

Reflexões sobre as políticas ambientais-territoriais indígenas no triênio 2012-2015 e os desafios para o triênio 2016-2019

Reflections on indigenous environmental-territorial policies in the 2012-2015 triennium and the challenges for the 2016-2019 triennium

Adam Luiz Claudino de Brito*

Resumo: O artigo analisa as políticas públicas indígenas previstas na Lei n. 12.593/2012 e no Decreto n. 7.747/2012 para o triênio 2012-2015, e na Lei n. 13.246/2016 para o triênio 2016-2019. O estudo utiliza o método dedutivo para compreender a abrangência dessas leis criadas pelo Estado, para as demandas indígenas e, no plano metodológico, faz uma abordagem hermenêutica para conhecer seus sentidos jurídicos. As políticas ambientais são instrumentos necessários para a promoção da sustentabilidade humana e dos recursos naturais. No mesmo sentido, são as políticas ambientais indígenas, criadas para fortalecer a participação indígena nos processos decisórios. Afirma-se que algumas ações do Estado fortalecem o protagonismo indígena por meio de políticas ambientais específicas; todavia, verifica-se que a abrangência e efetividade dessas políticas não têm obedecido a critérios de equidade e comunhão de interesses, de modo que aos povos indígenas tem permanecido o desafio de conquistar maiores espaços de participação nos conselhos e comitês responsáveis pela discussão das suas demandas.

Palavras-chave: Políticas ambientais. Participação social. Povos indígenas.

Abstract: The article analyzes the indigenous public policies embodied in Law 12.593/2012 and Decree 7,747/ 2012, for the 2012-2015 triennium, and Law 13.246/2016, for the 2016-2019 triennium. The study uses the deductive method to understand the scope of these laws created by the State for indigenous demands and, at the methodological level, makes a hermeneutic approach to know its legal meaning. Environmental policies are necessary instruments for the promotion of human sustainability and natural resources.

* Professor adjunto I no curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso/CUA. Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso.

In the same sense, indigenous environmental policies are created to strengthen indigenous participation in decision-making processes. It is said that some actions of the State strengthen the indigenous protagonism through specific environmental policies, however, it is verified that the comprehensiveness and effectiveness of these policies have not obeyed criteria of equity and communion of interests, so that indigenous peoples have been challenged to gain greater space for participation in the councils and committees responsible for discussing their demands.

Keywords: Environmental policies. Social participation. Indigenous people.

Introdução

Nos últimos anos, a tutela e o reconhecimento dos direitos indígenas têm ganhado visibilidade no cenário de criação de políticas públicas, dada a crescente relação existente entre a gestão pública das demandas territoriais, econômicas, políticas, culturais e sociais indígenas e a variedade de interesses dos diferentes atores sociais, que influenciam a formulação das políticas públicas, no Brasil.

É certo que, para as tomadas de decisão e criação de políticas públicas indígenas, no Brasil, o Estado tem se utilizado de instrumentos e órgãos que tentam conciliar os diversos interesses envolvidos na tutela e gestão pública das questões indígenas, sempre pautados em estratégias integradas e participativas, com vistas ao desenvolvimento e à autonomia dos povos indígenas.

A discussão da maioria das políticas públicas indígenas brasileiras, entre os anos 2012-2015, ocorreu na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI). Trata-se de um espaço de participação popular criado pelo governo federal, em 2006, com o intuito de garantir uma lógica mais democrática nos processos decisórios que envolvem as questões indígenas, no âmbito nacional. No final de 2015, o Decreto n. 8.593 transformou a mesma Comissão em Conselho Nacional de Política Indigenista, órgão colegiado de caráter consultivo, responsável pela elaboração, pelo acompanhamento e pela implementação de políticas públicas indigenistas.

Em se tratando das políticas públicas indígenas já criadas pelo Estado, afirma-se que a CNPI é reconhecida como a instância de governança da Política Nacional de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas (PNPPPI) e da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas

(PNGATI). Em termos gerais, são políticas públicas exteriorizadas em legislações que, em seu conteúdo, almejam a consolidação de alguns direitos indígenas, a partir da implementação de políticas específicas e diferenciadas e realização do diálogo intercultural.

O método de investigação utilizado, preliminarmente, no presente estudo, foi o dedutivo. A partir da premissa geral – reconhecimento das políticas ambientais como instrumentos necessários para a promoção da sustentabilidade dos seres humanos e recursos naturais –, será possível compreender a aplicação específica dessas políticas públicas na proteção dos índios e na gestão ambiental das suas terras. Para a efetiva utilização desse método, o presente estudo descreve as relações existentes entre as políticas ambientais e a gestão de recursos naturais em terras indígenas, sob o enfoque da Lei n. 12.593/2012; do Decreto n. 7.747/2012 e da Lei n. 13.249/2016, para compreender a institucionalização das políticas públicas ambientais-territoriais indígenas no Brasil, nos triênios 2012-2015 e 2016-2019.

Todo o estudo será subsidiado, também, pela hermenêutica, pois será necessário compreender a finalidade social, os sentidos linguísticos, textuais e jurídicos que compõem as normas analisadas neste estudo, a partir da ótica do inter-relacionamento de saberes ambientais referentes à temática indígena.

Registra-se que o estudo caracteriza-se também como sendo do tipo documental, pois se valeu de registros – atas das reuniões da CNPI –, para investigar os processos de mudança social, cultural e legislativa, que envolve as políticas públicas indígenas no Brasil. Nesse sentido, a análise de conteúdo de algumas atas permite revelar significados, ideias e opiniões sobre um fato público – implementação de políticas públicas estatais, além de possibilitar o conhecimento de um contexto sócio-histórico-ideológico. No final, a análise dos dados coletados nos registros das atas possibilitará a contextualização das políticas públicas ambientais-territoriais indígenas, do ponto de vista do conhecimento dos seus avanços, limites e desafios.

1 A política pública ambiental na ordem nacional

A análise das políticas públicas ambientais, criadas pelo Estado para proteção e promoção do ser humano, tem como pressuposto inicial a constatação de que o homem depende dos recursos naturais dispostos

nos mais variados ecossistemas, não somente para manter sua qualidade de vida, mas para sua própria subsistência. Trata-se de uma discussão que ganha espaço, então, quando se verifica que o homem precisa criar um modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades humanas de forma equitativa e incluyente e, ao mesmo tempo, se apresente ambientalmente viável.¹

No Brasil, nas últimas décadas, as políticas ambientais têm sido construídas a partir da implementação de sistemas de gestão ambiental materializados em políticas públicas que geram planos, programas e projeto em caráter ambiental. Para Simonian² as políticas públicas, em termos conceituais, implicam propostas, planos, metas, definidas e implementadas, a partir de estruturas de poder que podem incluir o Estado e seus representantes mais diretos, voltadas aos diferentes ambientes, recursos naturais e à sociedade. Segundo Philippi Junior,³ as políticas ambientais estão intimamente atreladas às políticas sociais majoritárias e tornaram-se condição necessária e suficiente para se estabelecer um *modus vivendi* compatível com a capacidade de suporte territorial e, por conseguinte, com a sustentabilidade dos recursos naturais presentes no Planeta.

Depreende-se, então, que as políticas ambientais brasileiras têm surgido para auxiliar a formulação de soluções para o atual modelo insustentável de relação do homem com o meio ambiente, que tem resultado numa crise sistêmica, econômica, ideológica, ecológica, social e que deve ser encarada de modo interdisciplinar e global. Para Capra,⁴ os problemas do nosso tempo, expressados numa verdadeira crise ambiental, são interligados e interdependentes, o que exige que a humanidade não busque compreendê-la, apenas, no âmbito da metodologia fragmentada ou reducionista. Enfim, há que se afirmar que os problemas

¹ KRISHNASWAMY, Ajit. Strategies and tools for effective public participation in natural resource Management. *Journal of Ecosystems and Management*, v. 13, n. 2, p. 1-3, 2012.

² SIMONIAN, Ligia T. L. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em Áreas de Reserva na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Celia Nunes et al. (org.). *Estado e Políticas Públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP, 2000. p. 9-53.

³ PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. *Saneamento, Saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. Barueri, São Paulo: Manole, 2005. p. 232-235.

⁴ CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma compreensão científica dos sistemas vivos*. Trad. de Newton R. Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 46-57.

⁵ Idem.

ambientais atuais têm caráter sistêmico, envolvendo os diversos ramos do saber e exige a confluência dos variados saberes para ser compreendido. Ainda sobre a complexidade que caracteriza a crise ambiental, Capra⁵ afirma que ela jamais será resolvida por alguns poucos especialistas, “heróis ambientais”, mas, sim, pelo incansável esforço de todos os atores sociais, em um sistema de responsabilidades compartilhadas, por meio do qual Estado e sociedade civil se unam em prol da salvaguarda das condições de habitabilidade da Terra.

Para Beck,⁶ urge, em tempos atuais, criar novas formas de políticas reflexivas para lidar com os graves problemas ambientais da modernidade. O passo inicial pode estar na criação de governos e instituições abertas e transparentes, que informem o público e alertem as indústrias, ou seja, que criem formas de lidar, democraticamente, com as decisões sobre os riscos que as sociedades escolhem enfrentar. Nesse sentido, o autor sugere a criação de fóruns de negociação como alternativa para controle dos riscos ambientais, mas alerta que tais espaços de negociação não seriam, necessariamente, “máquinas de produzir consenso com sucesso garantido”, nem eliminariam conflitos ou perigos industriais fora de controle, mas podem contribuir para prevenir riscos, garantir uma simetria de sacrifícios que não pudessem ser evitados, tornar mais transparentes quem são os vencedores e os perdedores, na sociedade atual, que convive com uma crise ambiental.

O princípio da participação, neste contexto, ganha relevo, pois ressalta a importância da atuação do homem, enquanto ser político e social, nos processos de gestão dos recursos naturais do Planeta. Segundo Rosa,⁷ o caráter pluridimensional do ser humano (já que ele é um ser biológico, ecológico, individual, social, cultural, econômico e, sobretudo, político) deve ser levado em conta pelas políticas públicas e decisões tomadas em relação ao seu convívio com a sociedade e a natureza. No âmbito da promoção e tomadas de decisão, em matéria ambiental, que sejam conscientes, responsáveis, solidárias e prudentes, é indispensável que os cidadãos tenham acesso a conhecimentos e informações precisas, capazes de controlar os atos da Administração Pública com repercussão ambiental. Evidentemente, não basta que os procedimentos normativos e

⁶ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Trad. de Jorge Navarro, Daniel Jimenez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998. p. 35-39.

⁷ ROSA, Teresa da Silva. O pensamento ecológico do desenvolvimento. In: VEIGA, José Eli. *Economia socioambiental*. São Paulo: Ed. SENAC, 2009. p. 27-45.

administrativos realizados pelo Poder Público sejam transparentes, mas que sejam, também, igualmente, participativos.

É recente a constatação de que as políticas ambientais têm priorizado a utilização de mecanismos de participação dos diversos atores sociais envolvidos com a gestão dos recursos naturais. Todo esse novo cenário no Brasil surgiu nas décadas de 1980 e 1990, quando se buscam modelos alternativos de participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisão e, também, na implementação de programas voltados para uma gestão dos recursos naturais democrática e participativa.

Segundo Almeida,⁸ as políticas ambientais no Brasil foram construídas dentro de um processo de emergência da questão social e do fortalecimento dos direitos sociais e econômicos de setores populares. Primeiramente, priorizou-se a participação pública por meio da criação de instrumentos participativos em conselhos e órgãos governamentais, exigindo audiências públicas sobre assuntos, antes objetos de decisões fechadas no âmbito de governos e empresas e, de outro, conseguiu, não sem dificuldades, aliar-se às lutas de setores populares na construção da cidadania.

No que tange à questão indígena e às suas relações com as políticas ambientais, urge reconhecer que a proteção das terras indígenas e de seus recursos naturais é o marco central da questão indígena hoje no Brasil. O cenário de sociobiodiversidade, encontrado nesses espaços ambientais, tem sido objeto de pressões oriundas de atividades econômicas (setor agropecuário e industrial), o que tem gerado um estado de vulnerabilidade socioambiental. As questões conflituosas resultantes, então, desse estado a que estão submetidas as terras indígenas, estão engendradas em um campo de forças de ordem econômica, político-institucional, ecológica e social, que exige a criação de políticas públicas em caráter ambiental, capazes de promover o reconhecimento de direitos ambientais, territoriais e culturais, próprios dos povos indígenas. É o que se verá a seguir.

2 A política ambiental indígena no Brasil

⁸ ALMEIDA, Julian G.A. *A construção da gestão ambiental dos recursos minerais*. 2003. 199f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. p. 70-78.

É certo que o cenário global de escassez e finitude dos recursos naturais, em razão da expansão desenfreada da indústria, tecnologia e agricultura, tem fomentado a atuação dos Estados Nacionais e Internacionais para a criação de políticas públicas ambientais calcadas na proteção às futuras gerações e, principalmente, na consagração da gestão pública do meio ambiente baseada na participação da sociedade na gestão integrada e compartilhada dos recursos naturais. Tais políticas públicas devem ter caráter interdisciplinar, fomentar o diálogo intercultural e fortalecer a relação do homem com o meio ambiente, dentro de uma nova ética cultural ecológica. Para Leff,⁹ essa nova ética na gestão do meio ambiente depende da articulação de pressupostos que reconheçam princípios fundamentais ecológicos, como as fontes capazes de formular uma nova ética ambiental; transformar conceitos, técnicas e instrumentos voltados para os novos estilos de desenvolvimento sustentável e mobilizar diferentes grupos sociais para atuarem nos processos de gestão do meio ambiente.

É justamente sobre essa última sugestão apontada por Leff que o presente estudo ressalta para abordar a criação/implementação das políticas ambientais indígenas no cenário das políticas públicas ambientais. Merece destaque o conceito de política indigenista, conforme aponta Assis:

[...] a política indigenista pode ser conceituada como o conjunto de iniciativas (idéias, planos e ações) formuladas pelas diferentes esferas do Estado Brasileiro, orientadas pelo indigenismo (doutrina caracterizada pela defesa e valorização dos povos indígenas de um país), tendo por público dessas ações governamentais os povos indígenas.¹⁰

Cabe observar, então, que a gestão sustentável do meio ambiente deve, também, estar pautada no ideal de implementação e execução de políticas de preservação do meio ambiente, que reconheçam os povos

⁹ LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR *et al.* *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Editora Signus, 2000. p. 55.

¹⁰ ASSIS, Eneida. *Direitos indígenas num contexto interétnico: quando a democracia importa*. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2006. p. 89-92.

indígenas como sujeitos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza, ou seja, sujeitos detentores de conhecimentos tradicionais e práticas que são transmitidas entre as gerações e que merecem respaldo jurídico, diante do cenário de desenvolvimento tecnológico.¹¹ A construção de uma ética ambiental, baseada no pensamento de Leff, que garanta, também, a atuação dos povos indígenas na gestão dos recursos naturais, faz-se necessária em tempos atuais e é corolário da formação de uma nova ética ambiental que canaliza a participação social na gestão dos recursos naturais. Trata-se da consolidação de uma nova prática social e do reconhecimento de novos atores políticos que sempre foram desprestigiados na História, excluídos dos processos de decisão com o advento do capitalismo ou, ainda, não são reconhecidos pela maioria da comunidade científica institucionalizada.

Vale frisar que as políticas ambientais indigenistas também são criadas como resposta do Estado às demandas sociais, políticas, econômicas e ambientais, constituindo expressão do compromisso público em garantir os direitos consagrados aos povos indígenas no texto constitucional e dispositivos legais subsequentes.¹² Entretanto, não há dúvidas de que, parte dos direitos, interesses e valores fundamentais dos povos indígenas têm sido subordinados a objetivos econômicos de políticas neoliberais que deixam de cumprir deveres constitucionais relacionados com a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Nessa perspectiva, Bucci¹³ salienta que um dos efeitos dessa política é o recrudescimento das investidas contra os direitos constitucionais das comunidades indígenas, que são alvo de críticas do poder econômico predominante, do governo e dos meios de comunicação de massa que, conjuntamente, insistem em atribuir à territorialidade indígena uma imagem de injustiça, dizendo que “existem poucos índios para muitas

¹¹ BOFF, Salete Oro; GIMÉNEZ PEREIRA, Marta Carolina. Conocimientos tradicionales: acercamientos de los marcos regulatorios de propiedad intelectual entre Brasil y México. *Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 15, n. 21, p.198-219, jul./dez. 2017.

¹² CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Shettin. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et al. (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 66.

¹³ BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas. 2009. p. 72-75. Edição especial com perguntas e respostas.

terras” e que seria mais proveitoso promover a produtividade econômica desses espaços.

Segundo a Organização das Nações Unidas,¹⁴ os povos indígenas se encontram entre as populações mais vulneráveis, desfavorecidas e marginalizadas do mundo. Estima-se que mais de 370 milhões de índios habitam em torno de 90 países, constituindo-se, aproximadamente, cerca de 5% da população mundial. Registra-se, lamentavelmente, ainda desse montante, que os povos indígenas constituem 15% dos pobres do mundo e 1/3 dos extremamente pobres. Na América Latina, estima-se que existam 40 milhões de índios que, em termos gerais, enfrentam altos níveis de pobreza, decorrentes de baixo acesso a condições qualitativas de saúde, educação e outros serviços, além dos altos índices de discriminação.¹⁵

Urquidí¹⁶, ao justificar o nascimento das políticas ambientais indigenistas no Brasil ao tempo do advento da CF/88, ressalta que a temática indígena passou a ser encarada sob um enfoque jurídico-político, e não mais, apenas, como uma questão étnica, antropológica ou social. E, sendo agora um problema de ordem política, no mundo contemporâneo, o direito dos povos indígenas não se restringe à política interna de cada país, mas vem se transformando em normas de ordem pública internacional, que cada país deve aplicar em escala local. E, conseqüentemente, a questão étnica, transformando-se em assunto político, deve propiciar o “repensar” as questões de território, uso dos recursos naturais, proteção da identidade cultural e, principalmente, as demandas por autonomia e participação nas decisões que os afetem.

Pode-se afirmar que a Constituição Brasileira de 1988, juntamente com a boliviana, equatoriana, peruana, paraguaia e uruguaia, de certo modo, assume formas desse novo constitucionalismo latino-americano,

¹⁵ HALL, G.; PATRINOS, H. A. *Indigenous peoples: poverty and human development in Latin America*. World Bank, 2006. p. 22-24.

¹⁶ URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. Questão indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. *Cadernos PROLAM*, São Paulo: Universidade de São Paulo, ano 8, v. 1, p. 1-24, 2008.

¹⁷ WOLKMER, Antônio C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 40-46.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2002. p. 55-60. v. 1.

pluralista (coexistência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria)¹⁷ e multicultural (coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio da sociedade moderna).¹⁸ Verifica-se, então, um protagonismo de diferentes sociedades, marcadas pelo ideal de estabilização de um processo constitucional genuinamente democrático, em que a “participação popular torna-se coluna vertebral desse novo constitucionalismo e está acompanhada do resgate da soberania popular”.¹⁹

O que se percebe, então, é que o conjunto de políticas indigenistas, articuladas por alguns Estados Nacionais da América Latina, trata da criação de uma autonomia para os povos indígenas (quando há compartilhamento do poder para vários grupos componentes do Estado), descentralização/deslocamento do centro decisório para esferas locais e fragmentárias, de modo a permitir a participação de grupos minoritários (principalmente os povos tradicionais), enfim, o estabelecimento de uma estrutura pacífica de convivência entre os vários grupos étnicos.

3 A política nacional de promoção e proteção dos povos indígenas e a política nacional de gestão ambiental em terras indígenas

Como já vimos anteriormente, nos últimos anos, a proteção dos povos indígenas e a preservação dos recursos naturais imprescindíveis para a sua sobrevivência físico-espiritual estiveram atreladas a um conjunto de pressões que tem fragilizado seus direitos territoriais, culturais e ambientais. Em que pese esse conjunto de pressões ainda seja recorrente no cenário de proteção dos índios, é possível confirmar, em outro plano, a atuação do Estado na promoção da sustentabilidade dos modos de vida dos povos, a partir da criação de espaços estratégicos do protagonismo indígena, que deem conta de tratar, especificamente, desses desafios no âmbito da atuação política do Estado. Exemplificadamente, são desafios relacionados à insuficiência de terras demarcadas para a sobrevivência dos povos que possuem direitos originários sobre os espaços que ocupam;

¹⁹ WOLKMER, Antônio C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

dificuldade para implementação de mecanismos de proteção da integridade das terras indígenas e dos seus recursos naturais, em tempos de tamanha pressão econômica externa e interna e aumento dos desejos de consumo em detrimento das tradições indígenas; necessidade de coexistência de diferentes formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes.

Com o escopo de respeitar a territorialidade indígena e tudo aquilo mais relacionado à proteção dos espaços de vida e liberdade dos índios, é que as políticas públicas indigenistas, de caráter ambiental, têm se baseado na gestão participativa, envolvendo vários órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do País. Nesse sentido, cabe apresentar, primeiramente, a Política Nacional de Proteção e de Promoção dos Povos Indígenas (PNPPPI), representada pela Lei Federal n. 12.593/2012 (Lei que instituiu o Plano Plurianual de Promoção e Proteção dos Povos Indígenas – PPA) e Decreto n. 7.747/2012 (Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas – PNGATI).

A Política Nacional de Promoção e de Proteção dos Povos Indígenas surgiu num contexto em que a Funai pretendeu estabelecer um arranjo jurídico-institucional de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, calcadas na participação, no controle social e na gestão compartilhada e participativa das demandas institucionais indígenas.²⁰ A intenção estatal, nessa política pública, é criar um modelo integrado, descentralizado e participativo de gestão dos recursos naturais em terras indígenas, dentro de uma nova concepção de gestão pública das questões indígenas, fruto da nova roupagem dada ao indigenismo no Brasil, após a reestruturação da Funai (redesenhada nos anos 90 para colocar em prática a autonomia e cidadania dos povos indígenas).

Após o advento da PNPPPI, a questão indígena passou a ser tratada dentro de uma nova estrutura estatal, não mais paternalista e intervencionista, mas, sim, que defende a pluralidade étnica e a autonomia dos povos nos espaços de representação governamentais e não governamentais. A reestruturação da Funai contou com um conjunto de ações baseadas na criação de comitês regionais paritários e, principalmente, na criação de um novo espaço de articulação e consertação das políticas indígenas, envolvendo vários órgãos do governo federal e

²⁰ FUNAI. *Legislação Indigenista brasileira*. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2012.

representantes indígenas de todas as regiões do País: a Comissão Nacional de Política Indigenista.

A Comissão Nacional de Política Indigenista foi criada pelo Decreto, de 22 de março de 2006, no âmbito do Ministério da Justiça, e tem por principais objetivos: propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista, bem como estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos da administração pública federal, relacionadas com a área indigenista, e incentivar a participação dos povos indígenas na formulação e execução da política indigenista do governo federal.

Para a sua composição foi prevista a participação de representantes do Ministério da Justiça e Funai, representantes diretos da Presidência da República e seus respectivos ministérios, representantes e lideranças indígenas de todas as regiões do País e representantes de organizações não governamentais indígenas. Segundo o Regimento Interno da CNPI, todos os membros dessa comissão devem reunir-se, ordinariamente, a cada dois meses, para fins de deliberações sobre as principais temáticas que envolvem a posse plena dos territórios pelos índios, o reconhecimento da autonomia indígena, o reconhecimento da questão indígena por demais órgãos públicos, a proteção social dos povos indígenas e a gestão ambiental e territorial dos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas.

Ressalta-se que esse principal espaço de discussão das questões indígenas no Brasil teve caráter provisório, uma vez que o Decreto Lei n. 8.593/15 deu origem ao Conselho Nacional de Política Indigenista, órgão de caráter definitivo, responsável pelo acompanhamento das ações desenvolvidas pelos órgãos da administração pública no fomento das políticas públicas indigenistas.

A criação do Conselho Nacional obedeceu, mais uma vez, aos ideais já apregoados ao tempo da criação da Comissão, que foi fortalecer a relação entre Estado e povos indígenas, a partir do reconhecimento das suas especificidades, bem como fomentar o diálogo intercultural e a

²¹ SILVA, Cristian Teófilo da. Política Indigenista: a reestruturação da FUNAI. In: O Estado e os Povos Indígenas no Brasil. *Coletânea de vídeo-aulas* – LACED (Laboratório de Pesquisa em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento), 2012. Disponível em: <http://www.laced.etc.br/site/atividades/video-aulas>. Acesso em: 22 maio 2015.

garantia de sobrevivência dos povos, altamente vulneráveis socioambientalmente, de modo que suas decisões sejam, realmente, transformadas em políticas públicas. Segundo Silva,²¹ os povos indígenas no Brasil, num contexto lamentável de negação de direitos e invisibilidade, só têm alcançado o *status* de cidadão, quando são destinatários de políticas públicas específicas, que os reconhecem sob o viés da diferenciação e não integração. Em linhas gerais, essa realidade implica reconhecer que as reivindicações socioambientais dos índios ainda estão engendradas em um cenário de não legitimação de direitos e pouca valoração ecológica das suas formas de ser, fazer e conviver com a natureza.

É interessante observar que as proposições e deliberações tratadas tanto pela Comissão (2006- 2015) como pelo Conselho (após 2015) estão, em sua plenitude, relacionadas ao fomento de políticas públicas de gestão, proteção e reconhecimento de direitos territoriais, ambientais, culturais, sociais e políticos dos povos indígenas. Essa constatação pode ser facilmente identificada no Plano Plurianual de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas previsto pela União para o período de 2012-2015, e que previu ações coordenadas para a garantia da sobrevivência dos povos indígenas.

Dentre os principais objetivos visados pela Lei n. 12.593/2012, que institui o Plano Plurianual (PPA), a serem alcançados no triênio 2012-2015, estavam: a) garantir aos povos indígenas plena ocupação e gestão de suas terras, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas; b) implantar e desenvolver uma política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio de estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas; c) promover acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania, por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável, respeitando-se sua identidade social e cultural, seus costumes, tradições e suas instituições; d) preservar o patrimônio cultural dos povos indígenas, por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, culturas e acervos; e) articular políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal com os povos indígenas, compatibilizando suas estratégias de regionalização e sistemas de informação, de modo a otimizar seus resultados, com desdobramentos territoriais; f) proteger o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis e a articulação e o acompanhamento das políticas públicas de

educação, com vistas à autonomia e sustentabilidade desses povos, por meio da valorização da cultura e das suas formas de organização social; g) implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.

A CNPI, nos últimos tempos, então, tornou-se o principal cenário de participação indígena na criação, discussão e implementação das políticas indigenistas do País. É nesse espaço de diálogo, embora ainda apenas consultivo, que as políticas públicas criadas pelo Estado são levadas ao conhecimento dos povos indígenas, que terão oportunidade de validar tal política (participação) ou, ainda, verificar se o Estado cumpre suas obrigações (controle social). Quando se afirma que a participação, dos povos indígenas na CNPI dá-se apenas em caráter consultivo (e não deliberativo), adianta-se que esse tema tornou-se uma das principais reivindicações dos povos indígenas, que têm apresentado demandas por transformar o conceito de participação como sendo apenas uma simples presença em um comitê, comissão ou conselho (participação manipulada), para um modelo de participação interativa ou de automobilização.

Em outro plano, merece destaque, também, no contexto do estudo das principais políticas indígenas, a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), que também teve sua origem e consolidação verificadas, a partir das decisões tomadas no âmbito da Comissão.

O PNGATI surgiu por conta do Decreto n. 7.747/2012, com o objetivo de formalizar e institucionalizar a importância da gestão territorial como o tema central para os povos e as terras indígenas. Segundo Smith e Guimarães (2010), a PNGATI apresentou um rol de linhas de ação a serem tomadas, em nível de tutela e gestão, para a promoção da proteção territorial, conservação ambiental e uso sustentável das terras indígenas e dos seus recursos naturais, proteção do patrimônio indígena e, por fim, melhoria da qualidade de vida e das condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas (art. 4º, Decreto-Lei n. 7747/2012).

A governança e a participação indígena, a proteção do entorno das terras indígenas, a recuperação dos danos ambientais nas florestas indígenas, a fiscalização dos licenciamentos ambientais das obras e

atividades poluidoras, dentro e, no entorno, de terras indígenas e a criação de mecanismos que regulem o uso sustentável dos recursos naturais em terras indígenas também foram apresentados na PNGATI, como o conjunto de desafios territoriais contemporâneos que as instituições governamentais e não governamentais devem inserir em seus diálogos, quando da busca de soluções conjuntas para o cenário de vulnerabilidade socioambiental indígena.²²

Vale reforçar que a PNGATI também teve a sua criação calcada no novo eixo dado para as políticas indigenistas, a partir do processo de transformação passado pela Funai, iniciado na década de 1990, momento em que se passou a dividir as responsabilidades indigenistas com os diversos outros órgãos e ministérios vinculados ao Poder Executivo Federal.²³ Registra-se que a PNGATI surgiu, então, num período de emergência das organizações indígenas e de busca do fortalecimento de um protagonismo indígena calcado na construção de planos de gestão ambiental, que promovam a garantia territorial, a saúde, a educação e a sustentabilidade dos modos de vida dos índios.

Frisa-se, também, que a PNGATI foi criada no âmbito da necessidade urgente do Estado brasileiro retomar o diálogo com os povos indígenas, depois de um longo período de negação de direitos territoriais e invisibilidade dos povos, que viram seus territórios serem ameaçados por conta das atividades mercadológicas. Essa retomada do diálogo, na visão dos idealizadores dessa política, fortalece o protagonismo indígena, além de reconhecer a atuação imprescindível dos povos indígenas para a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais.²⁴

Para atingir seus objetivos, a PNGATI criou algumas fases e instrumentos auxiliares da gestão ambiental das terras indígenas, quais

²² BARRETO-FILHO, H.; CORREIA, C. *Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas: subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas*, conforme Portaria Interministerial 276/2008. Brasília: MMA e FUNAI, 2009. p. 37.

²³ SOUZA, Cassio Noronha Inglez; ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro (org.). *Gestão Territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. p. 12-30. (Coleção *Educação para todos*, v. 39, Série Via dos Saberes).

²⁴ SMITH, Maira; GUIMARÃES, Marco Aurélio. *Gestão ambiental e territorial de terras indígenas: reflexões sobre a construção de uma nova política indigenista*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. *Anais* [...], Florianópolis, 2010. p. 1-19.

sejam: a) etnomapeamento (construção de uma carta geográfica com os locais importantes do território indígena, o seu uso cultural, a distribuição espacial dos recursos naturais, a identificação de impactos ambientais e outras informações relevantes, salvaguardando o interesse, o olhar e a compreensão indígena); b) diagnóstico participativo (realiza o levantamento e a análise de informações dos territórios indígenas, a partir do diálogo intercultural, considerando o contexto histórico, político, sociocultural, econômico e ambiental dos povos); c) etnozoneamento (categorização de áreas, segundo sua importância ambiental e étnica, realizada com base no Etnomapeamento e nas discussões internas das comunidades) e o plano de gestão ambiental e territorial (instrumento de caráter dinâmico, que visa à valorização do patrimônio material e imaterial indígena, à recuperação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, assegurando a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações).²⁵

4 Avaliação das políticas ambientais-territoriais indígenas no triênio 2012-2015 e os desafios para o triênio 2016-2019

Embora seja possível reconhecer um conjunto de avanços relacionados à implementação, execução e consolidação das principais diretrizes da PNPPPI e PNGATI, há, ainda, um conjunto de projetos, ações e programas não instituídos no âmbito da gestão ambiental e territorial indígena e da promoção dos povos originários. No tocante ao etno-desenvolvimento, verifica-se a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, da Política de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas, mas não se verificou, ainda, a criação de planos de governo capazes de ampliar o acesso dos povos indígenas aos benefícios, equipamentos e serviços de assistência técnica rural, já que é forte o apelo dos povos indígenas para a realização de capacitações que facilitem a participação nos editais públicos que preveem recursos específicos de programa de governo voltados para a gestão ambiental indígena ou, ainda, a implantação de um sistema de fiscalização das atividades turísticas em

²⁵ BRASIL. Decreto n.7.747/2012, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, Seção I, p. 9.

terras indígenas, já que o Poder de Polícia da Funai ainda não possui regulamentação legal.

No que tange às ações voltadas para o reconhecimento da participação social indígena como vetor essencial à gestão ambiental e territorial, nos últimos anos tem-se verificado a crescente atuação das lideranças regionais indígenas nas mais variadas instâncias governamentais. Entretanto, na maioria desses órgãos, a participação dos povos indígenas tem sido garantida sob o viés consultivo, e não deliberativo. Esse cenário reforça o estado de invisibilidade e não legitimação de direitos, quando observa-se, então, que os índios são chamados pelo Estado para tomar parte de um conselho apenas para legitimar as decisões que são previa e unilateralmente estabelecidas pelo setor governamental.

A melhoria da segurança pública dos povos indígenas é outro desafio das políticas ambientais indígenas. Os crescentes acessos irregulares de terceiros às terras, facilitados pela expansão das malhas rodoviárias e hidroviárias, e os altos investimentos em empreendimentos de infraestrutura no entorno das aldeias têm gerado aos índios um cotidiano de exploração ilícita de madeiras, queimadas e violência contra os próprios habitantes das aldeias. Sobre essa realidade, é certo que os povos indígenas têm buscado, além da definitiva regulamentação do poder de polícia da Funai (que poderá fiscalizar, coibir e reprimir os atos atentatórios à integridade dos recursos naturais presentes nos ecossistemas indígenas), melhorias infraestruturais de vigilância, a exemplo da construção de postos de vigilância nas aldeias.

Sobre a promoção da saúde indígena, o cenário de desmonte das políticas públicas é devastador. A respeito disso, cita-se a publicação da Portaria n. 1907/16, que extinguiu a Secretaria Especial de Saúde Indígena. A publicação dessa norma, segundo o Poder Executivo, representa ser uma estratégia de controle centralizado dos contratos de prestação de saúde indígena. Todavia, para os indígenas, essa ação representou, na verdade, a negativa injustificável de um direito fundamental, cuja decisão supressora foi tomada unilateralmente pelo governo.²⁶

²⁶ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Ministério revoga portaria sobre saúde indígena. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ministerio-revoga-portaria-que-desmonta-sistema-de-saude-indigena>. 2016. Acesso em: 20 dez. 2016.

A exposição acima de alguns avanços e retrocessos, em relação aos objetivos propostos e já alcançados pela PNPPPI e pela PNGATI, leva à percepção de que a gestão dos recursos naturais, em terras indígenas, assume um caráter eminentemente político, na medida em que a diversidade de atores políticos e instituições políticas com interesses e expectativas profundamente diferentes, a obtenção de benefícios econômico-financeiros frente à vulnerabilidade socioambiental, vivida por grande parte dos índios e seus territórios, se tornam pontos de partida para que os governos e Estados Nacionais formulem um conjunto de decisões que priorizem a sustentabilidade dos povos indígenas e dos seus territórios.

É certo que a função de formulação das políticas ambientais indigenistas, no Brasil, tem ficado a cargo, exclusivamente, do Estado.²⁷ Dentro do ciclo de formação e implementação dessas políticas, cabe ao Estado reconhecer as demandas apresentadas pela sociedade para a solução de um determinado problema: formular, implementar, monitorar e avaliar a execução de tais políticas. Aos povos indígenas, por sua vez, deve ser assegurada a participação nesse ciclo por diferentes meios e canais formais e informais.

Em 2015, o governo federal, visando a avaliar as ações indigenistas no Estado brasileiro e propor novas diretrizes para a promoção de políticas públicas indígenas, cria a 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, coordenada pelo Ministério da Justiça, pela Funai e por demais representantes dos povos indígenas e sociedade civil que compõem a CNPI. Para a realização dessa Conferência, foram escolhidos seis eixos temáticos que deveriam ser discutidos em etapas locais (no âmbito das aldeias) e regionais, a saber: direito territorial dos povos indígenas; autodeterminação e participação social e direito à consulta; desenvolvimento sustentável de terras e povos indígenas; direitos individuais e coletivos; diversidade cultural e pluralidade étnica e direito à memória e à verdade. Após a realização das etapas, a comissão organizadora da Conferência organizou e sistematizou os registros das discussões estabelecidas pelos participantes da Conferência, para fins de direcionar a criação de políticas públicas em atendimento às demandas

²⁷ SANTOS, Ailton Dias dos. Institucionalização da participação e do controle social: o Estado e os povos indígenas no Brasil. *Coletânea de vídeo-aulas – LACED* (Laboratório de Pesquisa em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento), 2012. Disponível em: <http://www.laced.etc.br/site/atividades/video-aulas>. Acesso em: 22 maio 2015.

indígenas. Merece destaque a análise de algumas proposições apresentadas pelos indígenas acerca da defesa de seus direitos territoriais, da sustentabilidade de suas terras e da garantia da participação em processos deliberativos.

No âmbito do eixo temático “direitos territoriais e desenvolvimento sustentável das terras”, destaca-se, primeiramente, o registro n. 66, assim redigido:

Que o Estado Brasileiro garanta a efetivação do artigo 231 da CF/1988 e demais legislações, assegurando aos povos indígenas o usufruto exclusivo dos recursos naturais, hídricos e minerais presentes nas Terras Indígenas, de acordo com o planejamento dos povos indígenas; e que a extração dos recursos minerais seja discutida e definida no Estatuto dos Povos Indígenas, mantendo a exclusividade do usufruto e a extração praticada pelos povos indígenas e exigindo a anulação dos Títulos de Direitos Minerários ilegítimos de não-indígenas. Que o Estado respeite, nos termos da Convenção n. 169 da OIT a decisão das comunidades indígenas, em suas assembleias gerais, e que seja garantido o direito de veto das comunidades.

O registro ora apresentado chama a atenção pela abordagem sobre a mineração em terras indígenas e suas consequências nefastas nos modos de vida dos índios e a sustentabilidade de seus territórios. Sabe-se que o regime jurídico de proteção dos recursos minerais em terras indígenas ainda tem, apenas, previsão genérica da Constituição Federal que determina que “o aproveitamento das riquezas minerais em terras indígenas só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, depois de ouvidas as comunidades afetadas”.

O teor do mencionado registro demonstra o descontentamento dos índios com o Projeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas (n. 1.610/96), que adota uma visão mercantilista que não considera aspectos socioambientais e os valores sociais dos povos. Aliás, o descontentamento dos povos indígenas acerca da inconstitucionalidade do projeto de lei já fora objeto de debate em oportunidades anteriores à realização da Conferência, como se percebe de um registro feito por um representante indígena na 19ª Reunião da CNPI em 2012:

Então a gente precisa mudar, eu acho que através dos senhores que são deputados federais, mudar os cérebros do país, porque se o país é a sexta economia do mundo, será que ainda precisamos de explorar o minério lá dentro para ele ser o primeiro. E a hora que acabar nosso minério? A gente vai ser o último, certo? Então eu fico bastante preocupado, mas eu preferia talvez deputado propor essa discussão de novo, mas fazer uma revisão no nosso estatuto que a gente discutiu pela CNPI e poder debater mesmo.

[...] por que tirar o foco do Estatuto de Índio e separadamente discutir a mineração? Então eu não concordo, não vou participar, porque nós conhecemos e sabemos que essas mineradoras vai trazer mais prejuízos para as comunidades indígenas do que benefícios. Vai ter benefícios sim, pra outras pessoas, não é para a comunidade indígenas [...]

De modo geral, no que tange à mineração em terras indígenas, a manifestação dos índios indica resistência quanto à aprovação do Projeto de Lei n. 1.610/96 e tem sua principal justificativa na falta de efetivação de consulta aos povos de todo o Brasil, configurando, assim, verdadeiro desrespeito aos direitos territoriais indígenas.

Outro ponto do eixo “territorialidade e direito territorial dos povos indígenas” que chama a atenção é o registro n. 77, assim redigido:

Que o Governo Federal archive definitivamente a Portaria n. 303 da Advocacia Geral da União (AGU) e outros decretos do Poder Executivo Federal que impliquem em redução de territórios e prejuízos aos direitos constitucionais dos povos indígenas.

Verifica-se que o ponto central do mencionado registro é o descontentamento dos povos indígenas com a Portaria n. 303 da AGU. De forma panorâmica, cita-se que essa portaria, com o fito de uniformizar a atuação dos advogados públicos, no âmbito das questões indígenas, fixou alguns entendimentos no sentido de relativizar o direito dos índios ao usufruto exclusivo dos recursos naturais em terras indígenas na medida em que tal direito constitucional não alcançaria os recursos hídricos e potenciais energéticos; além da regulamentação da permissão da atuação

das Forças Armadas nas áreas indígenas, independentemente, de consulta às comunidades ou à própria Funai.

A insatisfação dos índios quanto aos efeitos deletérios da aplicação dos preceitos da Portaria também foi objeto, outrora, de discussão na 18ª Reunião da CNPI em 2012:

[...] O que eu tenho a dizer assim é uma, de certa forma uma das maiores preocupações que a gente tá passando. Em relação à portaria 303 penso que não tem necessidade de consultar. Como é que você vai consultar os povos indígenas em relação a uma portaria 303 que detona com a vida dos povos indígenas. Praticamente propõe uma verdadeira extinção dos povos indígenas, da sua cultura, das suas organizações. Destrói totalmente a Constituição Federal.

Indubitável é a confirmação de que a vigência da Portaria n. 303 AGU, na visão dos povos indígenas, acarreta a destruição de todo um plano de melhoria de qualidade de vida debatido e criado no âmbito da PNGATI.

Ainda sobre o eixo “territorialidade e direito territorial dos povos indígenas”, destaca-se o Registro n. 78, assim redigido:

O Estado Brasileiro deve respeitar, reconhecer, reafirmar, tratar como prioridade e garantir a eficácia dos direitos constitucionais, bem como uma política efetiva de proteção dos direitos originários da territorialidade indígena, compreendendo a territorialidade indígena, inclusive, como as terras tradicionalmente ocupadas, as que contiverem achados arqueológicos, as ancestrais das quais seus povos foram expulsos, devendo todas elas serem inteiramente regularizadas, sem nenhum tipo de retrocesso, revogação ou remoção, mesmo aquelas situadas em área urbana, garantida por documento de homologação a plena posse e usufruto para cada povo indígena, em terras diferentes, assegurada a intransposição e de acordo com suas especificidades e modos de vida. Neste sentido, o Estado brasileiro deve rever os atos que suprimiram territórios indígenas tradicionalmente ocupados antes de 1988, considerando a formação de uma comissão composta por

índigenas que examine a revisão, e, também, vete, prevendo punição na forma da lei, qualquer atividade de exploração dentro da Terra Indígena, inclusive assentamentos rurais, arrendamentos, empréstimos e qualquer tipo de alienação da Terra Indígena e de recursos naturais.

O referido registro revela a existência (não recente) de um conjunto de fatores-pressões antrópicas (conflitos por demarcações, posses irregulares, utilização desregrada de recursos naturais para projetos de construção de grande infraestrutura), que inserem as terras indígenas num cenário de insustentabilidade. Esse cenário ganha amplitude quando se verifica a redução do conceito dos espaços de vida e liberdade dos índios associado ao modo de produção capitalista. Para os índios, as políticas públicas criadas para a proteção e gestão das terras indígenas devem conceber o caráter de “ocupação tradicional” e “permanente” sob um viés não exclusivamente temporal, mas que verifique o modo como se relacionam com a terra, ou seja, a ocupação tradicional implica a utilização da terra para a execução de atividades produtivas e estabelecimento de suas relações familiares. Enfim, são práticas que demonstram respeito e relação de dependência, marcados pela confirmação de que a terra não é simples espaço geográfico de habitação, mas *locus* responsável pelo sustento das relações sociais e culturais do povo indígena.

A importância socioambiental das terras indígenas tem sido reduzida/desrespeitada, continuamente, quando da realização de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais nas proximidades das aldeias. A exemplo disso, cita-se aquelas que exploram o potencial hidrelétrico das regiões ecossistêmicas onde vivem os índios. Além da destruição da fauna aquática (principal base de alimentação dos índios), a construção de hidrelétricas ao redor das terras indígenas tem estimulado o deslocamento compulsório de comunidades indígenas para novos espaços (cedidos pelo governo) incompatíveis com as suas tradições e culturas, gerando um processo de desintegração socioambiental para os povos, suas terras e suas culturas. É o que se verifica em um relato indígena na 19ª Reunião da CNPI:

[...] as áreas que a gente quer não é qualquer área, é um estudo antropológico que tem que ver aonde é de verdade a nossa terra sagrada, qualquer terra também não vai servir pra nós, e eu vejo assim, que o dinheiro é importante, mas tem que saber usar ele também. *Reserva Indígena Aricaã do município de Negócios, 22/01/2013*

além de indenizar o fazendeiro ele vai receber pela terra também, e nós acaba recebendo a terra nua, toda acabada, degradada, sem produzir quase nada [...]

Sobre o eixo “participação social”, cumpre apresentar o Registro n. 93, que apresenta o seguinte anseio dos povos indígenas no Brasil:

Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, através de projeto de lei ou decreto presidencial, transformando a Comissão Nacional em Conselho Nacional de Política Indigenista. O Conselho terá caráter propositivo, normativo e deliberativo com autonomia financeira, administrativa e orçamentária, contando ainda com instâncias em todos os níveis da federação, composição paritária e representação dos povos indígenas.

Em que pese o Conselho Nacional de Política Indigenista já ter sido criado no final do ano de 2015 e considerado o principal espaço para a apresentação e o reconhecimento das demandas indígenas, numa verdadeira tentativa do Estado de fortalecer sua relação com os povos indígenas, a partir do conhecimento das suas especificidades e estabelecimento do diálogo intercultural, em linhas gerais a criação, articulação e execução de políticas públicas, nesse espaço institucional (considerado o período de vigência da Comissão), tem sido modesta, dada sua natureza eminentemente consultiva.

O interesse indígena pela criação de um Conselho com caráter deliberativo esteve calcado no fato, também, da escassa participação da bancada governista nas reuniões desse órgão. Verifica-se a insatisfação dos representantes indígenas em relação ao descaso dado às questões indígenas, a começar pelo “sempre” esvaziamento das reuniões pela bancada governista, quando algum assunto pertinente aos povos é colocado em pauta. É possível verificar, no âmbito do discurso dos índios na CNPI, uma decepção quanto a essa postura dos representantes do governo na CNPI:

[...] e quero aqui “linkar” algumas coisas, como por exemplo, eu gostaria aqui de registrar a ausência da bancada do governo. Isso tem sido constantemente, a nossa reunião, e quando às vezes vem,

quando é no finalzinho da tarde já está esvaziado, com exceção de alguns, desculpe aí a bancada do governo, alguns são pontuais, mas que isso tem... se a comissão é paritária por que não esse cumprimento de horário, de compromisso?

Numa perspectiva teórica, é possível afirmar, então, que a PNPI e PNGATI, compreendidas neste estudo como as principais políticas ambientais indígenas criadas para o triênio 2012-2015, tiveram o seu nascedouro calcado na interação de sujeitos políticos e sociais em espaços públicos, que revelaram ter diferentes interesses e valores associados a aspectos políticos, sociais, econômicos e ambientais de setores específicos. Afirma-se que algumas ações do Estado já foram tomadas, no sentido de oportunizar aos povos indígenas espaços de demonstração dos seus anseios por formas mais eficazes de gestão de seus territórios; todavia, a insuficiência das políticas de conservação da biodiversidade voltadas para as terras indígenas, a falta de instrumentos de gestão que controlem os conflitos ambientais e os modos de apropriação de recursos naturais em terras indígenas ainda permanecem como os grandes desafios para a nova política pública criada para o novo triênio 2016-2019.

Os registros anteriormente apresentados, acerca das principais demandas dos índios na atualidade, revelaram que grande parte dos objetivos previstos ao tempo da criação dessas políticas ainda não foram definitivamente implementados em todo o território nacional. Esse cenário de “ganhos e perdas” indica que é desafiador pensar numa gestão ambiental em terras indígenas, quando se sabe do seu papel estratégico para os mais variados setores econômicos do País ou quando se sabe que os mecanismos participativos, em algumas situações, são criados somente para legitimar decisões previamente tomadas pelos gestores públicos, sem a efetiva participação dos índios.

Para o triênio 2016-2019, a Lei n. 13.246/2016 instituiu o Programa Temático Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, de modo a dar continuidade à tarefa de atendimento das principais demandas indígenas associadas aos direitos sociais e culturais; cidadania indígena; garantia da posse plena das terras pelos índios; preservação do patrimônio cultural e promoção da saúde indígena. Ressalta-se que os próprios povos indígenas reconheciam, ao tempo do advento dessa nova lei, que os objetivos previstos na PNPI e PNGATI não foram alcançados

integralmente. O conjunto de percepções dos povos indígenas a respeito da atuação do Estado na promoção das políticas públicas indígenas para o novo triênio 2016-2019 indica e reforça um cenário de instabilidade e de reivindicações concentradas na questão da demarcação das terras indígenas e nos anseios por melhorias de ordem institucional. É o que se verifica em uma fala de um representante indígena na 2ª Reunião do Conselho Nacional de Política Indigenista em 2016:

Com o governo provisório se estabelecendo como permanente, será necessário o urgente estabelecimento de uma agenda positiva para a política indigenista do Estado brasileiro. Acenos iniciais serão importantes, como o fortalecimento da Funai, que sequer apareceu na estrutura administrativa do Ministério da Justiça; o fortalecimento da Sesai e o descarte de qualquer hipótese de municipalização ou privatização da saúde indígena; a implantação dos territórios Etnoeducacionais e a manutenção dos programas conduzidos pelo MEC, até aqui conquistados; não conduzir ou apoiar medidas legislativas que ameacem a integridade dos povos ou territórios indígenas é fundamental. Por fim, é necessária posição firme e clara desse governo sobre a política de demarcação de terras indígenas, pois não admitirão mais retrocessos como a revogação das portarias assinadas [...]

[...] se preocupam com a forma como está sendo conduzida a política indigenista, principalmente a maneira como se dá o “rateio” dos cargos políticos, pois muitas vezes as pessoas que assumem esses cargos o fazem por “negociatas”, no sentido de fragilizar ainda mais os direitos, seja os já conquistados ou que ainda virão a ser discutidos. Outra questão que preocupa bastante os povos indígenas é a instabilidade em que se encontra a Funai, o que fragiliza a política indigenista como um todo e os direitos indígenas, a presidência interina na Funai deixa o órgão sem autonomia, sem autorização para executar suas ações [...]

Indubitavelmente, a questão territorial, mais uma vez, é tratada como tema central pelos representantes indígenas da CNPI, que reivindicam do Estado a criação de políticas públicas de gestão ambiental-territorial em conformidade com os comandos legais constitucionais. Embora não seja possível, ainda, ao tempo de plena vigência da Lei n. 13.246/2016, apurar todos os avanços das políticas públicas indígenas no triênio 2016-2019, cumpre, ao menos, apontar

os desafios dos principais atores sociais que tratam da questão indígena no Brasil: ao Estado, enquanto primeiro agente criador e regulador dessa “nova-velha” política, deve ficar a incumbência de recepcionar e instrumentalizar as demandas indígenas em suas dimensões individual e coletiva, a partir do reconhecimento da complexidade e interdependência que caracteriza as demandas dos povos tradicionais, que possuem formas peculiares de vida. Aos povos indígenas, continua a incumbência de conquista de maiores espaços de participação nos conselhos e comitês responsáveis pela discussão das suas demandas.

5 Considerações finais

A análise das políticas públicas indígenas, criadas e implementadas nos últimos anos no Brasil, parte de uma reflexão de que é desafiador pensar numa gestão pública das demandas indígenas, quando se sabe da posição estratégica que as terras indígenas e seus recursos naturais possuem para os mais diversos setores da economia e indústria do País.

Como se sabe, as terras indígenas abrigam os mais variados recursos naturais e serviços ecológicos, ou seja, tais espaços são responsáveis pela concessão de benefícios ambientais para a coletividade. E é esse fato que tem feito os espaços de vida e liberdade dos povos indígenas se tornarem alvo de variadas pressões, o que faz a questão indígena ter uma reorientação jurídico-política, com vistas a uma nova percepção da sua importância ecológica, social e política. Em outro plano, há uma grande dificuldade, nos gestores públicos, de compreenderem que a formulação e implementação de políticas públicas indigenistas – principalmente as de caráter ambiental – é tarefa que deve ser realizada em diálogo constante com a população à qual essas políticas se dirigem.

É possível afirmar que já existem, sim, ações do Estado no sentido de oportunizar aos povos indígenas espaços de demonstração dos seus anseios por formas mais eficazes de gestão de seus territórios e recursos naturais. Entretanto, o que se tem notado é que são espaços ainda tímidos, cujas deliberações, nem sempre, observam a equidade e comunhão de interesses nas tomadas de decisão.

Há uma tendência, realmente, em se reconhecer a necessidade de se fortalecer e ampliar as políticas públicas indigenistas já criadas ao tempo do advento da PNPPPI e PNGATI, num período em que a gestão pública

governamental propôs o tratamento integrado do campo ambiental com as decisões macrossociais e macroeconômicas, ou seja, a gestão das políticas indígenas no Brasil depende das condutas de tratamento das questões indígenas, conjuntamente com questões de ordem político-econômica.

As políticas públicas indigenistas devem ter seu campo de força e atuação compatível com um Estado que seja capaz de gerir os conflitos sociais, políticos, econômicos e ambientais, que abra espaço para a democracia participativa, e que inclua ética na economia. Tudo isso compreendidos os vetores essenciais para a promoção do desenvolvimento, como expansão da esfera da tomada de decisão autônoma dos indivíduos, capaz de recuperar a noção de Estado de Direito que protege as minorias.

ALMEIDA, Julian G.A. *A construção da gestão ambiental dos recursos minerais*. 2003. 199f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALVARADO, Virgilio. Políticas públicas e interculturalidad. In: FULLER, Norma (org.). *Interculturalidad y política*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú, 2002.

ASSIS, Eneida. *Direitos indígenas num contexto interétnico: quando a democracia importa*. Rio de Janeiro, 2006. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2006.

BARRETO-FILHO, H.; CORREIA, C. *Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas: subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme Portaria Interministerial 276/2008*. Brasília: MMA e Funai, 2009.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Trad. de Jorge Navarro, Daniel Jimenez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, Seção I, p. 01.

BRASIL. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Estabelece o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, Seção I, p. 1.

BRASIL. Decreto n. 7.747/2012, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. *Diário Oficial* [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, Seção I, p. 9.

BOFF, Salete Oro; GIMÉNEZ PEREIRA, Marta Carolina. Conocimientos tradicionales: acercamientos de los marcos regulatorios de propiedad intelectual entre Brasil y México. *Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 15, n. 21, p.198-219, jul./dez. 2017.

BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma compreensão científica dos sistemas vivos*. Trad. de Newton R. Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI). Ata da 18ª Reunião Ordinária: realizada em 27 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Atas_CNPI/12-08-27-ATA-18-ordinaria.pdf. Acesso em: 22 nov. 2015.

COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI). Ata da 19ª Reunião Ordinária: realizada em 4-6 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/pdf/Atas_CNPI/13-07-31-ATA-19-degravacao.pdf. Acesso em: 22 nov. 2015.

COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA (CNPI). Ata da 2ª Reunião Ordinária: realizada em 2-4 de agosto de 2016. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/presidencia/CNPI_Conselho/Reunioes_do_Conselho/ATAS2016/ATA_MEMORIA_2_RO_CNPI.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Shettin. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson *et al.* (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

FUNAI. *Legislação indigenista brasileira*. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2012.

FUNAI. Coordenação Geral de Gestão Ambiental (org.). *Plano de gestão territorial e ambiental de terras indígenas: orientações para elaboração*. Brasília: FUNAI, 2013.

HALL, G.; PATRINOS, H. A. *Indigenous peoples: poverty and human development in Latin America*. World Bank, 2006.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Ministério revoga portaria sobre saúde indígena. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/ministerio-revoga-portaria-que-desmonta-sistema-de-saude-indigena>. 2016. Acesso em: 20 dez. 2016.

KRISHNASWAMY, Ajit. Strategies and tools for effective public participation in natural resource management. *Journal of Ecosystems and Management*, v. 13, n. 2, 2012.

LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; TUCCI, C. E. M.; HOGAN, D. J.; NAVEGANTES, R. *Interdisciplinaridade em ciências ambientais*. São Paulo: Editora Signus, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Engagement with indigenous peoples policy*. International Fund for Agricultural Development, 2009.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo. *saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável*. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

ROSA, Teresa da Silva. O pensamento ecológico do desenvolvimento. In: VEIGA, José Eli. *Economia socioambiental*. São Paulo: Editora SENAC, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2002. v.1.

SANTOS, Ailton Dias dos. Institucionalização da participação e do controle social: o Estado e os povos indígenas no Brasil. *Coletânea de vídeo-aulas – LACED (Laboratório de Pesquisa em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento)*, 2012. Disponível em: <http://www.laced.etc.br/site/atividades/video-aulas>. Acesso em: 22 maio 2015.

SILVA, Cristian Teófilo da. Política indigenista – a reestruturação da Funai. O Estado e os povos indígenas no Brasil. *Coletânea de vídeo-aulas – LACED (Laboratório de Pesquisa em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento)*, 2012. Disponível em: <http://www.laced.etc.br/site/atividades/video-aulas>. Acesso em 22 maio 2015.

SIMONIAN, Ligia T. L. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de Reserva na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Celia Nunes *et al.* (org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP, 2000.

SMITH, Maira; GUIMARÃES, Marco Aurélio. Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas: reflexões sobre a construção de uma nova política indigenista. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*, Florianópolis, 2010.

SOUZA, Cassio Noronha Inglês; ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro (org.). *Gestão territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. (Coleção Educação para todos, v. 39, Série Via dos Saberes).

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. Questão indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. *Cadernos PROLAM*, São Paulo, Universidade de São Paulo, ano 8, v. 1, 2008.

WOLKMER, Antônio C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

