

 <p>Universidade Federal de Campina Grande</p>	<p>UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO</p>	 <p>UFMT</p>
---	---	---

**POLÍTICA AMBIENTAL INDIGENISTA E A GESTÃO DOS
RECURSOS NATURAIS: A COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA
INDIGENISTA SOB ANÁLISE E SEUS REFLEXOS LOCAIS**

ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO

Rondonópolis – MT
2015

ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO

**POLÍTICA AMBIENTAL INDIGENISTA E A GESTÃO DOS
RECURSOS NATURAIS: A COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA
INDIGENISTA SOB ANÁLISE E SEUS REFLEXOS LOCAIS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais (Doutorado Interinstitucional) da Universidade Federal de Campina Grande - PB com a Universidade Federal de Mato Grosso, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Doutor em Recursos Naturais.

Área de Concentração: Sociedade e Recursos Naturais

Orientador: Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa

Rondonópolis – MT
2015

ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO

**POLÍTICA AMBIENTAL, PROTEÇÃO JURÍDICA DAS TERRAS INDÍGENAS E A
GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS**

APROVADA EM:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa
Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. Gesinaldo Ataíde Cândido
Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. José Dantas Neto
Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani
Universidade Federal do Sul da Bahia

Profa. Dra. Erika Araújo da Cunha Pegado
Instituto Federal do Rio Grande do Norte

“Bendito seja a liderança que reproduz a fala e a demanda do seu povo. Bendito seja o membro da CNPI que é porta-voz e traz um recado das comunidades, das aldeias. Das suas demandas, das suas ânsias, das suas vontades e suas decepções também”. (Fala de um Representante Indígena na 24ª Reunião Ordinária da CNPI- Brasília/DF).

AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos, primeiramente, a DEUS, já que Ele colocou pessoas tão especiais a meu lado, sem as quais, certamente, não teria dado conta de finalizar este trabalho; e à minha avó materna, Maria de Medeiros da Silva (*in memoriam*), pelo carinho sempre ofertado a mim!

À minha família, pelo apoio dado para a concretização deste trabalho!

À minha sobrinha Saffira, pelos momentos de alegria sempre ofertados!

Aos amigos de sempre, Victor Pena, Maria Aparecida, Tia Divina, Camila Almeida, Solange e Dualcy, Fernando Neres, Fabíola, Poliana, Blainy, Karla Schaefer e Jhonny, por só quererem o meu bem e por me valorizarem, tanto, como pessoa. Obrigado pela amizade!

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da UFCG, que acreditaram em meu potencial de uma forma que eu não acreditava ser capaz de corresponder. Sempre disponíveis e dispostos a ajudar. Obrigado por estarem ao meu lado e acreditarem, tanto, em mim!

Ao Professor Erivaldo, meu orientador, por saber conduzir o trabalho com seriedade e comprometimento!

À Professora Águeda, pela dedicação e disponibilidade sempre demonstradas para acompanhar este trabalho!

Aos povos indígenas brasileiros, por serem exemplo de humanidade e respeito com o meio ambiente! Por causa deles é que esta tese se concretizou. Vocês merecem meu eterno agradecimento!

A meus amigos do doutorado, pelos momentos divididos juntos, especialmente à Michele, à Débora, à Greyce e à Eliane, que se tornaram verdadeiras amigas e tornaram mais leve meu trabalho. Obrigado por dividir comigo as angústias e alegrias. Foi bom poder contar com vocês!

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar as políticas ambientais indígenas brasileiras, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, da Lei n. 12.593/2012 (que instituiu o Plano Plurianual de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas) e do Decreto n. 7.747/2012 (que instituiu a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas). O estudo parte da ideia de que a gestão dos recursos naturais em terras indígenas está, diretamente, relacionada à variedade de interesses dos diferentes atores capazes de influir nas decisões referentes à formulação das políticas ambientais no Brasil. A política ambiental indigenista brasileira, por sua vez, nos últimos anos, tem sido fortemente discutida no âmbito da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, criada no ano de 2006, com o escopo de tratar da posse plena dos territórios, reconhecimento da autonomia indígena, promoção da participação social indígena e reconhecimento dos modos peculiares dos índios relacionarem-se com a natureza. O estudo baseou-se na análise de discurso como procedimento metodológico necessário para compreender a fala dos atores sociais, participantes das reuniões da CNPI, que demonstram em seus discursos concepções sociais, políticas e ideológicas sobre a política indigenista brasileira. A partir dessa compreensão, verificou-se que os principais pontos de discussão tratados pelos índios nas reuniões da CNPI, entre os anos de 2011 e 2015, referem-se à urgente necessidade de reestruturação da FUNAI, fortalecimento da participação social indígena nos processos decisórios e criação de mecanismos eficazes de gestão ambiental que protejam os territórios e os recursos naturais imprescindíveis à sobrevivência físico-espiritual; enquanto a bancada governista, nesse mesmo período, sustentou um discurso com viés desenvolvimentista, que reconhece os direitos dos povos indígenas consagrados em diplomas legais e internacionais, sem prejuízo do desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido, conclui-se que um conjunto de fatores mercadológico-capitalistas reforça a manutenção do processo de negação de direitos a que estão submetidos os povos indígenas, desde o período colonial, o que justifica a criação de políticas públicas consistentes que reconheçam o protagonismo indígena.

PALAVRAS – CHAVE: Meio Ambiente. Povos Indígenas. Terra Indígena. Gestão Ambiental Indígena. Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Brazilian indigenous environmental policies from the advent of the Federal Constitution of 1988, Law n. 12.593 / 2012 (which established the Multi-Year Plan for the Protection and Promotion of Indigenous Peoples) and Decree n. 7747/2012 (which established the National Policy for Environmental Management in Indigenous Lands). The study starts from the idea that the management of natural resources on indigenous lands is directly related to the variety of interests of different actors able to influence decisions concerning the formulation of environmental policies in Brazil. The Brazilian indigenous environmental policy, in turn, in recent years, has been heavily discussed within the National Commission for Indigenous Policy - NCIP, created in 2006, with the scope to address the full possession of the territories, recognition of indigenous autonomy, promotion of indigenous social participation and recognition of the peculiar ways of the Indians to relate with nature. The study was based on discourse analysis as methodological procedure necessary to understand speech of social actors participating in meetings of the NCIP, which show in his speeches social conceptions, political and ideological on Brazil's indigenous policy. From this understanding, it was found that the main discussion points addressed by the Indians in the meetings of the NCIP between the years 2011 and 2015, refer to the urgent need for restructuring of FUNAI – Fundaction Indigenous Nation, strengthening indigenous social participation in decision making and creation effective environmental management mechanisms to protect the territories and natural resources essential to the physical and spiritual survival; while the government bench in the same period, he held a speech with developmental bias, which recognizes the rights of indigenous peoples enshrined in legal and international instruments, subject to the country's economic development. In this regard, it is concluded that a set of marketing-capitalist factors reinforces the maintenance of rights denial of process to which indigenous peoples are subjected since the colonial period, justifying the creation of consistent public policies that recognize the indigenous leadership.

KEYWORDS: Environmental Policy. Indigenous land. Management of Natural Resources. National Commission on Indigenous Policy - NCIP.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PL	Projeto de Lei
PNGATI	Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPPPI	Política Nacional de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
RG	Representante do Governo
RI	Representante Indígena
RO	Representante de ONG
RSC	Representante da Sociedade Civil
SESAI	Secretaria Especial em Saúde Indígena
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2011	94
Quadro 2 - Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2012	105
Quadro 3 - Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2013	118
Quadro 4 - Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2014	129
Quadro 5 - Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2015	138
Quadro 6 – Quadro- resumo das percepções dos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante	139
Quadro 7 – Quadro- resumo das percepções dos atores sociais na 2ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante	139
Quadro 8 – Quadro- resumo das percepções dos atores sociais na 3ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante	140
Quadro 9 – Quadro- resumo das percepções dos atores sociais na 4ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante	140
Quadro 10 – Quadro-geral das percepções dos atores da CNPI entre o ano de 2011 e 2015	141

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	16
2 OBJETIVOS	16
2.1 GERAL.....	16
2.2 ESPECÍFICOS	17
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
3.1 A POLÍTICA AMBIENTAL E SUAS INTERFACES: a Crise Ecológica e o Estado Democrático e os Princípios Fundamentais da Ordem Ecológica.....	18
3.2 POLÍTICA AMBIENTAL NA ORDEM NACIONAL E INTERNACIONAL: abordagem histórica	32
3.3 A POLÍTICA AMBIENTAL INDÍGENA: AVANÇOS E DESAFIOS.....	43
3.4 A GESTÃO AMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS E DOS SEUS RECURSOS NATURAIS: conceitos e desdobramentos na ordem nacional e internacional.....	53
3.5 O DIREITO DOS POVOS À CONSULTA PRÉVIA: empoderamento dos atores na gestão das terras indígenas e dos recursos naturais	63
3.6 A GESTÃO DA TERRA INDÍGENA E DE SEUS RECURSOS NATURAIS SOB A ÓTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS	67
4 MATERIAIS E MÉTODOS	77
4.1 MÉTODO	77
4.2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	80
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	85
5.1 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2011	88
5.1.1 A importância da CNPI para a Política Indígena Brasileira.....	88
5.1.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2011	93
5.2 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2012	95
5.2.1 As primeiras discussões sobre a gestão ambiental das terras indígenas: reflexos das normas contrárias aos direitos indígenas e o nascimento da PNGATI.....	95

5.2.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2012	105
5.3 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2013	106
5.3.1 O desafio da implementação definitiva da política ambiental indígena.....	106
5.3.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2013	118
5.4 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2014	120
5.4.1 Em busca do fortalecimento da participação social indígena e da gestão ambiental das terras indígenas	120
5.4.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2014	129
5.5 ANÁLISE DA ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO DA CNPI NO ANO DE 2015 E ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – ETAPA LOCAL XAVANTE.....	131
5.5.1 A avaliação das políticas públicas ambientais indígenas entre 2012-2015 e o conhecimento de realidades indígenas locais	131
5.5.2 QUADROS-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2015 E NA CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – ETAPA LOCAL XAVANTE	137
6 CONCLUSÕES.....	143
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149

1 INTRODUÇÃO

A proteção das terras indígenas e de seus recursos naturais é o marco central da questão indígena hoje no Brasil. A presença das mais variadas formações naturais, associada à rica diversidade de populações como povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, populações urbanas e rurais de diferentes etnias e culturas, garantem a sua visibilidade no cenário de proteção socioambiental, bem como exige conformações mais plurais no que tange à tomada de decisões acerca da proteção ambiental e indigenista.

O cenário de sociobiodiversidade que caracteriza as terras indígenas traduz a complexidade existente da relação entre o ser humano e o ambiente natural, o que exige que os direitos sociais, ambientais, econômicos, religiosos, culturais, identitários sejam reconhecidos por diplomas legais que regulamentem a sustentabilidade dos modos de vida de populações tradicionais. É o caso, por exemplo, da Lei 13.123/2015, que traz em seu bojo, um conjunto de regramentos acerca do uso e acesso de recursos ambientais imprescindíveis para a sobrevivência de populações tradicionais que possuem conhecimentos tradicionais, geralmente, associados à biodiversidade. Enfim, afirma-se que os conhecimentos tradicionais indígenas e os recursos da biodiversidade encontrados nas terras indígenas possuem natureza informacional (dimensão imaterial), decorrem de fontes humanas que os geram e os conservam (dimensão humana), são desenvolvidos, incessantemente, de modo a serem conservados para as futuras gerações (dimensão cultural) e são imprescindíveis para a vida física e cultural de comunidades locais (dimensão ambiental) (RODRIGUES JUNIOR, 2010).

Registra-se que a gestão dos recursos naturais em terras indígenas está diretamente relacionada à variedade de interesses dos diferentes atores capazes de influir nas decisões referentes à formulação das políticas ambientais no país. Estas estão engendradas em um campo de forças, em que residem questões conflituosas de ordem econômica, político-institucional, ecológica e social.

Essa discussão/abordagem ganha mais espaço quando se constata que os povos indígenas são titulares do direito de serem consultados previamente, de forma livre e informada, antes de serem tomadas quaisquer decisões administrativas que possam afetar os seus bens ou direitos, conferindo a eles o controle sobre o destino de suas vidas e dos recursos naturais, que são imprescindíveis para a sua sobrevivência físico-espiritual. O referido direito, também denominado obrigação estatal de consulta, foi previsto, primeiramente, em âmbito internacional, por conta da Convenção n. 169 da Organização Internacional do

Trabalho – OIT de 1987 e até hoje permanece em outros diplomas legais nacionais como instrumento de promoção do protagonismo indígena.

No âmbito das Constituições de alguns países da América Latina, a exemplo da Bolívia e Equador, a gestão dos recursos naturais em terras indígenas tem sido repensada a partir de propostas com vistas à reestruturação do texto constitucional. Esse movimento, denominado, Novo Constitucionalismo Latino Americano tem a sua base no conceito de constitucionalismo multicultural (institucionalização do conceito de diversidade cultural da sociedade acompanhado do reconhecimento de direitos individuais e coletivos), constitucionalismo pluricultural (reconhecimento de novos direitos, como, por exemplo, linguagem própria, acesso à terra, consulta prévia) e constitucionalismo plurinacional (trata da “refundação do Estado” capaz de incluir as nações indígenas como sujeitos de direito à autodeterminação) (VIEIRA, 2013).

No plano nacional, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 231, o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas, das crenças e das tradições de todos os povos indígenas presentes no território nacional. Trata-se de uma interpretação que considera a terra indígena com um valor superior ao da simples propriedade individual, ou seja, ela é a base material da vida indígena, sua morada, local onde são desenvolvidas as relações familiares, do qual retira seu alimento e propaga sua religiosidade e cultura (VILLARES, 2009).

É certo que a maioria das atividades econômicas oriundas do setor agropecuário e industrial estão, intimamente, relacionadas com o uso das terras indígenas, dos recursos naturais presentes nesses espaços e de tudo mais aquilo que as aldeias possam oferecer. É justamente por isso que as ações regulatórias de gestão criadas para racionalizar a utilização dos inúmeros bens e serviços fornecidos pelos ecossistemas florestais indígenas devem ser estudadas, já que se reconhece que a sustentabilidade dos recursos naturais encontrados e explorados nas terras indígenas decorre da eficácia de políticas públicas ambientais que se encontram, atualmente, instituídas por leis federais e demais resoluções, bem como da atuação de órgãos administrativos governamentais.

Sabe-se que as terras indígenas sofrem constantes prejuízos ambientais que, geralmente, ocorrem na forma de desmatamentos ilegais, instalação irregular de madeiras ao redor das terras indígenas e, principalmente, a presença constante de atividades agropecuárias no entorno das aldeias.¹ Nesse cenário de crescente degradação ambiental

¹ Nas proximidades das aldeias do Parque Indígena do Xingu, considerado o maior espaço ambiental indígena do Brasil, as principais atividades econômicas desenvolvidas são pecuária, cultivo da soja e exploração madeireira.

dentro das terras indígenas, é que se verifica que os espaços de vida e liberdade e reprodução físico-espiritual dos índios também passam por uma crise ecológica, em que a mobilização de diferentes grupos sociais pode fomentar o surgimento de uma ética ambiental voltada para a tutela e gestão ambiental indígena.

O Brasil, atualmente, conta com uma população indígena de aproximadamente 820.000 índios, distribuídos em 241 etnias presentes em todos os Estados da Federação. Em termos de ocupação geográfica/extensão territorial, os povos indígenas ocupam, aproximadamente, 113 milhões de hectares, num total de 695 terras, cujos espaços são classificados em terras indígenas tradicionalmente ocupadas (aquelas contempladas pelo artigo 231 da Constituição Federal de 1988), reservas indígenas (espaços doados por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União), terras dominiais (as de propriedade das comunidades indígenas, por qualquer das formas de aquisição do domínio nos termos da legislação civil) e terras indígenas interditadas pela FUNAI para proteção dos povos e grupos isolados (FUNAI, 2012; ISA, 2014).

Dado o reconhecimento de que as terras indígenas no Brasil estão delimitadas em consideráveis extensões territoriais, urge compreender como a gestão dos recursos naturais presentes nesses espaços têm favorecido os modos de vida dos índios, controlado os conflitos socioambientais e os modos de apropriação dos recursos naturais, num período em que a sua função socioambiental tem se tornado frágil frente aos progressivos conflitos por posses irregulares e utilização desregada de seus bens ambientais.

E, é nesse sentido, que a Lei n.12.593/2012 e o Decreto n. 7.747/2012, bem como demais resoluções e atas oriundas das reuniões da Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI devem ser analisadas, uma vez que as suas disposições tentam conciliar os diferentes interesses envolvidos na questão da tutela dos povos indígenas e gestão de suas terras, além de conter aspectos filosóficos, sociológicos, antropológicos, econômicos, históricos e ecológicos que podem auxiliar na compreensão das deliberações e opiniões dos sujeitos que participam das reuniões, que tratam da política ambiental indigenista brasileira. Enfim, tais leis surgem como o marco regulatório para a gestão das terras indígenas e recursos naturais presentes nos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas, o que justifica a sua abordagem mais aprofundada quando da elaboração da tese.

São 6,5 milhões de cabeças, correspondentes à 25% de todo o rebanho do Estado de Mato Grosso. A soja representa 33% de toda a área colhida no Mato Grosso. A exploração madeireira concentra-se nos municípios de Cláudia, Feliz Natal, Vera, Marcelândia, Sinop e União do Sul (BARRETO, 2010).

A escolha por essas leis específicas deve-se ao fato, também, de se reconhecer que entre os seus principais objetivos está a garantia aos povos indígenas da plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos; ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis; e, por fim, a implantação e desenvolvimento de 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 tradicionais.

A política indigenista no Brasil, nos últimos anos, de acordo com as orientações das leis em comento, tem sido desenvolvida por meio da Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI, criada em 2006. Trata-se de um órgão do Ministério da Justiça, composto por 20 representantes indígenas, 2 representantes de organizações indigenistas não governamentais e 13 membros de órgãos governamentais, além de convidados permanentes, dentre os quais o Ministério Público Federal. As suas deliberações são paritárias e a sua presidência é exercida pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

De acordo com 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 de todas as etnias e a gestão ambiental e territorial dos espaços de vida e liberdade dos povos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza. Todas as deliberações são registradas em atas oficiais, a cargo da FUNAI.

A atuação da CNPI na promoção das políticas ambientais indígenas, a exemplo da criação da Lei 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012 (já que tais normas surgiram por conta das discussões realizadas nesse órgão consultivo) demonstra compatibilidade com as novas dinâmicas sociais do ambientalismo contemporâneo, preocupado com a criação e consolidação de espaços de participação popular para a formação de políticas públicas de cunho participativo e que garantem uma lógica mais democrática nos processos decisórios envolvendo a questão ambiental.

Este trabalho poderá contribuir, então, para compreender a sistemática jurídica que envolve a tutela das terras indígenas e integridade dos povos indígenas massacrados ao longo dos séculos. Em uma sociedade multicultural e participativa, em que o espaço deve ser garantido para todos, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado deve passar por um

exercício cotidiano de democracia, compreendendo que o meio ambiente é parte integrante e indivisível dos direitos humanos.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Quando se quer atribuir aos povos indígenas a intrínseca relação com os processos de gestão de recursos naturais é porque há que se reconhecer que o direito à diferença cultural e o direito à terra que, tradicionalmente, ocupam são importantes fatores a serem agregados nas decisões administrativas e legais que importam na utilização dos recursos naturais. Daí, a extrema necessidade em reconhecer o direito dos povos indígenas em ver seus interesses atendidos nos processos de tomada de decisões que envolvem a gestão dos recursos naturais aos quais possuem dependência físico-espiritual milenar.

É necessário refletir, então, sobre a institucionalização da gestão dos recursos naturais em terras indígenas no Brasil, no período de 2011-2015, a partir dos debates e deliberações ocorridas na CNPI. A escolha pelo triênio deve-se ao disposto na Lei n.12.593/2012, que estabeleceu o Plano Plurianual para a União implementar o Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas no Brasil. Como já salientado, algumas das ações a serem tomadas/executadas pelo Poder Público e demais segmentos envolvem a gestão dos recursos naturais presentes nos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas.

Por isso, é mister indagar: **Como as legislações que tratam da gestão ambiental das terras indígenas, propriamente a Lei n. 12.593/2012 e o Decreto n. 7.747/2012, têm garantido a efetivação de direitos socioambientais e implementação de políticas públicas ambientais para os povos que possuem formas peculiares de relacionar com a natureza?**

2 OBJETIVOS

2.1 GERAL

Compreender a realidade atual vivida pelos povos indígenas bem como por seus territórios, a partir do conhecimento das políticas públicas ambientais indígenas criadas por conta do advento da Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012, observado o período 2011-2015.

2.2 ESPECÍFICOS

- Contextualizar o processo de criação da Comissão Nacional de Política Indigenista e a sua atuação na gestão ambiental indígena no Brasil;

- Examinar, por meio do conteúdo das atas das reuniões realizadas pela CNPI, a percepção dos atores sociais envolvidos nas decisões que envolvem a gestão dos recursos naturais em terras indígenas, bem como o contexto histórico-textual-jurídico em que foram produzidas;

- Identificar os principais conflitos ambientais que integram o processo de gestão ambiental indígena e que são apresentados como questões de pauta nas reuniões realizadas pela CNPI;

- Verificar as principais ações de gestão ambiental implementadas nas terras indígenas, a partir das deliberações tomadas pela CNPI, prevendo e estudando os possíveis avanços nesta matéria.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, apresenta-se a discussão teórica a respeito dos temas Política Ambiental, Política Ambiental Indígena, Crise Ecológica e Estado Democrático; Tutela e Gestão das Terras Indígenas; Plano Nacional de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas.

3.1 A POLÍTICA AMBIENTAL E SUAS INTERFACES: a Crise Ecológica e o Estado Democrático e os Princípios Fundamentais da Ordem Ecológica

A compreensão da questão ambiental, enquanto questão de ordem nas últimas décadas, bem como o reconhecimento 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, são marcados por acontecimentos e pelo advento de mecanismos de proteção ambiental que reforçam a necessidade de se tutelar o patrimônio ecológico para as presentes e futuras gerações. O cenário da questão da sustentabilidade é construído, então, nesse contexto, a partir de valores que enfatizam a confluência da noção de propriedade, bem-estar da sociedade contemporânea, acumulação de bens materiais, proteção socioambiental e dos conhecimentos tradicionais. (JACKSON, 2011).

A abordagem das políticas ambientais e seus respectivos instrumentos dispostos no cenário da tutela e gestão dos recursos naturais, ganha então, espaço, quando se verifica que o homem carece em criar um modelo de desenvolvimento que atenda as necessidades humanas de forma equitativa e incluyente e, ao mesmo tempo, se apresente ambientalmente viável (KRISHNASWAMY, 2012).

É importante explicitar que a política ambiental e a gestão dos recursos naturais possuem uma relação intrínseca, e mesmo ontológica, uma vez que as relações da sociedade com o meio ambiente, nos últimos tempos, tem sido tratada a partir da implementação de sistemas de gestão ambiental materializados em políticas públicas que geram planos, programas e projeto em caráter ambiental. Para Simonian (2000), 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 sociedades. Segundo Philippi Jr et al. (2005) 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.

É certo, também, que determinadas temáticas ambientais, tais como formas de apropriação da natureza e transformação do espaço; níveis de degradação ambiental decorrentes de intervenções humanas; atuação do governo, empresas, academia e sociedade civil na busca de soluções para amenizar a crise ambiental, social e econômica, têm a sua gênese de discussão em pesquisas que adotam uma perspectiva interdisciplinar no estudo das políticas ambientais e formas de utilização dos recursos naturais. Essa confirmação baseia-se na ideia de que a complexidade dos problemas que envolvem o tratamento dos recursos naturais depende de bases conceituais e metodológicas interdisciplinares, que retratem, conjuntamente, as diversas formas de interação entre as atividades humanas (essencialmente calcadas em decisões políticas) e o meio natural (CÂNDIDO, 2011). É evidente que o homem, ao depender da água, ar, energia contida nos vegetais e animais, está intrinsecamente ligado à natureza, seja como membro dependente ou, ainda, como membro participativo, o que torna, assim, o único vivente que é, ao mesmo tempo, sujeito-objeto ético na relação com a natureza.

Não há dúvidas de que a realidade global que envolve a existência dos recursos naturais é marcada pela escassez e finitude, em razão da expansão industrial e agrícola, o que tornou a existência humana vulnerável do ponto de vista socioambiental.

Segundo Ayala (2011), a existência humana depende de que se assegure proteção simultânea, de níveis de desenvolvimento econômico, mas, também, de níveis de qualidade dos recursos naturais, não sendo possível conceber-se a proteção autônoma de qualquer uma destas duas realidades, sob pena de se ter uma proteção apenas parcial do imperativo de dignidade da pessoa humana, o qual se constitui em um dos objetivos da República Federativa Brasileira (art. 1º, III, CF/88).

Não há dúvidas de que o crescimento populacional, ao longo dos anos, e o progresso tecnológico da humanidade possibilitaram o surgimento de relações sociais e modos de produção sempre pautados num ideal de subjugação da natureza pelo homem. Na verdade, a história da presença do homem sobre a Terra, como afirma Moscovici (2007), é também a história da ação humana sobre a natureza.

De acordo com Santos (2002), a partir dos séculos XVI e XVII, a modernidade emergiu com um ambicioso e revolucionário paradigma sócio-cultural, no qual a razão seria a única forma de se chegar ao conhecimento verdadeiro. É nesse momento que a natureza passou a ser objeto de conhecimento pelo homem, que fez dela objeto de apropriação. A partir de então, a produção e o consumo de bens formaram a engrenagem da modernidade, cujo ritmo dinâmico exigia uma intensa e crescente exploração dos recursos naturais. Leff (2000),

por sua vez, atribui à razão cartesiana, própria da modernidade, a separação entre o ser e o ente, o sujeito cognitivo como entidade separada da realidade cogitada, a razão humana capaz de se desligar do mundo sensível e contemplá-lo como algo externo a ela. Ou seja, tal operação permitiu a separação entre homem/sociedade e natureza.

É certo que os efeitos do crescente progresso da humanidade associado à acumulação de bens e capital têm causado reflexos negativos associados à limitação do planeta em fornecer recursos naturais que subsidiem a produção e o consumo (GOWDY; ERICKSON, 2005). Essa constatação, que já tem sido justificada por inúmeros estudos científicos (CONSTANZA et al., 2012), apresenta o paradoxo que permeia os modos de vida da sociedade contemporânea: de um lado, a pressão ilimitada para a geração de bens de produção e consumo e, de outro, a necessidade de se respeitar a capacidade de suporte do planeta em fornecer recursos naturais para as atividades econômicas. Como afirma Araújo et al (2014), a humanidade se vê obrigada, a partir disso, a construir um novo modelo de desenvolvimento, que se apresente sustentável, sincronicamente (para as diversas populações do planeta), como, também, diacronicamente (respeitando o direito de desenvolvimento das futuras gerações). Ao Estado, em especial, cabe, também, o exercício da coerção sobre quem descumpra o dever de proteção ambiental. Trata-se de um dever jurídico-constitucional capaz de garantir a integridade dos direitos de liberdade dos cidadãos (CAPELLA, 1998).

Verifica-se, portanto, que a imagem do novo cenário que circunda os tempos atuais é de que as instituições públicas responsáveis pela proteção primária do meio ambiente não têm conseguido criar e manter parâmetros de proteção ambiental que regulem ocupações territoriais desordenadas, combatam a utilização indiscriminada de recursos não renováveis e olhem para as vítimas ou excluídos da lógica do desenvolvimento capitalista. Trata-se de problemas sistêmicos, o que significa que estão interligados e interdependentes (CAPRA, 2006). Daí a necessidade de aplicação da lei que, em sua primeira função, deve promover o equilíbrio de forças entre os mais variados segmentos sociais. Além do mais, as leis ambientais são parte constitutiva de políticas públicas e se prestam, também, a promover a gestão do meio ambiente, de modo que a autonomia da natureza e os limites do poder econômico sejam observados, conjuntamente, para o alcance do bem comum.

Bruseke (2002), por sua vez, salienta que os ecossistemas são marcados por tamanha complexidade que não é mais possível realizar um prognóstico de sua existência futura, e essa situação se complica mais quando o homem interfere neles com suas atividades econômicas.

Questiona-se, então, quais são os resultados das ações antrópicas que têm criado um modelo de desenvolvimento instável ecologicamente e economicamente, e que não alivia a pressão absoluta que põe sobre os estoques dos recursos naturais? O esgotamento progressivo dos estoques de recursos naturais e a exclusão de grupos que, além de não terem acesso às riquezas produzidas, devem suportar as consequências ambientais das atividades lesivas ao meio ambiente. Ou seja, os níveis crescentes de consumo de uma fração da população mundial, aliado à expansão da pobreza nos países subdesenvolvidos, têm causado impactos ambientais que modificaram as condições de habitabilidade humana no planeta e geram questionamentos sobre a validade do paradigma antropocêntrico que orienta a relação utilitarista da sociedade moderna com a natureza (GARNELO; SAMPAIO, 2005). As bases para essa resposta também já se mostraram no discurso de Boulding (1966), que reconheceu que o modelo de produção e consumo que estava sendo estabelecido no último século seria insustentável e que o paradigma da prosperidade já se apresentava excludente e seria capaz de produzir efeitos perigosos e irreversíveis para o equilíbrio ecológico e social, mundialmente.

Adentrando-se nessa discussão, torna-se válido compreender como os processos de gestão dos recursos naturais constituídos, antes, e depois da Constituição de 1988, têm implementado as políticas de conservação da biodiversidade, controlando os conflitos socioambientais e os modos de apropriação dos recursos naturais. Não menos importante, outro ponto que precisa ser analisado, conjuntamente, é o de que os povos indígenas merecem destaque na análise dos variados instrumentos de gestão ambiental e dos recursos naturais existentes, uma vez que a sustentabilidade dos seus modos de vida tem sofrido reflexos negativos por conta de atividades econômicas que desrespeitam os seus modos de conviver com a natureza (YAÑES, 2006). Aliás, a confluência do tratamento das questões que envolvem o indigenismo e o ambientalismo sempre foi palco das variadas tensões/conflitos gerados por interesses desenvolvimentistas, que ampliam a subalternização de grupos e classes sociais excluídos dos processos decisórios em matéria ambiental.

Toda essa análise baseia-se no pensamento de Weber (2002), que apresenta três temas que visam subsidiar a análise e a busca concreta de soluções – mesmo que parciais, para os problemas associados aos conflitos ligados a condições específicas de acesso e utilização de recursos naturais em diferentes escalas de complexidade – do local ao global. Para o mesmo autor, as transformações provocadas por mudanças institucionais – mudanças no regime de propriedade, na organização de mercados ou na estrutura legislativa – são, no mínimo, equivalentes àquelas que resultam de inovações tecnológicas.

Por isso, a abordagem da gestão dos recursos naturais deve se dar a partir de três eixos centrais: a) direitos de propriedade (ou modos de apropriação), que pode definir o estado do sistema de relações sociedade-natureza; b) processos de tomada de decisão, que podem auxiliar a compreender a dinâmica dessa relação; c) pela construção de novos modelos, de forma a reduzir os riscos a que as populações se submetem em consequência da implantação dos projetos tecnológicos.

Para a pesquisa desenvolvida, a utilização dos três eixos de pesquisa é essencial e permite compreender, de modo detalhado, a relação dos povos indígenas com os processos de gestão de recursos naturais. Há que se reconhecer que os direitos à diferença cultural e à terra que, tradicionalmente, ocupam são importantes fatores a serem agregados nas decisões administrativas e legais que tratam da gestão dos recursos naturais, sem contar que os mesmos povos têm sofrido com as consequências nefastas do modo capitalista de produção e consumo de bens, além de verem recursos naturais presentes em seus territórios serem alvo de interesses mercadológico-capitalistas. A exemplo disso, pode-se citar a realidade vivida pelos povos do Parque Indígena do Xingu que, desde a década de 50, têm experimentado as consequências do processo de modernização ou industrialização da agricultura acontecido em seu entorno, o que tem causado consequências ambientais nefastas para os modos de vida dos índios habitantes desse parque (BARRETO, 2010).

Os problemas ambientais sofridos pelos povos indígenas xinguanos retrata, nitidamente, a realidade dos todos os povos indígenas brasileiros, de um modo geral. Trata-se de problemas decorrentes da ocupação irregular do solo, da falta de proteção da qualidade dos recursos hídricos e degradação da biodiversidade encontrada nos ecossistemas indígenas. Sabe-se que as principais atividades econômicas geradoras de prejuízos ambientais para os índios são a pecuária, o cultivo das monoculturas e a exploração madeireira, e as técnicas de cultivo empregadas por essas atividades têm contribuído, exclusivamente, para a redução da sustentabilidade socioambiental dos povos e biomas, que têm visto a qualidade da água ser reduzida por conta da presença de agrotóxicos nos rios e as florestas serem derrubadas e queimadas para aberturas de estradas e pastagens.²

A relação de dependência físico-espiritual dos povos indígenas para com os seus territórios e recursos naturais há muito tempo tem sido objeto de ameaças justificadas por interesses desenvolvimentistas que estimulam a exploração dos recursos naturais, provocam a expulsão dos índios dos seus espaços tradicionais e causam um processo de desintegração

² Até o ano de 2007, verificou-se que 2,3 milhões de hectares foram desmatados nas cabeceiras do Rio Xingu, o que corresponde a 33% de toda a bacia desse rio (BARRETO, 2010).

socioambiental. A escassez dos recursos e a degradação do meio ambiente combinam com populações em rápida expansão, o que leva ao colapso das comunidades locais e à violência étnica e tribal, que se tornou a característica mais importante da era pós-guerra fria (CAPRA, 2006).

É certo que esse conjunto de prejuízos ambientais sofridos pelos povos indígenas está associado, também, à constatação de que as populações, vítimas dessas práticas de degradação ambiental, não sejam informadas ou subsidiadas por instrumentos informativos que as auxiliem na tomada de decisões e condutas diante dos impactos ambientais advindos das atividades que agridem os recursos naturais presentes em seus territórios. O direito à informação ambiental, como afirma Leite e Ayala (2010), é elemento angular para qualquer política ambiental que busque regular os riscos ambientais nas sociedades contemporâneas, e a sua concretização pressupõe a satisfação de um direito de acesso à informação e um direito de ser informado, de forma suficiente, adequada e, sobretudo, oportuna. *Deve-se informar, para melhor decidir.*

Diante desse atual cenário em que se encontram os povos indígenas, e refutada a ideia tranquilizadora da reversibilidade da natureza ao seu estado anterior, devido à sua capacidade de se reproduzir constantemente, torna-se desafiador a adoção de posturas político-ambientais, capazes de alterar o paradigma do desenvolvimento livre das preocupações ambientais, num período em que o planejamento e gestão dos recursos naturais em terras indígenas não tem revelado a auto-confiança dos povos tradicionais e cultivado uma prudência ecológica, que respeite os interesses ambientais de seres que possuem formas peculiares de se relacionarem com a natureza.

A constatação de que o homem deve viver harmoniosamente com o meio ambiente, sob pena de extinção da própria espécie, associado, ainda, à ideia de que nós pertencemos a um todo maior, e que por isso, as nossas ações sempre devem observar a finitude dos recursos naturais, indica que, essa relação de interdependência homem-recursos naturais não pode mais ser vista, exclusivamente, sob um viés antropocentrista. Nesse sentido, Leite e Ayala (2010) apontam que a concepção passada de que o homem domina e submete a natureza à exploração ilimitada não merece mais respaldo do ponto de vista jurídico-ambiental, uma vez que a tendência atual é a busca da conservação dos recursos naturais, dentro de um panorama menos antropocêntrico.

Calcadas nesse fundamento, as políticas ambientais surgem e podem auxiliar na formulação de soluções para o atual modelo insustentável de relação do homem e 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 (2006), 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 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, Capra (2006) 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 Leff (2000), o novo saber ambiental deve privilegiar a construção de um novo espaço social calcado no encontro de saberes. A ciência, utilizada como mecanismo dominante de validação do conhecimento, deve ceder espaço para outros saberes, experiências e atores sociais (populações tradicionais, movimentos e grupos sociais) que são reconhecidos como agentes sociais na construção de uma racionalidade ambiental.

É certo que os problemas ambientais do nosso tempo estão, intimamente, representados no duelo existente entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, o que tem gerado uma crise ambiental numa sociedade de risco. Essa discussão é melhor fundamentada pela Teoria da Sociedade do Risco, proposta pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, que traz o conhecimento dos riscos ambientais para o centro das questões ambientais, na atual modernidade.

A Teoria da Sociedade de Risco baseia-se na apresentação e exame dos novos problemas ambientais nas sociedades contemporâneas, que se revelam específicos e diferenciados em sua qualidade, bem como na extensão de seus efeitos e na capacidade de serem compreendidos de modo adequado pelas instituições, instrumentos e mecanismos formulados com objetivo de solucioná-los (LEITE; AYALA, 2010). São problemas ambientais de uma sociedade que perdeu a capacidade de gerar segurança e controlar as contingências, características essenciais no contexto do desenvolvimento da modernidade.

Na concepção de Beck (1998), as políticas de segurança, dentro do novo modelo de organização social moderna, são incapazes e falham na gestão dos perigos e a previsão dos riscos das decisões relativas ao desenvolvimento econômico e as inovações tecnológicas começam a ser postas em dúvidas, o que induz à falência os programas institucionais de cálculo dos efeitos colaterais das decisões que tentam identificá-los, controlá-los e evitá-los.

A Teoria de Beck reforça que existe uma invisibilidade preponderante sobre os riscos ecológicos. Tal fato decorre da conduta do Poder Público (Estado) e ainda do setor privado, que se utilizam de meios e instrumentos para ocultar as origens e os efeitos dos riscos ambientais, de forma a dar publicidade, apenas, para os eventos científicos de seus interesses. Nesse sentido, Beck (1998) aponta que a sociedade está pautada numa irresponsabilidade organizada, haja vista que as instituições públicas e civis não despertaram o interesse para a necessidade de promoção de uma gestão compartilhada do risco.

Para Beck (1998), 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.

Conforme leciona Canotilho (2008), a participação social nos espaços públicos de discussão da questão ambiental pode ganhar contornos mais nítidos, quando se viabiliza o engajamento dos cidadãos no exercício ativo da cooperação para a proteção ambiental e dá vistas a estruturação de um Estado Democrático de Direito Ambiental. Dada a existência desse Estado de Direito Ambiental, os bens ambientais, ao pertencerem à coletividade e, por isso, serem de interesse público, requerem ser administrados, usados e geridos de forma compartilhada e solidária por toda a comunidade, inspirada em um perfil de democracia ambiental. Enfim, na vertente ambiental do Estado Democrático de Direito, a coletividade deve participar das decisões e obter informações ambientais indispensáveis para a tomada de consciência e emissão de opiniões sobre a temática ambiental.

A dimensionalidade internacional dos problemas ambientais tem exercido forte influência sobre os ordenamentos jurídicos hodiernos, a ponto de incluir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental do homem e maior premissa na ordem pública ambiental. E é, justamente, essa atribuição de status de direito fundamental à proteção ambiental que tem orientado, nos últimos anos, as legislações a apresentarem demandas por transformação do Estado, que diante das grandes devastações, deve aspirar

novos valores ambientais, como por exemplo, a ética pela vida, uso racional e solidário dos recursos naturais, equilíbrio ecológico e preservação do patrimônio genético (NUNES JUNIOR, 2004). A gênese dessa discussão tem respaldo no pensamento de Bobbio (1992), que retrata que “o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas”.

O Estado de Direito Ambiental constitui um conceito de cunho teórico-abstrato que abrange elementos jurídicos, sociais e políticos necessários para a construção de uma nova cidadania e redimensionamento do papel do Estado na sociedade, em prol de um meio ambiente sadio. Capella (1994) compreende que o Estado de Direito Ambiental deve ser construído para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a partir de mecanismos de adoção do princípio da solidariedade econômica e social. Leite et al. (2012), por sua vez, observam que a criação do Estado de Direito Ambiental deve propiciar a gestão dos riscos ecológicos e evitar o aumento da irresponsabilidade organizada. Canotilho (2008) prefere destacar a consolidação da concepção integrada de meio ambiente, a institucionalização dos deveres ambientais e o agir integrativo do poder público na proteção ambiental como pressupostos essenciais ao processo de edificação do Estado de Direito Ambiental.

No plano normativo, verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concebe a existência de um Estado de Direito Ambiental Brasileiro, uma vez que prevê a todos, indistintamente, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dispensando um tratamento que impõe princípios estruturantes que enfatizam que as decisões sobre a condição humana sejam orientadas por princípios de natureza ecológica. Nesse sentido, a precaução, a prevenção, a solidariedade, a participação, a proibição de retrocesso ecológico e o mínimo existencial ecológico formam o conjunto de vetores que formam o fundamento teórico-jurídico do Estado de Direito Ambiental.

Lopes (2012) ressalta que o princípio da tolerância é crucial para a construção da paz e na sociedade mundial e consolidação dos Estados Democráticos. Segundo o mesmo autor, muito embora o referido princípio tenha sido, inicialmente, associado à ideia de respeito às diversas crenças religiosas, o seu atual significado tem se associado à possibilidade de coexistência de minorias étnicas e linguísticas. Segundo Bobbio (1992), a tolerância é um dever ético que garante a convivência pacífica entre culturas e que tem seu núcleo no reconhecimento igual do direito de conviver, enfim, “por trás da tolerância não há mais apenas o ato de suportar passiva e resignadamente o erro, mas há uma atitude de confiança na razão do outro, de considerar seu próprio interesse à luz do interesse dos outros”.

Em outro plano, a construção de modelos democráticos de desenvolvimento pode se dar, também, na perspectiva de implementação de ações que assegurem que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial, de classe ou gênero, suporte as conseqüências ambientais advindas de atividades ou modelos econômicos, ou ainda de decisões políticas desenvolvimentistas, ou ainda mesmo a omissão destas (ACSERALD et al., 2004). O conjunto desses princípios e práticas tem recebido a denominação de Justiça Ambiental, movimento que vem se constituindo num importante exemplo de resistência aos efeitos nefastos do modo de produção e consumo capitalista global. Além dos fundamentos qualitativos que justificam a criação desse movimento no âmbito do combate das injustiças ambientais associadas às más condições de vida de grupos minoritários, existem dados quantitativos que funcionam como aparato ideológico da construção desse movimento: somente 20% da população mundial tem acesso a 80% de todos os recursos naturais disponíveis, enquanto o restante da população (reconhecida, realmente, como minoritária) encontra-se sob graves riscos (ambientais e de saúde), justamente por não disporem de acesso aos recursos naturais imprescindíveis à manutenção das necessidades básicas (PORTO, 2011).

Segundo Bravo (2013), o movimento justiça ambiental faz uma releitura dos obstáculos ambientais que envolvem o planeta e impedem a erradicação da pobreza. Nesta linha, o autor apresenta quatro vetores que confirmam a má distribuição dos bens e serviços naturais essenciais para a manutenção da vida e bem estar geral: a) as injustiças sociais associadas ao acesso, gestão e a capacidade de decisão sobre os ecossistemas e recursos financeiros são representadas por relações assimétricas de poder; b) a desigualdade de gênero também contribui para a manutenção de relações de exclusão nas tomadas de decisão; c) inúmeras instituições governamentais e privadas abordam e tratam do conceito de desenvolvimento sustentável sob uma visão preponderantemente mercadológica; d) a eficiência ambiental e econômica são almejadas pelas instituições sem fixação de critérios de equidade (o aumento do nível de bem estar social deve caminhar, juntamente, com o aumento do estoque de capital natural e artificial para o futuro).

A incorporação analítica da diversidade social na construção do risco ambiental e a presença de uma lógica política para o entendimento dos danos ambientais atuais marcam as peculiaridades desse movimento, que não vê nos efeitos abstratos das tecnologias, o único fator de produção de riscos. Para Szasz (1995), não há como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos.

Denota-se que certos grupos têm suportado danos ambientais decorrentes do desenvolvimento econômico e social, justamente porque as decisões políticas e os seus respectivos programas de implementação não propiciam o acesso amplo às informações relevantes e, sobretudo, favorecendo a constituição de sujeitos coletivos na construção de modelos democráticos e participativos de desenvolvimento. Há que se confirmar, a presença, ainda, de uma centralização de decisões e predominância de uma hierarquia institucional que tende a excluir a participação e os interesses de grupos minoritários que são afetados pelas decisões.

Os problemas ecológicos atuais sofridos pelas populações indígenas, expressados na exploração indiscriminada e ilegal dos recursos naturais presentes em seus territórios e na desintegração cultural dos povos por conta de atividades econômicas, que afetam os seus espaços de vida e liberdade, são parte de uma realidade em que a difícil compatibilização entre equidade e acumulação econômica com requisitos de ordem socioambiental gera processos concretos de vulnerabilidade e exclusão. Enfim, há uma tendência em se reconhecer que as ameaças em terras indígenas são decorrentes de ações de ordem política, social, econômica, cultural e, sobretudo ecológica.

É certo, também, que a incorporação de novos direitos e valores ambientais nas estruturas legislativas, contribuem para a formação do Estado Democrático Ambiental e diminuição das injustiças ambientais sofridas pelos povos indígenas. A incorporação desses novos valores e direitos, segundo Canotilho (2008), dá-se, exclusivamente, por conta da criação de políticas ambientais participativas, de suporte generalizado e que dinamiza iniciativas do cidadão em prol da gestão e tutela do patrimônio ambiental. Para Rosa (2009), esses valores dizem respeito à adoção de uma ética respeitosa em relação ao limites da natureza e ao direito à vida dos seres vivos, que se efetiva pela reinvenção de meios alternativos capazes de colocar o homem em relação com a natureza de um modo bem mais justo. Para a autora, essa ética ecológica nos convida a assumirmos valores conhecidos como princípios fundamentais da gestão ecológica, quais sejam: a responsabilidade, a solidariedade, a precaução e a participação.

Jonas (2006), ao retratar o princípio da responsabilidade, nos chama a atenção para as grandes interferências sofridas pela natureza em virtude da aparição de novas técnicas modernas empregadas pelo homem. Nesse sentido, busca-se uma nova ética para o trato humano com o meio ambiente, de modo a descobrir, também, qual tipo de responsabilidade queremos assumir: a “do que está pra ser feito” ou a “ex-post-fato”. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que os limites da ação humana exigem uma ética de previsão e responsabilidade

compatível com esses limites e a grande incidência dos processos técnicos no agir humano e o próprio desconhecimento das conseqüências últimas é motivo para uma contenção responsável. Para o mesmo autor, deve-se dar mais ênfase ao prognóstico do desastre do que ao prognóstico da felicidade, quando o assunto for a existência das gerações futuras. Daí, a noção de que a responsabilidade “do que está para ser feito” é muito mais eficaz em termos práticos e éticos, uma vez que coíbe os prejuízos ambientais aparentes em longo prazo e pode orientar as ações humanas em direção a um cenário de sustentabilidade.

Ao se mencionar a solidariedade como vetor fundamental da gestão ecológica, busca-se enfatizar a Teoria da Equidade Intergeracional, que, segundo Weiss (1989), se concentra no dever/obrigação moral de guarda dos recursos naturais e culturais, que deve existir entre as gerações passadas e futuras. A justiça, ou equidade, na concepção de Weiss, corresponde à igualdade de oportunidades de desenvolvimento socioeconômico no futuro, construída a partir da utilização responsável e adequada dos recursos naturais no presente. Consoante lição de Frias (2011), a Teoria da Equidade Intergeracional é um princípio balizador do ordenamento jurídico que deve guiar o Poder Público nos processos decisórios concernentes à proteção ambiental e desenvolvimento. A par disso, os Estados devem assumir obrigações relacionadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais e culturais, com base na prevenção de impactos e desastres ambientais e na reparação de danos causados ao meio ambiente (BOSELNANN, 2008).

O princípio da precaução, por sua vez, tem a sua base na asserção de que a mitigação dos danos ambientais pode-se dar, também, com a postergação de atividades economicamente viáveis, sobre as quais as possíveis ameaças de danos sérios ou irreversíveis não são, ainda, objeto de certeza científica. Segundo as orientações desse princípio, não se exige, exatamente, que o dano seja, cientificamente, comprovado, nem mesmo que seja certa a sua ocorrência ou determinados os seus efeitos (KOURILSKY; VINEY, 1999). Basta a existência da dúvida ou incerteza de haver a lesão ao meio ambiente para autorizar a utilização desse princípio, que possui importante conteúdo diretor do sistema normativo e gerencial dos recursos naturais no Brasil.

Por fim, o princípio da participação ressalta a importância da atuação homem, enquanto ser político e social, nos processos de gestão dos recursos naturais do planeta. Segundo Rosa (2009), o caráter pluridimensional do ser humano (já que ele é um ser biológico, ecológico, individual, social, cultural, político e econômico) 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 tomada de decisões, 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 administrativos realizados pelo Poder Público sejam transparentes, mas que sejam, também, igualmente, participativos.

Ao lado dos princípios da gestão ecológica, alguns princípios jurídico-ambientais merecem destaque neste estudo e podem servir de suporte para a garantia de um ambiente sadio para a vida humana. Trata-se de princípios que representam ser expressão de valores, ideologias maiores de uma sociedade que, posteriormente são positivados, podendo, ainda, serem satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida da sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas, também, possibilidades jurídicas (ALEXY, 2006). Nesse sentido, cita-se os princípios do desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, e da vedação do retrocesso ambiental.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem sua criação calcada na superação da contradição existente entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos ecossistemas. Nesse diapasão, o reconhecimento dos limites dos estoques de recursos naturais não renováveis para o consumo do mundo industrializado e a criação de tecnologias limpas são as principais diretrizes a serem obedecidas para o alcance do desenvolvimento e de bem-estar, conforme apregoado pela Constituição Federal de 1988, que traz a expressão “sadia qualidade de vida” (RIOS; DERANI, 2005).

O princípio do poluidor-pagador, por sua vez, tem origem no Princípio 16 da Declaração do Rio (1992), que determina que as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos de proteção dos recursos naturais dispostos nos ecossistemas ambientais e a utilização de instrumentos econômicos; e o poluidor deve assumir o custo da poluição, dentro da preocupação de interesse público. Esse princípio aparece, então, como um comando para a redução dos prejuízos ambientais de qualquer espécie, causados pela ação modificadora e destruidora praticada pelo homem no processo de produção econômica.

O princípio da vedação do retrocesso ambiental tem sua origem calcada no reconhecimento de que “normas constitucionais que reconhecem direitos positivos implicam uma proibição de retrocesso, já que uma vez dada a satisfação desse direito, este se transforma em direito negativo, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele”. Dessa ideia depreende-se, então, que o Estado deve zelar pela garantia de direitos essenciais para a garantia da qualidade de vida do homem, não só protegendo o seu núcleo central, mas, também, comprometendo-se a observar a progressividade que, no âmbito da proteção

ambiental, pode estar representada na conciliação dos eixos econômico, social e ambiental (SARLET, 2007).

Considerando o conjunto de argumentos analisados, e se é correto admitir que a sobrevivência do homem está intimamente associada a obrigatoriedade de manutenção, qualitativa e quantitativa, dos estoques de recursos naturais, é possível conceber à natureza um valor fundamental, enquanto bem imprescindível para a promoção do bem-estar social. Em um Estado Democrático Ambiental, que se encontra exposto a ameaças e aos efeitos deletérios dos mais variados problemas ambientais, a cooperação coletiva ganha dimensão ímpar em relação ao modo de se garantir a dignidade humana e, por consequente, a consagração do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Sendo assim, tanto ações públicas, quanto as ações privadas, no que tange aos deveres e obrigações de proteção e restauração da integridade dos sistemas ecológicos, encontram-se vinculadas a um compromisso de assegurar que as bases existenciais constitutivas da vida possam ser mantidas e reproduzidas em um sentido de durabilidade e de futuro.

Aos ordenamentos jurídicos, responsáveis pelas bases legais de proteção ambiental, são dados, também, alguns desafios para superar a crise ecológica: incrementar variáveis ambientais nas políticas de desenvolvimento econômico, que demonstrem que os pilares do desenvolvimento sustentável assentam-se em modelos de economia, produção e consumo pautados numa dimensão ético-ambiental (ROTA, 2003); adotar uma postura hermenêutica que leve a sério o conjunto principiológico disposto nos textos constitucionais e leis ordinárias; criar mecanismos de gestão que expressem e realizem os valores para a satisfação de necessidades ambientais básicas da população (seguridade-liberdade, alimentação e água potável, assistência sanitária, educação, participação em processos decisórios democráticos).

Note-se, diante do que foi exposto, que todas as políticas de conservação da biodiversidade devem sedimentar-se em ações calcadas numa visão sistêmica do meio ambiente, de modo a considerar que fatores de ordem biológica, social, jurídica e política integram, igualmente, o cenário de proteção e gestão dos recursos naturais. E quando tais políticas forem destinadas, especificamente, aos povos indígenas, essa concepção deve estar, fortemente, presente nos ideais apresentados por todos os atores sociais responsáveis pelas decisões jurídico-político-administrativas que regulem a sustentabilidade dos povos e territórios tradicionais.

3.2 POLÍTICA AMBIENTAL NA ORDEM NACIONAL E INTERNACIONAL: abordagem histórica

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 surge nas décadas de 1980 e 1990, quando se buscam modelos alternativos de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões e, também, na implementação de programas voltados para uma gestão dos recursos naturais democrática e participativa.

Hannigan (2000) apresenta algumas explicações que justificam o aumento da consciência ambiental nesse período. Numa primeira hipótese, esse autor aponta que o avanço da degradação do meio ambiente influenciou os atores sociais a priorizar objetivos não materiais; e num segundo momento, confirma que o surgimento de novos movimentos sociais impediu a atuação do Estado de “portas fechadas”, que sempre tomava decisões unilaterais em matéria de proteção ambiental.

Segundo Almeida (2003), as políticas ambientais no Brasil foram construídas dentro de um processo de emergência da questão social e 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.

Para D’ Isep (2009), o surgimento de novas demandas sociais, ao longo dos anos, associadas às transformações do Estado, é que contribuem para a caracterização das primeiras políticas ambientais no Brasil, geradas, então, pela confluência das transformações do Estado e pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

A compreensão do surgimento das primeiras políticas ambientais mais relevantes no Brasil exige, primeiramente, uma busca, no passado, dos principais acontecimentos que envolveram a proteção do meio ambiente no cenário internacional. Matos Neto (2011) aponta que a preocupação da comunidade internacional com a proteção do meio ambiente é fruto do século XX, mais, especialmente, da segunda metade. Para o mesmo autor, no século XIX, já havia normas que, de certa maneira, regravam a utilização de recursos naturais, entretanto, ainda não estavam dissociadas de interesses econômicos, comerciais e utilitaristas.

A história do movimento ambientalista na ordem internacional aponta que a 2ª Guerra Mundial alterou, radicalmente, a agenda do ambientalismo, principalmente no que tange à mobilização de atores sociais para a criação de uma organização internacional para a proteção da natureza. E é em 1948 que uma constituição preliminar foi criada e sua origem esteve, intimamente, ligada ao ideal de reconhecimento de que a exaustão dos recursos naturais havia levado a uma depreciação dos níveis de vida humana. Segundo McCORMIK (1992), é com a criação da International Union for the Protection of Nature- IUPN que se cristalizou a idéia de que a destruição da natureza poderia ser revertida se as pessoas fossem despertadas a tempo para uma consciência integral de sua dependência em relação aos recursos naturais exauríveis e reconhecessem a necessidade de sua proteção e restauração, assim como de sua administração sábia e bem informada.

É na década de 70, contudo, que os movimentos ambientalistas de grande massa surgem em resposta às grandes catástrofes ambientais. Entretanto, não se pode deixar de mencionar outro caso isolado, em 1962, tido como imprescindível para o aumento da consciência pública quanto às implicações das atividades antrópicas sobre o meio ambiente. A publicação do livro *Silent Spring (Primavera Silenciosa)*, de Rachel Carson, suscitou de forma pontual, por meio de um relato, criteriosamente, pesquisado e, lucidamente, escrito, os efeitos adversos da má utilização dos pesticidas e inseticidas químicos sintéticos e a lamentável omissão das infra-estruturas sociais, econômicas e científicas que, mesmo com conhecimento de causa, permitiam a ocorrência desse tipo de degradação ecológica.

A inquietação difundida pela literatura de Rachel Carson permitiu que temas, antes questionados, timidamente, nos centros acadêmicos e científicos, fossem ampliados para a arena pública, de modo a incentivar todos a tomarem um posicionamento ético-ecológico frente a tais problemas de conotação de interesse público.

Em que pesem às orientações dadas por Carson (1964) já possuíssem força suficiente para mobilizar a comunidade internacional sobre os problemas ambientais, é na década de 70 que se vê o aumento da sensibilidade pública em torno dos desastres ambientais. Alguns desastres ambientais emblemáticos foram a mola propulsora para preocupar os meios de comunicação de massa e o público em geral sobre as conseqüências ambientais perversas do pós-guerra. Nesse sentido, pode-se citar alguns acontecimentos nacionais de dimensões internacionais: o naufrágio do petroleiro *Torrey Canyon* no sudoeste da Inglaterra, o que causou o derramamento de mais de 117 mil toneladas de petróleo cru (JOHNSON, 2002); o derramamento de petróleo em Santa Barbara, compreendido como o desastre ambiental que dramatizou o que muitas pessoas viam como insensibilidade imprevidente e falta de interesse

da parte do governo e empresários, que não enxergava que a proteção do meio ambiente não acontecia por si só, mas requeria efetivo apoio e envolvimento, e por fim, a alta produção química realizada pelo Japão, no final dos anos 60 e começo dos anos 70, e cujos resíduos eram despejados na Baía de Minamata, o que provocou a chamada “doença de Minamata”.

Observa-se que os desastres ambientais citados, em razão da sua complexidade e amplitude, tornaram-se questões de ordem social, política e, sobretudo ecológica, o que mobilizou grandes massas a criarem um clima de ativismo público, em que a proteção do meio ambiente e a obtenção de uma qualidade de vida sadia seriam os principais ideais a serem perseguidos. Sands (2003) aponta que os movimentos criados em decorrência de tais desastres ecológicos foram primordiais para a mobilização de uma parcela substancial da população (os universitários), que se preocuparam, fundamentalmente, com a qualidade de vida e com o modo como esta foi comprometida pelos produtos poluentes do crescimento econômico; bem como desenvolveu novas técnicas de participação social na contraposição das forças sociais existentes.

As grandes catástrofes ambientais ocorridas na década de 60 serviram, então, para alertar a comunidade global sobre as conseqüências irreversíveis dos grandes vazamentos de nuvens tóxicas e dos derramamentos de petróleo no mar, e que, dado o seu tamanho, não mais poderiam ser controlados pelos agentes e regimentos internos dos Estados, mas senão pela atuação conjunta da comunidade internacional. Shelton e Kiss (2007) apontam que a mudança de consciência e valores dentro da comunidade internacional em decorrência dos efeitos da degradação ecológica deu-se de forma imediata, sem contar que imprimiram uma pressão até então inexistente sobre os governos para que apresentassem soluções competentes para diminuição das agressões ao meio ambiente e saúde humana. Enfim, surgem novas políticas ambientalistas calcadas em novos valores sociais em reação à sociedade de consumo do pós-guerra.

O início da década de 70 marca uma revolução nas atitudes ambientais (McCORMIK, 1992). É nesse período que o crescimento do número de grupos conservacionistas e as recorrentes reuniões realizadas pelos ativistas em todo o mundo demonstram que os reflexos negativos dos desastres ambientais ocorridos não poderiam mais ser objeto de desconhecimento (principalmente científico) ou descaso. A crise ambiental não era mais uma crise silenciosa (CARSON, 1964) e já adquirira espaço nas agendas das políticas públicas globais.

Um exemplo emblemático de um grupo formado por economistas, cientistas, educadores e industriais que buscavam, por meio da sua constituição, adotar posturas e

atitudes para minorar os problemas ecológicos, foi o Clube de Roma. A formação desse grupo deu-se, inicialmente, com 75 membros de 25 países e tinha como meta incentivar a compreensão dos componentes econômicos, políticos, naturais e sociais interdependentes do sistema global e encorajar novas atitudes para minorar os problemas decorrentes da crescente degradação ambiental, da expansão urbana e da perda da fé nas instituições públicas (McCORMIK, 1992).

O Clube de Roma foi o responsável pela execução de um estudo detalhado sobre a Condição da Humanidade frente a sua impossibilidade de entender que os problemas ambientais não poderiam mais ser tratados de forma isolada. Todo o estudo foi realizado por um grupo de cientistas e profissionais denominado MIT- Massachusetts Institute of Technology, que concluíram que “a existência de problemas ecológicos globais não implicariam necessariamente uma solução global, e as ações corretivas deveriam ser realizadas em nível local, regional e nacional”. A tese essencial defendida pelo MIT foi o abandono da pressuposição de que o meio ambiente deveria arcar com os custos do progresso tecnológico-científico-industrial. Aliás, a propósito dessa conclusão, o Clube de Roma concluiu que a correção do desequilíbrio ecológico global seria um desafio para a geração da época e não para as vindouras, e que isso exigia medidas internacionais coordenadas e planejamento a longo prazo (McCORMIK, 1992).

Se os estudos ambientais engendrados pelo Clube de Roma apontaram a necessidade de ações mais corretivas, é com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, que os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente foram discutidos num fórum intergovernamental com uma perspectiva de realmente empreender ações corretivas.

O Fórum realizado em Estocolmo, em 1972, denominado “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano”, possibilitou a primeira oportunidade às nações que discutissem de maneira ampla os problemas ambientais. Esse encontro contou com a participação maciça de jornalistas de todo o mundo, de autoridades dos principais Estados Internacionais e, principalmente, pela primeira vez, da sociedade civil organizada, que já demonstrava possuir formação e conscientização sobre as questões ecológicas que seriam debatidas na convenção.

Em termos jurídico-políticos, a Conferência de Estocolmo foi extremamente relevante, pois consolidou a preocupação das nações com a crescente crise ambiental e o desafio coletivo da humanidade em promover medidas concretas de proteção ambiental, com a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA. Trata-se de um

órgão vinculado à ONU, responsável pelo tratamento das questões ambientais e negociador dos mais significativos tratados ambientais. Além da criação do PNUMA, outro fruto da Conferência foi a criação da “Declaração de Estocolmo”, documento que serviria de base para as vindouras normas e tratados internacionais. De forma panorâmica, cita-se que os princípios contidos nessa “Declaração” confirmam o direito fundamental do homem em viver em um meio ambiente adequado (Princípio 1), apontam a obrigação das nações em protegerem seu patrimônio ambiental para as futuras gerações (Princípios 2 a 7), moldam um sistema de responsabilização para aqueles que degradam o meio ambiente (Princípio 22) e indicam um dever de cooperação das nações em busca de um melhoramento do meio ambiente global (Princípios 24 e 25).

Outro ponto que merece destaque, ao discorrer sobre os fatos que marcam o cenário internacional ao tempo da Conferência de Estocolmo em 1972, foi o surgimento de um novo agente de atuação no cenário da proteção ambiental: as Organizações Não Governamentais - ONGs. Segundo Rei (2006), as ONGs exerceram relevante papel nesse período, pois, ao promoverem uma série de eventos científicos e artísticos, envolvendo as principais questões ecológicas da época, fomentaram a propagação da conscientização pública sobre as questões ambientais globais, além de tomarem posicionamentos conflitantes com as políticas desastrosas dos governos locais ou com as atividades de poderosas empresas, que levavam a humanidade para o verdadeiro abismo ecológico.

Registra-se que as ONGs dedicadas ao meio ambiente adquiriram força política dentro dos Estados Nacionais; e nas relações internacionais, desde a década de 70 têm sido compreendidas como relevantes atores sociais responsáveis pela conscientização e mobilização da opinião pública contra atividades que degradam o meio ambiente.

Se na década de 70 houve a consolidação da preocupação com a proteção do meio ambiente, motivada pela atuação da comunidade internacional, que tentava buscar soluções para as grandes catástrofes ambientais ecológicas, na década de 80, a mesma comunidade internacional se depara, agora, com o dever de criação de normas de proteção ambiental, voltados para problemas mais complexos e associados, diretamente, aos direitos humanos, a exemplo do direito dos povos ao desenvolvimento sustentável.

A Assembléia Geral da ONU em 1979, nesse sentido, montou uma comissão para examinar as complexidades que envolviam a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e a redução dos níveis de pobreza e miséria. Segundo Hunter et al. (2007), essa comissão, liderada pela primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, colocou, pela

primeira vez, o termo “desenvolvimento sustentável”³ no centro das decisões políticas ambientais internacionais.

O relatório final produzido pela Comissão Brundtland, em 1987, definiu o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atingir suas próprias necessidades”, e ainda classificou em três grandes vetores os principais problemas ambientais: o primeiro, ligado à poluição ambiental, o segundo, ligado aos recursos naturais e o terceiro, ligado à constatação da intrínseca relação entre as questões sociais e os problemas ambientais.

A proteção de grupos vulneráveis também foi tratada na Comissão Mundial sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento (a chamada Comissão Brundtland), que reconheceu, expressamente, a necessidade de fortalecer os grupos vulneráveis. Segundo Cançado Trindade (1993), a Comissão Brundtland começou por recordar que os processos de desenvolvimento levaram, de modo geral, à integração gradual em uma estrutura sócio-econômica mais ampla da maioria das comunidades locais, mas não de todas: “os povos indígenas ou tribais”, permaneceram isolados, preservando seu modo de vida tradicional “em harmonia íntima com o meio-ambiente natural”, mas tornando-se, cada vez, mais vulneráveis em seus contatos com o mundo mais vasto, já que foram deixados à margem dos processos de desenvolvimento econômico. A marginalização e a pobreza, a discriminação social e as barreiras culturais, tornaram esses grupos “vítimas do que se poderia chamar de extinção cultural”.

Segundo a Comissão, o ponto de partida para uma política justa e humana em relação aos grupos vulneráveis (entre eles os povos indígenas) está no reconhecimento e proteção de seus direitos tradicionais à terra e a outros recursos naturais nos quais se apóia o seu modo de vida. Para os idealizadores desse documento, essa vulnerabilidade e exclusão é fruto de um estilo de desenvolvimento que tende a negligenciar considerações, tanto de ordem humana, como ambiental. Por isso, um exame mais cuidadoso e sensível de seus interesses seria a pedra de toque para uma política de desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Outra sugestão apontada pelo Relatório Brundtland foi a convocação de uma grande conferência para que se abordassem, mais profundamente, o tema “desenvolvimento equilibrado com imperativos de proteção ambiental”. E é a respeito disso, tal qual como

³ Na verdade, a tese do desenvolvimento sustentável já permeava as discussões engendradas à época da atuação do Clube de Roma, quando um relatório emitido por peritos e autoridades científicas preocupados com o futuro do Homem na Terra evidencia que a desaceleração das taxas de crescimento, a conservação dos recursos não-renováveis, o combate à poluição se tornavam medidas emergenciais para coibir consequência incontornáveis, como a falta de alimentos, a falta de recursos naturais etc (McCORMIK, 1992).

aconteceu em Estocolmo em 1972, que mais de 100 Chefes de Estado, ONGs e agentes da sociedade civil se reuniram na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, e realizaram a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Esse encontro permitiu que países desenvolvidos e subdesenvolvidos discutissem formas mais eficazes de atendimento das necessidades humanas básicas (alimentação, saúde, moradia adequada), e que deveriam ser ponto de preocupação das nações que buscavam e alcançavam o “crescimento” e a “modernização” (HUNTER et al., 2007).

O documento final elaborado pela Conferência do Rio (Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), consagrou, então, um entendimento de proteção de interesses ambientais para as presentes e futuras gerações e, primordialmente, fixou os princípios básicos para a atuação da política ambiental de abrangência global. Muitos desses princípios já haviam sido suscitados na Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972), entretanto, foi dada nova conotação para a preocupação da disparidade existente entre os países do norte/sul, consolidando a aparição de novos princípios de ordem normativa ambiental (poluidor-pagador, prevenção, internalização dos custos externos).

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento fez nascer, também, a necessidade de valorização das populações indígenas no contexto de proteção do meio ambiente, em caráter intergeracional. A estratégia de se firmar uma nova política de meio ambiente global em torno do resgate do valor do homem dentro da natureza e da luta contra a pobreza fomentaram o reconhecimento da identidade, cultura e interesses das populações indígenas como forma de compensar o seu esquecimento que, durante séculos, perdurou por conta das políticas desenvolvimentistas (NASSER, 2006). A Plataforma de Tlateloco, de março de 1991, atribuiu essencial importância à participação dos povos indígenas nos processos legislativos e decisórios relativos ao meio ambiente, principalmente no que diz respeito à proteção da diversidade biológica, já que esses povos, segundo esse diploma legal, seriam os naturais protetores da fauna e flora, justamente pela condição peculiar que fazem uso dos recursos naturais.

No plano nacional, é na década de 80 que se vê surgir no Brasil instrumentos que conferem proteção ao meio ambiente de forma mais valorativa e com garantias de implementação. Antes disso, as políticas públicas ambientais no Brasil recebiam tratamento geopolítico de administração setorial dos recursos naturais (florestas, águas, pesca, terras), fruto de um conservacionismo/preservacionismo de caráter biocêntrico. Para Neder (2002)

tratava-se de verdadeira intervenção geopolítica na área ambiental de “regulação pública ambiental desenvolvimentista”.

Sobre a política ambiental que vigorava, até então no Brasil, desde o período colonial, tomando por conta os diversos ciclos da economia brasileira, Carvalho (2005) aponta que “o Estado patrocinou, induziu e, alguns casos, executou diretamente políticas de desenvolvimento exclusivamente voltadas para o crescimento econômico”. Todavia, ao mesmo tempo em que se promoveu a inserção do país entre as maiores economias do mundo, agravaram-se os problemas sociais e ambientais, todos envolvendo a exclusão de grande parte da população que não teria fácil acesso aos bens de consumo, bem como à produção de um passivo ambiental de grandes proporções.

Freiria (2010) aponta que as novas Políticas Públicas Ambientais no Brasil, na década de 80, recebem influência direta do chamado “desenvolvimento sustentável” como forma de incentivo para novas ações, planos, programas, projetos e regulamentações, no campo da legislação, que, para serem implementados, deveriam se integrar às práticas de gestão e suas ferramentas. Nesse sentido, as respostas efetivas para a complexidade das questões ambientais surgiriam, então, do estabelecimento de um intercâmbio interdisciplinar no sentido de promover integrações e trocas práticas e teóricas entre os diversos ramos do conhecimento.

A Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, surgiu, então, exteriorizada na Lei Federal n. 6.938/81, e teve sua origem marcada num fato de repercussão negativa internacional: quando foram transmitidas imagens de crianças raquíticas e adultos com baixa expectativa de vida por causa da incidência de câncer, causado por conta de contaminação química, oriunda de indústrias altamente poluentes, situadas em Cubatão, São Paulo. A lei surge, então, como resposta do Congresso Nacional ao Clamor Público (FREIRIA, 2010).

Para Rios e Araújo (2005), a Política Nacional do Meio Ambiente já incorporava grande parte dos postulados já agregados na ideia de desenvolvimento sustentável estabelecida em 1987, pela Comissão Brundtland sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e posteriormente, pela Declaração do Rio. Para os mesmos autores, é justamente essa lei o principal e primeiro instrumento que criou um novo panorama normativo de proteção ambiental no Brasil; uma vez que emoldurou os primeiros conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, finalidades, mecanismos de formulação e aplicação, e instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente- SISNAMA e Conselho Nacional de Meio Ambiente –CONAMA; até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a essencialidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com

Carvalho (2005), a nova Política Nacional do Meio Ambiente patrocinou a ruptura do modelo clássico de gestão do Estado, calcado em decisões unilaterais das autoridades públicas, para um modelo de gestão compartilhada de responsabilidades entre o Poder Executivo e a sociedade em geral.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a proteção do meio ambiente ganhar caráter de essencialidade, sendo insculpido no artigo 225, confirmando que todos têm direito, indistintamente, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A essencialidade do meio ambiente está no fato de que este é formado por um conjunto de elementos culturais, biológicos, artificiais, que se interagem na constituição do espaço individual humano bem como dos espaços comuns que, quando ecologicamente equilibrado, propiciam a sadia qualidade de vida, não apenas para a sobrevivência humana, mas também para o seu bem estar psíquico. Nesse diapasão, Mazzuoli (2007) sustenta que o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é uma extensão e um corolário lógico do direito à vida, sem o qual nenhum ser humano pode deixar prescindir a proteção dos seus direitos fundamentais violados.

A asserção do direito ao meio ambiente ao status de direito humano fundamental é fruto das valorações previstas no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972, que estabeleceu que o homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. A tal respeito, as políticas que promovem e perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas.

Postiglione (1996), ao buscar sistematizar o conceito de meio ambiente para a doutrina italiana, considera como um dos elementos unificantes das várias acepções do conceito de meio ambiente o direito ao meio ambiente entendido como direito fundamental do homem. Partindo do reconhecimento do direito ao meio ambiente, configurado como um direito de personalidade e da consideração do homem como parte integrante da natureza, o meio ambiente torna-se um valor interiorizado da personalidade humana, um bem público, coletivo e comum, um atributo fundamental de cada pessoa humana.

A proteção ambiental, na Carta Magna, então, foi assumida como uma função pública e privada, cujo exercício se relaciona com os direitos fundamentais da qualidade de

vida e utilização racional e sustentável dos recursos naturais. Outra característica encontrada na Carta Magna foi a atribuição ao meio ambiente como pertencente a uma categoria difusa, de natureza pública e imaterial – sendo um bem de uso comum do povo. Devido a essa classificação, como afirma Benatti (2005), os bens ambientais para serem apropriados privativamente precisam de autorização ou licença pública, com exceção dos casos de sobrevivência do indivíduo.

A verdade é que o arranjo jurídico-institucional estabelecido pela Lei n. 6938/81 e pela Constituição Federal de 1988 fomentou a criação de uma política ambiental orientada por mecanismos de planejamento integrado, com vistas a aprimorar a efetividade do equilíbrio ecológico, da racionalização do uso do solo-água-ar, da proteção dos ecossistemas, do controle e zoneamento das atividades, potencialmente, poluidoras, da recuperação de áreas degradadas e do estímulo pela educação ambiental em todos os níveis.

Não se pode deixar de mencionar que todo o ideal de implementação de políticas ambientais no Brasil contou, também, com a atuação de alguns instrumentos de comando e controle, criados com o intuito de regular as questões ambientais mais complexas, intimamente, ligadas à atuação do homem e suas atividades, potencialmente, degradadoras. Os instrumentos de comando e controle, segundo Rabanni (2013), “correspondem aos métodos clássicos de intervenção do Estado em que usa o seu poder de instituir normas que estabeleça padrões ambientais e prevejam sua fiscalização”. Na visão do mesmo autor, esses instrumentos podem ser diretos (com normas de cumprimento obrigatório); indiretos (composto de estímulos que modificam a conduta poluente) ou misto (composto de licenças que permitem a poluição em quantidades razoáveis, mediante prévia autorização estatal).

Para Silva (2010), ao tempo do surgimento das primeiras políticas ambientais brasileiras na década de 80, a lei utilizou como instrumento global de planejamento do desenvolvimento dos territórios o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), e como específicos instrumentos de política ambiental a avaliação de impactos ambientais (AIA) e o licenciamento ambiental. E foi com a criação do SISNAMA e do CONAMA, que tais instrumentos foram definidos como imprescindíveis para a consagração de uma política ambiental orientada para ações descentralizadas e com participação social institucionalizada.

O Zoneamento Ecológico-Econômico, caracterizado como instrumento de comando e controle e de gestão territorial-ambiental, visa realizar um diagnóstico e um prognóstico das potencialidades e fragilidades de determinadas regiões, sob o ponto de vista do crescimento populacional desenfreado e conseqüente utilização desregrada de recursos naturais. Enfim, a sua utilização visa criar bases mais sustentáveis de condições de vida

urbana, por meio da delimitação de espaços adequados para presença humana (ordenamento territorial) e que sejam compatíveis com a preservação dos recursos naturais dispostos nos ecossistemas naturais que cedem espaço para as construções e demais atividades antrópicas (MONTAÑO et al, 2007).

A Avaliação de Impacto Ambiental, por sua vez, visa identificar ou prever os principais impactos de um empreendimento que possam comprometer a qualidade do meio ambiente (SANCHES, 2008). Trata-se de um conjunto de procedimentos técnicos (que engloba a elaboração do estudo de impacto ambiental sobre determinada atividade antrópica, a realização de audiências públicas e, por fim, autorização para execução do empreendimento) que devem ser realizados pelos empreendedores sob a efetiva fiscalização/acompanhamento dos órgãos públicos responsáveis pela gestão e tutela do meio ambiente.

Registra-se, então, que o Zoneamento Ecológico-Econômico e a Avaliação de Impacto Ambiental foram os principais instrumentos pelos quais a política ambiental, no Brasil, pôde, em seu início, realmente ser estabelecida e, assim, capaz de realizar os compromissos assumidos pela Constituição Federal, e de fato, até hoje, se fazem presentes no cenário de execução das políticas ambientais no Brasil, todavia, muitas vezes, utilizados de forma indevida, de forma a atender interesses, exclusivamente, desenvolvimentistas.

Em que pesem tais instrumentos de comando e controle ainda assumam importante atuação no cenário de tutela e gestão dos recursos naturais, alguns aspectos ainda dificultam a implementação efetiva de tais instrumentos, tais como: falhas de comunicações dos órgãos ambientais com possíveis comunidades afetadas, carência efetiva de mecanismos de resolução de conflitos ou, até mesmo, desconsideração de aspectos socioambientais, quando da sua utilização, uma vez que já se tornou recorrente observar que o mapeamento e análise das características agroecológicas de uma dada região tem considerado, apenas, as suas condições ecológicas (análise quantitativa da biodiversidade) e econômicas, sem se dar crédito, principalmente, para as condições socioambientais (como por exemplo, presença de populações indígenas em determinados espaços).

Cabe reforçar, então, que a política ambiental criada, inicialmente, no Brasil surgiu com aspecto transformador no que tange à atuação do Estado em criar, de modo efetivo, os ideais de implantação definitiva dos mecanismos de gestão colegiada e participativa. Como já exposto, o surgimento da PNMA rompeu com o modelo clássico-intervencionista de gestão do Estado, baseado em decisões monolíticas que não contemplavam a participação pública, por um modelo de gestão colegiada, em que o Estado

compartilha com a sociedade o processo decisório referente à gestão ambiental (CARVALHO, 2005).

É certo que a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), ao tempo de sua criação, iria promover um vigoroso processo de mudanças institucionais e legais nos sistemas de pensamento e gestão do meio ambiente, capazes de gerar novas atitudes políticas, mobilizações sociais e implementação de medidas práticas de maior transcendência para o futuro do país (LANFREDI, 2007). Não obstante, a PNMA tenha enfatizado, também, que a solução dos problemas ambientais passa por uma atuação integrada e solidária de todos os instrumentos da política ambiental (oriundos das esferas privatistas e publicistas), ainda assim a incorporação de mecanismos socioambientais de defesa e gestão do meio ambiente é medida indispensável para dar efetividade à proteção ambiental e alcançar o desenvolvimento sustentável. É o que poderá ser verificado no tópico a seguir, a exemplo das políticas ambientais destinadas aos povos indígenas na América Latina.

3.3 A POLÍTICA AMBIENTAL INDÍGENA: AVANÇOS E DESAFIOS

É certo que o conjunto de políticas ambientais criadas pelos Estados Nacionais e Internacionais tem operado como resposta a desafios específicos, mormente relacionados à poluição decorrentes de atividades industriais, necessidade de conservação dos recursos não-renováveis para as futuras gerações e, principalmente, consagração da participação da sociedade na gestão integrada e compartilhada dos recursos naturais.

Todavia, em nada se surpreende, se se constatar que lacunas ainda se fazem presentes no âmbito da criação e execução dessas políticas, que, muitas vezes, são incapazes de alçar vôo para além do tratamento fiscalizatório ditado pela preservação e conservação clássicas dos recursos naturais, não conseguindo, ainda, utilizar-se de projetos mais avançados em caráter socioambiental.

Os problemas ambientais atuais têm exigido que as Políticas Ambientais apresentem-se, no âmbito da tutela e da gestão dos recursos naturais, de forma mais ampla e interdisciplinar, de forma a fomentar o diálogo intercultural e fortalecer a relação do homem com o meio ambiente, pautado numa nova ética-cultural ecológica. Com efeito, a proteção dos recursos naturais frente à atual crise ecológica impõe a reflexão sobre a necessidade de articulação e atuação de novas formas de defesa dos bens ambientais, ou seja, a criação de novas culturas ecológicas. Como afirma Leff (2000), a construção de uma nova racionalidade ambiental depende da articulação de pressupostos que reconheçam princípios fundamentais

ecológicos como as fontes capazes de formular uma nova ética ambiental; transformem conceitos, técnicas e instrumentos voltados para os novos estilos de desenvolvimento sustentável e mobilizem diferentes/novos grupos sociais para atuarem nos processos de gestão do meio ambiente.

É justamente sobre essa última sugestão apontada por Leff que reforçaremos para abordar que as políticas ambientais indígenas merecem destaque no cenário das políticas ambientais. De acordo com Assis (2006), a política indigenista pode ser conceituada como o conjunto de iniciativas (ideias, 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.

Cabe observar 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 indígenas como sujeitos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza, imprescindíveis para a proteção dos recursos naturais.

A construção de uma racionalidade 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. Para o mesmo autor, essa construção deve estar arraigada em práticas sociais e em novos atores políticos que sempre foram desprestigiados na história, porque não faziam parte da aristocracia, foram excluídos dos processos de decisão com o advento do capitalismo ou ainda não são reconhecidos pela maioria da comunidade científica institucionalizada (LEFF, 2000). Aliás, a racionalidade que fundamenta a sociedade moderna, assaz diversa daquela que orientava as sociedades tradicionais, é o arcabouço ético, teórico e científico que legitima e justifica a ação irresponsável do homem no meio ambiente, fundamentando processos contínuos de degradação ambiental que refletem a falsa crença de ser o homem o dono e possuidor de uma incansável natureza.

Vale frisar que as políticas públicas 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 (CUNHA; CUNHA, 2003). 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, Bucci (2006) salienta que um dos efeitos dessa política é o recrudescimento das investidas contra os direitos constitucionais das comunidades indígenas que acabam por ser 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 terras” e que seria mais proveitoso promover a produtividade econômica desses espaços.

Segundo a Organização das Nações Unidas (2009), 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 (HALL, PATRINOS, 2006).

É certo que algumas legislações nacionais já dão demonstrativo de preocupação quanto à necessidade de se minimizar o processo material de negação de direitos suportados pelos povos indígenas que têm sido vítimas da invasão ilegal das suas terras, da exploração irregular dos recursos naturais, os quais são detentores reais, e da atuação de leis e políticas de Estados hegemônicos. O que se observa, ainda, nas últimas décadas, é que a ostensiva valorização dos bens de capital e a busca pelo progresso industrial-agrícola-tecnológico têm sido apoiados por setores governamentais que incentivam a utilização irregular das terras e recursos ambientais indígenas sob um pretexto desenvolvimentista, e baseado num argumento de que a utilização dessas terras com fins econômicos trará benefícios para uma parcela maior da população.

O conjunto de avanços verificados em torno da criação de políticas públicas de proteção dos povos indígenas têm operado, exclusivamente, sobre a proteção da terra indígena. Entretanto, é preciso questionar se a utilização de tais mecanismos têm garantido aos povos indígenas o direito de serem vistos como seres humanos que possuem características culturais que lhes são peculiares, principalmente, no tocante aos seus modos de ser, fazer e conviver com a natureza.

Em que pesem os objetivos finais das políticas públicas de proteção dos povos e territórios indígenas já tenham dado resolução clara sobre o destino final dos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas, ou seja, deixando bem claro que só a comunidade indígena ocupante tradicional da terra é quem pode decidir, livre de qualquer imposição, direta ou indireta, sobre os modos que querem compartilhar o uso da terra; as ações de degradação ambiental sobre as terras e desintegração da cultura ainda acontecem, em níveis crescentes assustadores, e são o marco central da questão indígena, hoje, no Brasil. Gomes (2000) aponta que parte dos problemas atuais sofridos pelos povos indígenas, no tocante à preservação de suas culturas e terras, são fruto de uma antiga política indigenista paternalizante, calcada na prevalência da ambição econômica das elites e falta de solidariedade humana.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a mobilização política das comunidades indígenas em defesa de suas terras ganha contornos nítidos na pauta das discussões, envolvendo a proteção do meio ambiente, o que, de certo modo, mitigou as ações de degradação ambiental sobre tais espaços ambientais. Tratam-se de mobilizações em torno da demarcação das terras, tradicionalmente, ocupadas,⁴ e da construção de modelos e sistemas de gestão em que a participação social dos povos indígenas é vetor contra decisões amparadas apenas por interesses desenvolvimentistas de produtores rurais. Enfim, são mobilizações que atribuem aos povos indígenas o direito de serem protagonistas de suas próprias decisões políticas.

Urquidí (2008), 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.

⁴ Segundo a FUNAI (2015), atualmente, existem 462 terras indígenas regularizadas no Brasil, o que corresponde a 12,2% do território nacional, localizadas em todos os biomas, com concentração na Amazônia Legal. Essa quantidade é resultado do processo de reconhecimento dessas terras indígenas, iniciado na década de 1980, no âmbito da política de integração nacional e consolidação da fronteira econômica do Norte e Noroeste do País. Embora tais dados sejam expressivos, registra-se que aproximadamente 8% das terras indígenas tradicionalmente ocupadas já regularizadas não se encontram na posse plena das comunidades indígenas, o que também impõe desafios a diversos órgãos do Governo Federal para a efetivação dos direitos territoriais indígenas.

Em tempos de vigência da Constituição Brasileira de 1988, é possível vislumbrar o reconhecimento de direitos de grupos minoritários, entre eles os dos povos indígenas, que rompem com a tradição liberal-individualista. O texto constitucional de 1988, com relação aos povos indígenas, pela primeira vez, reserva um capítulo responsável em conferir aos povos indígenas a proteção de sua organização social, humana e cultural e, sobretudo, o direito de ser índio e manter-se como índio (CARVALHO-WAPIXANA, 2006).

Pode-se afirmar que a Constituição Brasileira de 1988, juntamente com a boliviana, equatoriana, peruana, paraguaia e uruguaia, de certo modo, assumem formas desse novo constitucionalismo latino-americano, pluralista - coexistência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais com particularidade própria (WOLKMER, 2001) e multicultural – coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio da sociedade moderna (SANTOS, 2003), identificado, também, pela existência de sociedades interculturais indígenas, urbanas e rurais – pressupõe a interação de culturas por meio de um projeto político pelo qual se estabelece um diálogo e uma convivência pacífica entre elas (ALVARADO, 2002). 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* (WOLKMER, 2001).

Conforme lição de Gregor Barie (2003), o movimento denominado “Constitucionalismo Multicultural Latino-Americano” surge na década de 1980 quando reivindicações políticas e mobilizações sociais dos povos indígenas aspiram por efetivar o protagonismo das suas organizações e lideranças nos espaços institucionais, de forma a reordenar as relações de poder existentes, até, então, concentradas em segmentos desenvolvimentistas. Trata-se, enfim, de movimento apresentado como pauta central no ideal de alguns Estados, que buscam em seus textos constitucionais, dar nova ressignificação para os conceitos de participação popular, legitimidade nos processos de tomadas de decisão e pluralismo jurídico nacional (CADEMARTORI, 2013).

O pluralismo jurídico, segundo Wolkmer (2001), emerge do processo de democracia participativa e “tem a necessidade de dividir o poder para limitá-lo e torná-lo mais socializado”. Pode-se observar, nesse modelo, a criação de um sistema normativo paralelo, que admite a convivência de sistemas legais distintos, em que as regras de convivência nem sempre são confluentes com o direito estatal. Nesse diapasão, em oposição ao pluralismo jurídico, encontra-se o monismo, traduzido no monopólio da produção legislativa, em que o

Estado elimina as práticas pluralistas (redução progressiva das jurisdições não estatais) ou reconhece ou incorpora, publicamente, determinadas manifestações provenientes de comunidades religiosas, grupos sociais ou minorias étnicas, criando, assim, um pluralismo falso, que se vincula às determinações impostas pelo Estado (ROULAND, 2001; WOLKMER, 2001).

No cenário internacional, alguns Estados já incluem essa nova percepção das políticas ambientais indígenas como base para a construção das novas legislações. Alguns países da América Latina, nas últimas décadas do século XX, iniciaram processos de reformas constitucionais com vistas à democratização e ampliação da participação social de minorias étnicas na vida política do país. Entre esses beneficiados, estão os povos indígenas, que adquiriram maior atuação na tomada de decisões, além de serem reconhecidos como identidades étnicas pertencentes à identidade nacional. Cabe destacar, então, neste momento, a estruturação e peculiaridades desse movimento que ampliou a participação das minorias étnicas, entre eles, os povos indígenas, nos processos políticos dos países que não contam mais com governos autoritários. Eis, aí, o novo constitucionalismo latino-americano.

Anderson (1997) aponta que a mobilização dos Estados Nacionais da América Latina em torno dos povos indígenas obedece à especificidade e as situações conjunturais internas de cada país. Entretanto, ao estabelecer uma característica marcante e comum das diferentes experiências políticas nacionais, o autor relata que a maioria das ações políticas dos países têm sido pela recuperação da terra, via reforma agrária ou pela delimitação e titulação de territórios, como alternativa de sobrevivência econômica, social e cultural, quando não de reinserção social. Os povos indígenas, por sua vez, buscam reafirmar-se, politicamente, no território que ocupam, demandando níveis de autonomia local ou de partilha nas instituições formais do Estado, sem prejuízo de requererem, também, a valorização de suas condições culturais, por meio da identificação enquanto sujeitos de cidadania étnica.

O que se percebe, então, é que o conjunto de políticas indigenistas articuladas por alguns Estados Nacionais da América Latina tratam 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 (WOLKMER, 2001).

O protagonismo dos povos indígenas, no cenário constitucional dos países da América Latina surge, então, pelo reconhecimento de que esses povos podem exercer as

funções de administração de seus territórios bem como aplicarem suas normas próprias nas suas demandas sócio-jurídicas, como solução alternativa dos conflitos, tudo em conformidade com os seus costumes e tradições. Enfim, a atribuição de personalidade e sistema jurídico próprios é reflexo da emergência social em que os povos indígenas são os principais atores. A exemplo disso, pode-se citar a Constituição Boliviana, que em seu artigo 200, em concordância com a proclamação do caráter multiétnico e pluricultural do Estado Boliviano, tem, em seu texto, o reconhecimento, respeito e proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais dos índios que habitam o território nacional, garantindo a sua identidade cultural, valores, línguas, costumes e tradições, além de reconhecer a sua personalidade jurídica própria. Há, também, a previsão de uma nova organização territorial e um novo modelo de distribuição territorial de poder que permite aos povos indígenas tornarem-se autonomias regionais e, por isso, serem considerados como atores centrais do seu desenvolvimento econômico e social.

Santos (2007) aponta que as Constituições Boliviana e Venezuelana são as primeiras idealizadoras de um processo constitucional, genuinamente, democrático, no sentido de inserir, adequadamente, os povos indígenas no rol de sujeitos étnicos pertencentes ao mesmo Estado Nacional. Por isso, esse novo constitucionalismo torna-se distinto do neoconstitucionalismo de visão européia, uma vez que o protagonismo social, disposto na letra constitucional dos países latinos, é logo confirmado na prática, isto é, as tomadas de decisões acontecem de forma coletiva, de modo que as relações de poder sejam transformadas em relação de autoridade compartilhada.

A emergência do conceito de pluralismo nacional e interculturalidade, no novo constitucionalismo latino-americano é sustentada por uma declaração pública de se incorporar novas perspectivas entre a sociedade e a natureza (ACOSTA, 2009). Entre os povos indígenas e a natureza há uma relação que se traduz na linguagem indígena como sendo a *Pachamama*, ou seja, a proteção territorial dada aos espaços territoriais dos povos tradicionais, a partir da atribuição de uma titularidade própria (CLAVERO, 2011). O artigo 27 da Constituição Boliviana traz essa mesma orientação, quando afirma que, dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas originários e o seu domínio ancestral sobre seus territórios, deve-se garantir a sua livre determinação, consistente no direito à autonomia, autogoverno, manutenção da própria cultura, ao reconhecimento das suas instituições e à consolidação das entidades territoriais.

A Constituição do Equador, por sua vez, assume importância quando admite que a preservação de alguns bens ambientais dos povos indígenas são direitos humanos,

intimamente, atrelados à defesa da terra indígena. Nesse sentido, à proteção dos recursos hídricos, dos alimentos, ambiente sadio, comunicação e informação sobre qualquer atividade que os interessem, preservação da cultura e trabalho são imprescindíveis para a promoção de um meio ambiente sadio e, ecologicamente, equilibrado. A concepção dessa proteção tem o seu foco na garantia da sustentabilidade das vidas dos povos indígenas – direitos do *buen viver*, *sumak kawsay* (CLAVERO, 2011). Trata-se de direitos construídos/adquiridos, historicamente, pelos povos indígenas e estão pautados na harmonia e no equilíbrio com a natureza, de forma inclusiva, de maneira que a humanidade tivesse uma relação de dependência por filiação (SALMON, 2000).

De acordo com Santamaria (2011), a Constituição do Equador inova ao trazer um catálogo de direitos que rompe com os direitos de caráter geracional e eurocentrado (civis, políticos, sociais e culturais) para dar forma aos direitos do *buen viver*, destinados a pessoas e grupos de atenção prioritária, inclusive aos povos indígenas, que são beneficiados com a criação de direitos e deveres constitucionais a serem assumidos pelo Estado Nacional. Trata-se de direitos e deveres que não são meras intenções políticas, mas sim de uma política capaz de exterminar a visão colonialista, capitalista e eurocentrista que caracterizam os modos de proteção de grupos vulneráveis (SANTOS, 2007).

A propósito desses mesmos aspectos suscitados por Santamaria (2011) e Santos (2007), Ramírez (2009) também aponta que a incorporação dos direitos do *buen viver* no texto das Constituições Boliviana e Equatoriana, como objetivo estatal e de gestão governamental, é verdadeiro ato descolonizador capaz de recriar o sentido da convivência plurinacional, econômica, política e cultural.

Denota-se, então, que as políticas ambientais indígenas, surgidas por conta das novas constituições latino-americanas, têm sido orientadas pelo reconhecimento de direitos poliétnicos, justificadas, ainda, pela idéia de uma proteção, enquanto instrumento de emancipação e, não, de dominação dos povos tradicionais (AYLWIN, 2012). Essas políticas, ainda, têm priorizado o reconhecimento das subjetividades indígenas, coletivas e diferenciadas, de modo a consolidar um discurso de que os direitos territoriais dos povos tradicionais é originário, precedem à criação do Estado e independem de qualquer ato legal de legitimação.

Sem dúvida, o conjunto de mudanças legislativas operadas nas constituições latino-americanas, que incorporaram o discurso da consagração da cidadania plena dos povos indígenas via proteção ambiental, promoção da diversidade cultural e da autonomia política e

pluralismo jurídico, ainda apresentam limitações no que tange a garantia de alguns direitos e garantias fundamentais, inclusive, de ordem ambiental.

Em termos gerais, com exceção das constituições boliviana e equatoriana, que inseriram o pluralismo multicultural como elemento balizador da formação jurídico de um Estado Nacional Democrático e Multicultural, as outras constituições ainda apresentam restrições ao reconhecimento integral da diversidade cultural, seja por que limitam a participação de organizações e lideranças indígenas no controle dos mandatos eletivos de determinadas instituições jurídico-administrativas, seja porque não igualam o status de “culturas diferenciadas” ao da “cultura nacional” (SOUZA FILHO, 1994).

Cademartori (2013) afirma que as constituições da Bolívia e Equador se sobressaem em comparação a dos outros países latino-americanos, pois, de forma expressa, ampliaram o reconhecimento e significado do bem viver e da mãe natureza, além de buscar uma ressignificação do caráter intercultural e interdisciplinar do Estado que, em matéria de proteção ambiental, deve pautar-se em conceitos de economia plural e anticapitalista. Quanto à Constituição Brasileira, o mesmo autor aponta que o texto reservado para a proteção ambiental e dos povos indígenas ainda seja tímido, pois apenas limita-se a assegurar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, estabelece a língua portuguesa como sendo o idioma oficial da República Federativa Brasileira, num verdadeiro ato de desatenção aos povos indígenas que possuem uma variedade lingüística inquestionável. Para ilustrar essa perda da variedade lingüística, pode-se citar o caso dos povos indígenas residentes no Parque do Xingu, que têm utilizado a língua portuguesa como elo para o estabelecimento de contato, não somente, com outras comunidades indígenas, mas, principalmente, com as cidades e fazendas que se situam no entorno do parque (BRITO, 2011). Loureiro (2009) enxerga esse fenômeno de homogeneização das tradições culturais por meio da unificação da língua, como um dos principais fatores que reforçam a desintegração socioambiental dos índios, que têm visto a língua portuguesa substituir a sua língua materna, sob o forte argumento dos setores governamentais como sendo sinal positivo da integração dos índios à sociedade nacional, e não como uma perda identitária e uma ruptura irremediável, que compromete a cultura das minorias e destrói a rica diversidade cultural do país. Ortiz (1994) retrata, também, que qualquer processo de homogeneização de culturas, próprias de estruturas econômicas globalizadas, contribuem para a manutenção e ampliação de grupos e classes sociais excluídos de processos decisórios.

Em outro plano, é possível afirmar, ainda, que o texto constitucional, ao definir que é possível explorar e aproveitar os recursos hídricos e lavras de riquezas minerais em terras indígenas, desde que haja autorização do Congresso e seja garantida a oitiva das comunidades afetadas, contribui, também, para a fragilização do direito à ocupação tradicional das terras, cujos povos detentores vêm terceiros acessarem, livremente, esses espaços com o fito de promover pesquisas ou somente visitação, sem qualquer atuação fiscalizatória ou permissiva tempestiva. Matos Neto (2010) expressa que a exposição a prejuízos ambientais a que são submetidas as terras indígenas, muitas vezes decorre de interesses da própria União, que deseja fazer investimentos públicos com o fim estratégico de defesa nacional, bem como dos poderes públicos em geral, que têm interesse de infraestrutura econômica e social nas áreas indígenas. Pode-se dizer, então, que a implementação das políticas conservacionistas ambientais indígenas tem acontecido, fortemente, no âmbito da gestão e pesquisa baseadas na construção, manutenção e exploração de medidas estratégicas de defesa nacional, seja para utilizar os serviços públicos postos à disposição da população brasileira, seja para gerir e pesquisar a biodiversidade.

Registra-se que o trânsito de “visitantes” e pesquisadores em áreas indígenas tradicionais tem sido considerado permissível e legal, desde que autorizado e regulamentado por um órgão ambiental competente. Em contrapartida, é notável que homem, desde o início de sua existência, cuida de transformar a natureza e, apenas pela sua presença, ele é capaz de alterar, negativamente, o ecossistema que habita (VAZ, 2006).

Embora o permissivo para visitação e pesquisa em terras indígenas esteja condicionado a uma “autorização legal-administrativa”, sabe-se que grande parte dessas atividades acontece de modo clandestino, sendo executadas de forma impune ou, até mesmo, com a conivência de pessoas ou órgãos que não deveriam permitir tais abusos.

Como já relatado, conclui-se, então, que a movimentação política dos povos indígenas, na América Latina, tem emergido teoricamente em dois modelos de atuação: o primeiro pautado na representação (de origem européia), em que os povos indígenas não têm o reconhecimento formal de suas etnias, enquanto nação, e são vistos como povos originários, todavia, sujeitos/submissos ao Estado Nacional (indica-se, ainda, nesse modelo as constituições da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru); e o segundo modelo (indica-se as Constituições da Bolívia e Equador), pautado na participação efetiva dos povos que vêm seus direitos poliétnicos recepcionados, integralmente, por novas Constituições Políticas que reconhecem a multilateralidade de etnias, enquanto nações originárias, ou seja, ressaltam o protagonismo político dos povos originários (BELTRÃO; OLIVEIRA, 2010).

3.4 A GESTÃO AMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS E DOS SEUS RECURSOS NATURAIS: conceitos e desdobramentos na ordem nacional e internacional.

Rememoremos que a população indígena existente no Brasil, atualmente, seja de, aproximadamente 820.000 índios, distribuídos em 241 etnias que ocupam, aproximadamente, 113 milhões de hectares, num total de 695 terras, cujos espaços são classificados em terras indígenas, tradicionalmente, ocupadas, reservas indígenas, terras dominiais e terras indígenas interditadas pela FUNAI para proteção dos povos e grupos isolados (FUNAI, 2012; ISA, 2014).

Ao mesmo tempo em que se encontra a exposição de motivos que justifiquem a necessidade de proteção da terra indígena, há a incompreensão, por muitos setores sociais, sobre a dimensão socioambiental envolvida na territorialidade indígena, cujo processo de reconhecimento e regularização no Brasil tem sido visto com certa complexidade política, técnica, administrativa e política.

Embora a Constituição Federal, em seu artigo 231, traga o reconhecimento expresso da importância étnico-cultural da terra para os povos indígenas, há o constante e real desrespeito a esse direito, uma vez que a terra passou a ser foco para as polêmicas demarcações, posses irregulares e exploração econômica dos seus recursos naturais. Enfim, a terra indígena, enquanto espaço ambientalmente protegido, nas últimas décadas, tornou-se vulnerável do ponto de vista socioambiental. No mesmo sentido, destaca-se que, embora a Constituição de 1988 reconheça, expressamente, um conjunto de direitos territoriais próprios dos povos indígenas, a garantia de tais direitos não tem sido uma tarefa fácil, uma vez que o principal problema não são os entraves administrativos que dificultam a sua regularização, mas, sim, o jogo de forças políticas e econômicas que envolvem a proteção dos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas.

É possível caracterizar as terras indígenas como sendo os ecossistemas que apresentam maior e melhor conservação ambiental. Entretanto, é prudente reconhecer que os recursos naturais presentes nesses espaços ambientais, também, sejam esgotáveis, de modo a exigir que um conjunto de comandos legais regulem a sua exploração econômica e proteção socioambiental.

O que se percebe, nos últimos tempos, é a existência de um conjunto de fatores/pressões antrópicas (conflitos por demarcações, posses irregulares, utilização

desregrada dos recursos naturais para projetos de grande infraestrutura⁵, construção de estradas ao redor das terras indígenas⁶) que inserem as terras indígenas num cenário até então desconhecido pelos povos, ou seja, o da insustentabilidade das suas condições de sobrevivência. Por isso, torna-se imperioso analisar os comandos legais que tratam da proteção desse espaço num contexto constitucional, ambiental e internacional, e que se traduzem em políticas ambientais para as terras indígenas.

A primeira discussão que se deve realizar é sobre o conceito de terra indígena a partir do entendimento do artigo 231 da Constituição Federal, que atribui aos índios os direitos originários sobre as terras que, tradicionalmente, ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Ainda mais, é reconhecida a posse permanente sobre tais terras, com o usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nela existentes.

Tais considerações permitem abordar, então, o conceito de terra indígena a partir de quatro condições: a) a sua habitação em caráter permanente (art. 231 da CF/88); b) a sua utilização para as atividades produtivas (SANTILLI, 1993); c) a imprescindibilidade de sua preservação, bem como dos recursos ambientais necessários para o bem estar dos índios (SOUZA FILHO, 2009); d) a sua destinação para a reprodução física e cultural dos povos que possuem formas peculiares de se relacionar com a natureza (VILLARES, 2009).

A habitação da terra pelos índios, em caráter permanente, conjugada com a sua ocupação tradicional, não deve ser compreendida sob o aspecto eminentemente temporal. Tal característica deve ser interpretada em relação “ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionam com a terra” (SANTILLI, 2005). É nesta perspectiva de proteção da terra indígena, ou seja, do reconhecimento de seus direitos originários sobre a terra, que se consagra o conceito de indigenato (VILLARES, 2009). De acordo com Souza Filho (2009), esse reconhecimento do direito originário de posse dos índios, fruto do direito luso-brasileiro, tem a sua raiz histórica no primeiro documento apontado como o reconhecedor do direito dos

⁵ Um dos importantes empreendimentos previstos no PAC foi a pavimentação da rodovia BR- 319 (Manaus – Porto Velho), que ainda está em andamento. Com 877 quilômetros, a estrada foi aberta em 1973, mas grande parte nunca foi asfaltada. Essa obra causa polêmica porque atravessa uma das áreas mais bem preservadas da Amazônia. Levantamento indica que a sua total pavimentação pode significar o desmatamento de até 39 milhões de hectares até 2050, podendo afetar 50 Terras Indígenas, com uma população de quase 6 mil pessoas, sem contar as influências sobre 4 povos isolados (CARNEIRO FILHO; SOUZA, 2009).

⁶ Em 1975, a Amazônia Brasileira tinha 29,4 mil Km² de estradas, dos quais 5,2 mil km asfaltados. Em 2004, a extensão da malha rodoviária multiplicou-se quase dez vezes e passou para 268,9 Km² (menos de 10% pavimentados). Parte significativa dessas vias é construída de forma irregular, sem os estudos de impacto ambiental e as licenças exigidas por lei, em terras públicas e áreas protegidas (CARNEIRO FILHO; SOUZA, 2009).

índios à terra no Brasil – o Alvará Régio de 1º de Abril de 1680. O direito indígena sobre as terras deve, por isso, ser visto como um direito primário, em que a posse não se legitima pela titularidade, mas, sim, pela ocupação tradicional.

Macedo (2012) enfatiza que a denominação “tradicional” refere-se aos regimes de propriedade que não estão associadas ao modo de produção capitalista. De forma complementar, o mesmo autor sustenta, ainda, que “as sociedades tradicionais tendem a utilizarem mecanismos de definição de direitos que englobam normas religiosas e regras de conduta individual e coletiva que são resultado de lenta maturação”.

A ocupação tradicional da terra pelos índios implica na sua utilização para as atividades produtivas. Nessas terras é que as relações familiares são postas em prática. O sustento e moradia se dão com a retirada dos alimentos e materiais, dispostos nos recursos ambientais presentes. Tudo isso, por sua vez, é praticado numa relação de dependência e respeito, marcados pela confirmação de que o meio ambiente é o responsável pelo sustento das relações sociais e culturais do povo indígena. As atividades de produção exercidas pelas comunidades tradicionais nas terras indígenas são consideradas de baixo impacto ambiental, justamente, porque os povos possuem formas equitativas de organização social imprescindíveis para consolidação das formas de se relacionarem com a natureza. Para Ubinger (2012) essa relação implica laços de parentesco e um sentimento de pertencimento que se consolida por meio da religiosidade.

A necessidade de se preservar a terra indígena com o escopo de se proteger os recursos ambientais essenciais para a garantia de vida dos índios faz pensar esse *locus* como um espaço territorial, especialmente, protegido, assim como são vistas as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente e as reservas legais florestais. Segundo Abi-Eçab (2012), o texto constitucional traz uma série de comandos protetivos em prol desse macrobem ambiental, e assim elenca: a) 1º mandato: reconhecimento dos direitos originários sobre as terras e fixa competência da União para demarcar tais espaços e proteger todos os recursos naturais; b) 2º mandato: previsão de que tais espaços deverão ser apenas habitados pelos povos indígenas, em caráter permanente; c) 3º mandato: as terras indígenas são necessárias/imprescindíveis para a reprodução físico-espiritual dos índios, que também não poderão ser removidos de suas terras, salvo em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do país.

É interessante notar, lamentavelmente, que esse princípio da irremovibilidade, tem sido desrespeitado, continuamente, quando da realização de atividades potencialmente causadoras de impactos/danos socioambientais nas proximidades das aldeias. A exemplo

disso, cita-se aquelas que exploram o potencial hidrelétrico das regiões ecossistêmicas onde vivem os povos indígenas. Além da destruição da fauna aquática (compreendida como principal base de alimentação dos índios), a construção de hidrelétricas ao redor das terras indígenas tem estimulado o deslocamento compulsório de comunidades atingidas diretamente pela instalação dos empreendimentos hidrelétricos (FILIPPIN, 2010). É bem verdade que alguns dos empreendimentos hidrelétricos estão com o processo de instalação/operação atrasados, justamente, pela resistência apresentada pelas comunidades locais.⁷

A biodiversidade encontrada na terra indígena é inquestionável e, por isso, tais áreas são dotadas de atributos ambientais que requerem uma sujeição legal que implique na sua inalteração e utilização sustentada. Constata-se uma indissociabilidade estabelecida pela norma entre os povos indígenas e os bens ambientais incidentes em suas terras. Para Santilli (2005), as políticas de conservação de diversidade biológica não podem excluir as terras indígenas, uma vez que tais espaços ambientais têm uma relevância estratégica para a conservação da diversidade biológica e cultural. A propósito disso, Villares (2009) mantém o mesmo entendimento e diz que as Terras Indígenas abrangem importantes espaços territoriais e são bases para diversos relacionamentos homem natureza fundamentais para manutenção do meio ambiente, ecologicamente, equilibrado.

O que se observa, a partir das considerações apresentadas, é que a abordagem da proteção da terra indígena tem sido estabelecida, exclusivamente, em um cenário jurídico-ambiental, que considera a cultura, a proteção global do meio ambiente, e um conjunto de políticas indigenistas específicas, como elementos indissociáveis dessa tutela. A posição que se tem adotado, então, a respeito da execução das políticas ambientais indigenistas é a de que a tutela dos povos e sociedades indígenas começa pelo reconhecimento da importância socioambiental que os seus territórios possuem para a garantia da preservação de sua cultura, tradições e crenças (CAROZZA, 2003). Assim, a compreensão, aceitação e respeito aos direitos territoriais indígenas, desde o século XVI, dá-se, como sustenta Las Casas (1985),

⁷ Em outubro de 2011, o líder Taravy Kaiabi divulgou carta explicando porque ele e lideranças Apiacá e Munduruku, que habitam a TI Kaiabi (Parque Indígena do Xingu), decidira, pressionar o governo, segurando representantes da FUNAI, técnicos da Empresa de Pesquisa Energética e Antropólogos responsáveis pelo Estudo de Impacto Ambiental da Hidrelétrica São Manoel. Veja-se parte desse documento: “[...] estou enviando essa mensagem para pedir a ajuda de vocês para divulgarem uma medida que tomamos para que pudéssemos ser escutados. Estamos sendo sumariamente desrespeitados. Já estamos vendo a barragem de Teles Pires ser construída e até agora, mesmo após a licença de instalação, nenhum programa nos foi apresentado. Mal podemos saber melhor desse processo e agora o governo quer fazer audiência pública de São Manoel sem que os estudos na terra indígena tenham terminado. Dizemos não a essas barragens e queremos que essa audiência não aconteça com a pressa que o governo quer!” (ICV, 2013).

pelo “reconhecimento cultural das terras indígenas que foram invadidas, conquistadas e colonizadas, na América, mediante selvageria, brutalidade e crueldade”.

As políticas ambientais voltadas para os povos indígenas e seus territórios, em plano internacional, aparecem justificadas pela inclusão dessa proteção no âmbito dos direitos humanos. A configuração da proteção dos povos indígenas, num plano internacional, inicia-se com a indicação dos índios como sendo grupos vulneráveis, vítimas de uma política colonial e que vivem nas piores condições, sofrendo, principalmente, expulsão e roubo de suas terras (ANAYA, 2004). Dessa forma, verifica-se que a segurança e assistência aos povos indígenas, numa escala global, são pensadas a partir da intrínseca relação estabelecida entre os índios, seus territórios e a natureza.

As políticas ambientais indígenas, no contexto de abordagem pelo direito internacional moderno, são conhecidas e definidas, principalmente, pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (1960/1970)⁸ bem como pela Convenção da Organização Internacional do Trabalho (1957/1989)⁹. Trata-se de dispositivos internacionais que reconhecem a importância dos índios como sujeitos de direito, não apenas sob o enfoque como sendo sujeitos individuais, mas, sim, a partir de uma dimensão coletiva, com a referência à noção de povo e grupo social.

O artigo 27 da Declaração das Nações Unidas ressalta o direito dos povos indígenas “possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que tradicionalmente ocupam”. A Convenção 169 da OIT, por sua vez, declara em seu artigo 14 que se deve reconhecer aos povos os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que, tradicionalmente, ocupam, devendo, quando necessário, serem adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam, exclusivamente, ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. O artigo 15, do mesmo diploma internacional, acrescenta ao regime de proteção das terras indígenas o direito dos povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos presentes em seus territórios.

⁸ Na década de 60, a consciência crescente dos direitos humanos levou a ONU a se preocupar com os direitos dos povos indígenas. Por decisão da ECOSOC, o tema entrou, em 1971, para a pauta do plano de trabalho da “Subcomissão para a prevenção da discriminação e proteção das minorias”, composta por um grupo de especialistas da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

⁹ O primeiro instrumento do sistema especial de proteção dos direitos humanos relacionados aos índios sobreveio em 05.07.1957, com a edição da Convenção 107 da OIT, aprovada no Brasil pelo Decreto 20/1965 e promulgada pelo Decreto 58.824/1966. Em 1989, foi adotada a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes – a Convenção 169 da OIT, aprovada pelo Brasil com a edição do Decreto Legislativo 143 de 2002.

Em resumo, tem-se a ideia de que o reconhecimento dos povos indígenas, pelos instrumentos internacionais, é subsidiado por uma proteção de indivíduos considerados sujeitos de direito e, não, meros objetos. Junto a esse pensamento é preciso incluir, ainda, a ideia trazida por Shiriashi Neto (2006), que retrata que os novos instrumentos internacionais de proteção dos povos indígenas trazem uma interpretação que relativiza a soberania dos Estados, na medida em que não os reconhecem mais como indivíduos meros objetos, mas sim enquanto sujeitos de direito que são mais importantes que a própria existência do Estado.

Registra-se que as políticas ambientais envolvendo a proteção dos povos indígenas, no plano internacional, preferem apresentá-los como detentores de liberdade real para manejo e destino de suas terras, de forma a conservar e manter os recursos naturais imprescindíveis para a sobrevivência físico-espiritual. A Convenção n. 169 da OIT é, originariamente, o diploma legal que traz esse ideal, uma vez que define uma política geral para o tratamento dos povos indígenas, obrigando os governos a assumirem responsabilidades de desenvolver ações coordenadas e sistemáticas de forma a proteger o direito dos povos tradicionais que possuem formas peculiares de ser e conviver com a natureza.

As exposições apresentadas nos conduzem à reflexão de que a terra indígena é, por excelência, o principal bem ambiental dos povos indígenas, e pode ser concebido como o espaço de vida e liberdade (SOUZA FILHO, 2009) e reprodução cultural dos povos tradicionais. É nesse espaço que os índios apropriam-se dos recursos naturais para proverem a sua sobrevivência físico-espiritual, desenvolvem as suas relações sociais e de trabalho bem como colocam em prática os seus saberes tradicionais (DERANI, 2002), evidenciados nos seus modos peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza.

A terra indígena, enquanto verdadeiro espaço ambiental, é dotada de atributos ambientais que revelam que a afetação de um único elemento do seu ecossistema – ar, solo, água, fauna, flora – provocados, na maioria das vezes, por interferências de natureza antrópica, já seja capaz de quebrar a sustentabilidade socioambiental que rege o espaço e os modos de vida dos índios.

Nora (2009) aponta que as mudanças demográficas, econômicas e sociais contribuem, consideravelmente, para a redução da sustentabilidade socioambiental dos espaços ambientais, ainda mais quando se verifica que a atuação antrópica em tais espaços (com viés desenvolvimentista) não têm obedecido aos preceitos contidos nas legislações que conferem à proteção do meio ambiente uma função pública e privada, cujo exercício se relaciona com a garantia do direito fundamental ao meio ambiente, ecologicamente, equilibrado e utilização racional e sustentável dos recursos naturais.

Esse lamentável fenômeno de crescimento econômico, acumulação material de riquezas e a negligência de setores desenvolvimentistas privado e estatal quanto aos impactos ambientais gerados para os povos indígenas e seus territórios têm gerado múltiplas incompatibilidades sob uma perspectiva dos direitos humanos. Para Garavito e Waisbich (2004), nesse cenário de prejuízos ambientais sofridos pelos povos indígenas por conta das ações desenvolvimentistas, o crescimento econômico prevalece sobre qualquer valor, e até passa por cima do respeito aos direitos humanos, em especial, das comunidades mais vulneráveis. Assim, as políticas e culturas desenvolvimentistas agravam a tensão entre os setores que se beneficiam do crescimento e aqueles que devem pagar os custos dessas políticas. Por isso, “é legítimo e inevitável complementar os direitos humanos tradicionais com os direitos de minorias e que, em um Estado multicultural, uma teoria de justiça abrangente incluirá tanto os direitos individuais como determinados direitos diferenciados” (KYMLICKA, 2004).

Se é certo que as atividades agrícolas, os desmatamentos desenfreados nas proximidades das terras indígenas, a construção irregular de madeireiras e hidrelétricas perto das aldeias têm gerado um estado de desintegração socioambiental para os povos e terras indígenas, mais certo é que o solo, a água, a flora, a fauna, a saúde, o bem-estar e o clima são os principais bens ambientais indígenas sujeitos à degradação ambiental.

A contaminação dos recursos hídricos presentes nas terras indígenas merece tratamento peculiar, uma vez que as atividades agrícolas, a industrialização e o processo de urbanização constituem a maior fonte de contaminação das águas. A poluição das águas em territórios indígenas, em razão do uso indiscriminado de agrotóxicos pelas fazendas presentes nas cercanias das aldeias, têm sido ponto amplamente discutido pelos povos indígenas, que têm apresentado nos espaços de deliberação um discurso preventivo e proativo em defesa dos recursos hídricos.

A orientação para uma tutela socioambiental dos povos indígenas no contexto da gestão dos recursos hídricos deve observar, essencialmente, que a dignidade e saúde dos índios estão condicionadas, intimamente, ao acesso à água em quantidade e qualidade suficiente ao atendimento de suas necessidades. Segundo Irigaray (2009), esse acesso está entre os requisitos indispensáveis à existência de uma vida digna, sem contar que a água é elemento vital à sanidade do meio ambiente, expressamente reconhecido na Constituição Federal como direito de todos.

O uso de agrotóxicos nas proximidades das aldeias, também, deve ser pensado como um problema que afeta a saúde dos povos indígenas. A sanidade das populações

indígenas, enquanto bem ambiental, compreende o bem-estar físico e biológico, psíquico e mental e nos últimos tempos tem sido um dos principais motivos da dizimação de índios senão de alguns grupos. A exemplo disso, é possível citar as intoxicações, entre eles de recém-nascidos que, em virtude do aleitamento materno altamente contaminado, tem apresentado teratogênias, mutagênias e carcinogênias.¹⁰

As pressões sobre o solo e ar onde estão situadas as terras indígenas se tornam cada vez mais crescentes, ainda mais quando se verifica uma tendência nacional pelo cultivo de monoculturas, o que exige uma aplicação maior de quantidade de insumos agrícolas para manter a fertilidade do solo, sem prejuízo dos irregulares e constantes desmatamentos. O modelo atual de cultivo de monoculturas conta, ainda, com a ajuda dos pequenos aviões para a pulverização das lavouras, cujas aplicações dos pesticidas acontecem, excessivamente, numa mesma temporada. Denota-se, a respeito disso, que a baixa qualidade do solo e do ar, por conta das contaminações de agrotóxicos, também tem contribuído para a insustentabilidade socioambiental dos povos e territórios indígenas.

A necessidade de se preservar os recursos físicos e biológicos das terras indígenas e os seus aspectos histórico-culturais faz pensar esse *locus* como um espaço ambientalmente protegido, e que requer um sistema de proteção ampla de seu ecossistema, considerando todos os seus elementos, não de forma isolada (CANOTILHO, 2008). É possível afirmar, então, que a gestão dos recursos naturais em terras indígenas é marcada pela confluência do direito à terra, à alimentação, à saúde, à preservação dos seus conhecimentos tradicionais e dos bens ambientais necessários à manutenção da integridade cultural e ecológica que marcam os seus modos de vida. Registra-se, então, nesse contexto de gestão ambiental das terras indígenas, que os povos indígenas, também, são titulares do direito fundamental ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, direito, esse, revestido de indisponibilidade, inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

Benatti (2005) afirma que existe certa inquietação crescente com a proteção dos bens ambientais que passam por processos de escassez, inclusive os pertencentes às terras indígenas e, baseado nesse pensamento, conclui que a tendência do direito nacional e internacional é cada vez mais regular a apropriação e o uso dos bens ambientais, impondo

¹⁰ Segundo Pignati (2011), trata-se de intoxicações crônicas, evidenciadas no contato de gestantes com agrotóxicos, que só aparecem depois de 10 ou 15 anos. Há, ainda, a formação de distúrbios endócrinos, provocados pela grande concentração de agrotóxicos nas sementes. De acordo com o mesmo autor, na safra de 2011, foram utilizados, no Estado de Mato Grosso, aproximadamente, 10 litros de agrotóxico por hectare de soja ou milho. Ao todo, 105 milhões de litro de veneno foram utilizados.

restrições ou orientando comportamentos para utilização desses bens, que devem ser vistos dentro de uma concepção do meio ambiente como bem unitário.

No plano internacional, há que se destacar dois diplomas legais que conferem importância e uma especial proteção aos bens ambientais presentes em terras indígenas. A Declaração das Nações Unidas de 2007 sobre os direitos dos povos indígenas prevê que os povos indígenas têm o direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que, tradicionalmente, possuam ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em relação às gerações futuras (ONU, 2009). Em outro plano, a Convenção n. 169 da OIT destaca que os direitos dos povos tradicionais aos recursos naturais existentes, em suas terras, deverão ser, especialmente, protegidos e devem observar, ainda, o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados (OIT, 2011).

Nos termos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6938/81), os bens ambientais, denominados recursos ambientais, compreendem a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. A concepção dada por esse diploma legal para os bens ambientais é que estes não podem ser utilizados/explorados num contexto privatista/capitalista, mas, sim, o seu aproveitamento deve atender a ideais que respeitem a sua finitude e a dependência que alguns povos possuem de forma direta. Romero (2011) aduz que os povos indígenas possuem um distinto e peculiar relacionamento material e espiritual com suas terras e com o ar, águas, costas, mar, gelo, flora, fauna e outros recursos naturais. Esse relacionamento tem várias dimensões e responsabilidades sociais, culturais, espirituais, econômicas e políticas. O aspecto intergeracional dessa relação também é crucial para a identidade, a sobrevivência e a viabilidade cultural dos povos indígenas.

É certo que, no contexto da tutela dos recursos naturais em terras indígenas, não basta pensar na atuação de instrumentos que estimulem, apenas, a preservação dos bens ambientais materiais ou físicos (naturais), dispostos na lei ora citada. A gestão ambiental indígena, além de estar acompanhada de estratégias que promovam a conservação ambiental dos bens ambientais físicos presentes nas terras indígenas, deve estimular a promoção e preservação da diversidade cultural encontradas nesses territórios – compreendida como outra modalidade de bem ambiental indígena. Ou seja, é possível pensar numa efetiva gestão dos recursos naturais em terras indígenas sob dois aspectos: como instrumento de conservação fundamental das condições qualitativas dos modos de vida dos índios relacionarem-se com a natureza, além de ser imprescindível para a conservação da biodiversidade.

Os modos de ser, fazer e conviver, praticados pelos índios com a natureza, são determinantes para a conservação dos ecossistemas em que vivem, indispensáveis para a sua sobrevivência físico-espiritual. Como assevera Dasmman (1991), “a proteção das culturas tradicionais, dentro de seus ecossistemas, possibilita alcançar ao mesmo tempo os objetivos de conservar a diversidade biológica e a diversidade cultural”.

O conjunto de crenças, mitos, conhecimentos tradicionais, peculiares de relacionamento dos índios com a natureza, não podem ser dissociados/desconsiderados das diretrizes que devem nortear a gestão dos recursos naturais em terras indígenas. Por isso, cabe pensar numa gestão de recursos naturais em terras indígenas como instrumento de uma política ambiental que não considera apenas fatores biológico-ambientais, mas, também, fatores étnicos, sociais e políticos. Como salienta Pascuchi (2007), a conservação ambiental das terras indígenas envolve a proteção da diversidade cultural e da diversidade biológica e que pode ter como resultado, a agrobiodiversidade, que por sua vez, está ligada à alimentação e a cultura, relacionada com a sobrevivência física e cultural da sociedade indígena. Nesse contexto, “a integridade cultural dos povos indígenas depende inteiramente da proteção da integridade ecológica das áreas que ocupam” (METACALF, 2004).

Desse modo, os valores culturais dos povos indígenas se moldam numa relação concreta entre a natureza e a cultura, a espiritualidade e suas organizações sociais, a proteção do meio ambiente e de tudo aquilo mais que as florestas podem oferecer, e tudo isso acaba sendo uma fonte primordial de proteção da identidade e integridade cultural e ecológica dos povos indígenas. Para Fuentes Bodelón (1982), natureza e cultura estão intimamente relacionadas e interdependentes e os chamados bens culturais, costumes e festas tradicionais, que revelam a identidade histórica de um povo forma parte indiscutível dos bens ambientais.

Com efeito, é possível afirmar que grande parte da degradação ambiental ocorrida nas terras indígenas têm incidência sobre bens ambientais de natureza material como também sobre bens de ordem moral. A degradação dos bens ambientais em terras indígenas é fruto de interferências que não respeitam as características biológico-geográficas que envolvem a terra indígena.

Sobre esse problema, mais uma vez é possível retratar a importância da atuação de políticas ambientais indigenistas que respeitem as terras indígenas como espaços estratégicos de conservação da sociobiodiversidade e que permitam uma visão globalizada do direito dos povos indígenas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no sentido de constatar que elementos culturais e naturais devem ser tratados, conjuntamente, no âmbito da sua proteção.

É certo que, para a efetividade desse direito, o Estado deve fornecer meios necessários para a sua implementação. Todavia, tudo isso pode ser em vão se não houver, também, condutas particulares no sentido de se absterem de práticas nocivas ao meio ambiente dos povos indígenas. A busca pela compatibilidade e razoabilidade da atuação estatal e privada na gestão dos recursos naturais presentes nas terras indígenas pode estar nas políticas ambientais já existentes, mas, também, na criação de novos modelos que enxerguem que o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas está na interação dos elementos naturais, artificiais e culturais que formam o meio ambiente.

Não bastasse isso, os governos/Estados devem fomentar a proteção dos povos e territórios indígenas, garantindo-lhes o direito de consulta prévia. Esse dever pode ser compreendido como a obrigação dos Estados (tanto poder executivo como legislativo) de perguntar, adequada e respeitosamente, aos povos indígenas suas opiniões sobre decisões capazes de afetar a suas vidas. É o que será discutido a seguir.

3.5 O DIREITO DOS POVOS À CONSULTA PRÉVIA: empoderamento dos atores na gestão das terras indígenas e dos recursos naturais

A terra indígena não se resume num ecossistema sujeito a um regime de proteção e gestão que considere, apenas, fatores físico-biológicos. Embora o que chame a atenção, a primeira vista, seja a megabiodiversidade encontrada nos territórios indígenas, existem ali, também, populações que têm os seus modos de vida ligados a aspectos cosmológicos, religiosos, políticos e educacionais. Com razão, conclui-se, então, que a terra indígena e seus recursos naturais, são imprescindíveis para a sobrevivência físico-espiritual dos povos tradicionais.

Acontece que, nos últimos tempos, os povos indígenas têm sido submetidos a desafios para manterem as suas tradições culturais e seus modos de vida com a natureza. Isso tem se revelado num período em que a subvalorização de suas culturas tem crescido por conta da imposição de uma cultura ocidental, compreendida como a única e mais certa opção de desenvolvimento (PALACIOS, 2014). E é dessa constatação lamentável que se reconhece a importância do respeito ao diálogo com os povos, em relação às medidas que os afetem.

A abordagem da gestão sustentável das terras indígenas, nesse diapasão, ganha repercussão e está, diretamente, relacionada à variedade de interesses dos diferentes atores capazes de influir nas decisões referentes à formulação das políticas ambientais no país. Essas

decisões, por sua vez, estão engendradas em um campo de forças onde residem questões conflituosas de ordem econômica, político-institucional, ecológica e social.

Essa discussão/abordagem ganha mais espaço quando se constata que os povos indígenas são titulares do direito de serem consultados, previamente, de forma livre e informada, antes de serem tomadas quaisquer decisões administrativas que possam afetar os seus bens ou direitos, conferindo a eles o controle sobre o destino de suas vidas e dos recursos naturais que são imprescindíveis para a sua sobrevivência físico-espiritual. O referido direito, também denominado obrigação estatal de consulta, foi previsto, primeiramente, em âmbito internacional, por conta da Convenção n. 169 da OIT (que foi ratificada no Brasil e promulgada pelo Decreto n. 5.051/2004) e, até hoje, permanece em outros diplomas legais como instrumento de promoção do protagonismo indígena.

O direito à consulta prévia conferido aos povos indígenas, foi estabelecido, inicialmente, na Convenção n. 169 da OIT, diploma legal internacional que apresentou um sistema de proteção ambiental para os povos indígenas, respaldado numa efetiva preocupação das organizações internacionais, empenhadas na salvaguarda dos direitos humanos, envolvendo, propriamente, três princípios basilares: o da inviolabilidade das pessoas, no sentido de se afirmar que as terras indígenas, por natureza constitucional, devem também ter tratamento de asilo inviolável, de modo a impedir que terceiros ingressem sem consentimento dos índios (CARVALHO WAPIXANA, 2006); o da autonomia das pessoas, no sentido de se afirmar a capacidade de gestão das suas próprias terras; e o da dignidade da pessoa humana, .

A Convenção n. 169 da OIT, desse modo, define uma política geral para o tratamento dos povos indígenas, obrigando os governos a assumirem responsabilidades de desenvolver ações coordenadas e sistemáticas, de forma a proteger o direito dos povos tradicionais que possuem formas peculiares de ser e conviver com a natureza. Entre essas ações propostas pela Convenção como instrumentos a serem utilizados pelos governos/Estados para fomentar a proteção dos povos indígenas está o dever de consulta prévia. Esse dever pode ser compreendido como a obrigação dos Estados (tanto poder executivo como legislativo) de perguntar, adequada e respeitosamente, aos povos indígenas suas opiniões sobre decisões capazes de afetar a suas vidas.

A consulta prévia pode ser vista, então, como pleno instrumento de gestão, uma vez que se trata de um mecanismo que garante aos povos indígenas o acesso a informações que lhes permitam influenciar nas tomadas de decisões pelo Estado, ou seja, a consulta deve ser realizada antes de ser tomada a decisão que possa afetar a integridade dos seus modos de vida.

Mister se faz conhecer os três elementos que caracterizam esse instituto que é corolário dos direitos humanos e ambientais que tratam da proteção da integridade cultural dos índios, da não discriminação e do direito de propriedade dos povos tradicionais. Num primeiro momento, verifica-se que a consulta deve ser prévia, ou seja, deve ser precedida de um trâmite pré-consultivo que estabeleça as bases do procedimento consultivo. Num segundo plano, a consulta deve ser livre, no sentido de não existir nenhuma manipulação ou predeterminação que conduza a adoção de determinada posição. E, por fim, a consulta deve ser informada, de modo que os Estados repassem informações de forma acessível e que garanta aos povos indígenas um tempo suficiente para adotarem as suas decisões em consonância com suas práticas culturais e sociais (PALACIOS, 2014).

A legitimidade para efetuar a consulta é atribuída ao órgão do Poder Público que emitirá a decisão administrativa ou legislativa, e a legitimidade para ser consultado é atribuída aqueles povos que, evidentemente, serão afetados pela decisão objeto da consulta, ou seja, os povos indígenas atingidos pelos empreendimentos ou atividades que o Estado pretenda executar e que afetem suas vidas. Segundo o artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT, “cada povo indígena pode determinar livremente, de acordo com seus usos, costumes e formas de representação social que são seus legítimos representantes para cada consulta”.

A consulta prévia tem recebido outra denominação na Carta Magna Brasileira, que não retira a essência do referido instrumento de gestão. Nos termos do artigo 231 da CF/88, “o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas”.

É certo que o aproveitamento dos demais recursos naturais presentes e próximos das terras indígenas, não elencados no referido dispositivo, também, devem ser objeto de consulta prévia, até porque a oitiva das comunidades indígenas a que faz referência a Constituição Federal é, claramente, um tipo de consulta prévia. Dessa forma, a conservação da biodiversidade encontrada nos territórios indígenas, que têm sido vítimas da abertura de estradas, implantação de fazendas, madeireiras e construção de hidrelétricas no entorno, quando não, dentro das próprias aldeias, também deve ser considerada para fins de realização de consulta prévia, uma vez que os instrumentos fiscalizatórios das atividades antrópicas, que incidem sobre a biodiversidade nos territórios indígenas, têm se mostrado inoperantes, contribuindo para a desintegração socioambiental dos povos e ecossistemas.

Vale frisar que o instrumento de gestão denominado “consulta prévia” não se confunde com o instrumento de comando e controle chamado “audiências públicas” em

licenciamento ambiental. Esse instrumento está dirigido à criação de espaços de informação sobre o procedimento de licenciamento ambiental para a população em geral, cujo objetivo é expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Estudo de Impacto ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental, de forma a sanar dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões sobre o empreendimento que será construído.

A consulta prévia, por sua vez, está intimamente dirigida aos povos indígenas, com o escopo de se deliberar sobre a viabilidade e as consequências da decisão de implementar, ou não, um empreendimento ou atividade que os afetem. De acordo com Romero (2011), a participação e a consulta são institutos imprescindíveis para que determinado povo indígena desenvolva os seus projetos de vida, segundo a sua vontade, de acordo com o seu autogoverno.

Em que pese a sua utilização pelos Estados, ainda tem relegado os povos indígenas a um papel de coadjuvantes no que tange ao poder de influenciar nas decisões, a definição de consulta prévia em nada coincide com a idéia de simples informação, pelo contrário, indica ser uma ferramenta de promoção do diálogo equitativo entre diferentes campos de poder (HILL, 2014).

É necessário ter em mente, também, que o caráter vinculativo da consulta prévia é tão importante quanto o aspecto da obrigatoriedade. Vale ressaltar que esse compromisso vinculante, determinado aos Estados Nacionais, também foi firmado pelo Brasil, que, também se comprometeu a “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (CASTRO, 2014). Nesse sentido, ao governo brasileiro, é determinado que qualquer decisão administrativa seja precedida de um procedimento de consulta que não contrarie a opinião dos povos tradicionais que vivem em um determinado território, principalmente, naquelas atividades que outorgam licenças de exploração de recursos naturais localizados em terras indígenas.

A exposição acima conduz à reflexão de que a obrigatoriedade de garantia de proteção da terra indígena e de todos os seus recursos socioambientais está condicionada à obediência e aplicação de mecanismos de participação das comunidades nas decisões que podem afetá-las. Acredita-se, a partir dessa ideia, que o dever de consulta prévia, previsto pela Convenção n. 169 da OIT e dirigido aos Estados Nacionais, nada mais é do que a possibilidade de empoderamento das comunidades que têm sofrido severos prejuízos socioambientais decorrentes da entrada indiscriminada de não indígenas em Terras Indígenas,

sem o consentimento de seus habitantes, num verdadeiro ato de “afrenta não apenas a sua autodeterminação, autogoverno, autonomia e participação/consulta, mas, também de se colocar em risco a integridade ecológica e cultural de povos que tem seus modos de vida baseados em relação de respeito e proteção do meio ambiente.

3.6 A GESTÃO DA TERRA INDÍGENA E DE SEUS RECURSOS NATURAIS SOB A ÓTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS

Alguns instrumentos de gestão e tutela já demonstram a necessidade de fomentar/estimular a integração das ações privadas e do Estado com o escopo de efetivar as políticas ambientais indígenas já existentes, numa época em que, realmente, as situações de conflitos envolvendo os territórios indígenas e seus recursos naturais se tornam o grande desafio das políticas ambientais indígenas.

Exemplo dessa atuação estatal de promoção da sustentabilidade dos modos de vida dos povos indígenas pôde ser visto nos últimos anos: a criação de espaços estratégicos do protagonismo dos indígenas, junto às decisões que envolvem os seus modos de vida.

Em que pese o conjunto de avanços verificados sobre os direitos dos povos indígenas têm se dado em termos de direitos territoriais (principalmente, após o advento do art. 231 da CF), urgem muitos novos desafios, relacionados à temática territorial, tais como: insuficiência de terras demarcadas para a sobrevivência dos povos que possuem direitos originários sobre os espaços que ocupam, 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. 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 recentes 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 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 necessário à articulação, pactuação e execução de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, calcadas na participação e controle social. Todo esse arranjo jurídico-institucional deveria, então, garantir um modelo de gestão compartilhada e participativa, distribuição de responsabilidades e competências entre os diversos entes e órgãos estatais (num verdadeiro ato de desconcentração e descentralização de ações) e, por fim, a criação de sistemas de informação e indicadores de gestão (FUNAI, 2012). Trata-se, então, de um modelo integrado, descentralizado e participativo de gestão dos recursos naturais em terras indígenas dentro de uma nova concepção de gestão ambiental indígena, uma vez que é dotado de legitimidade e força legal. Essa nova concepção de gestão ambiental indígena é fruto da nova roupagem dada ao indigenismo no Brasil, após a reestruturação da FUNAI e aparição de políticas públicas desenhadas para colocarem em prática a autonomia e cidadania dos povos indígenas.

Por conta da criação do PNPPPI/PPA, a questão indígena deveria ser tratada dentro de uma nova estrutura estatal, não mais paternalista e intervencionista (ainda operante à época de vigência do Estatuto do Índio – Lei n. 6001/73), mas, sim, que defende a pluralidade étnica e a autonomia dos povos nos espaços de representação governamentais e não governamentais. Como se sabe, durante anos, as dificuldades enfrentadas pela FUNAI para implementar as políticas indigenistas no Brasil não estiveram associadas somente a um quadro de carências generalizadas em termos de recursos humanos e materiais, mas, também, repousaram na dificuldade em consolidar uma conciliação de interesses dos diferentes setores envolvidos na proteção dos povos indígenas (FUNAI, 2012).

Com o advento da PNPPPI/PPA, a melhoria da integração e sinergia das ações do governo federal em parceria com Estados, Municípios e Sociedade Civil seria o principal desafio para se ver consolidado o protagonismo dos povos indígenas. Para, então, alcançar esse propósito, o governo federal deu início a uma série de ações consideradas estratégicas do ponto de vista da reformulação da política indigenista, até então, existente.

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 concertação das políticas indígenas, envolvendo vários órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do país: a Comissão Nacional de Política Indigenista (FUNAI, 2012).

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 a

proposição de 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 (FUNAI, 2012).

Para a sua composição foi previsto 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.

E este tem sido o principal espaço de discussão das questões indígenas no Brasil. Enquanto o projeto de lei que visa à criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (órgão de caráter definitivo) ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional, cabe à CNPI (órgão provisório) promover a reunião de todos os setores e lideranças governamentais e não governamentais, indígenas e não indígenas para a proposição e deliberação das diretrizes e prioridades para a política ambiental indigenista e o acompanhamento das ações desenvolvidas pelos órgãos da Administração Pública. Como já salientado, a CNPI é um órgão temporário, já que uma de suas competências/objetivos é a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (Projeto de Lei Federal 3571/2008).

De acordo com 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.

Vale ressaltar que a criação da CNPI obedeceu aos ideais já apregoados com o advento da PNPPPI, 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 garantia de sobrevivência dos povos, altamente vulneráveis socioambientalmente, de modo que as suas decisões sejam, realmente, transformadas em políticas públicas. Segundo Silva (2012), os povos indígenas no Brasil, num contexto lamentável de negação de direitos e estado de invisibilidade, só tem alcançado o status de cidadão, quando são destinatários de políticas públicas específicas, que os reconhecem sob o viés da diferenciação e não integração.

É interessante observar que grande parte das proposições e deliberações tratadas pela CNPI está intimamente atrelada à questão ambiental. Essa constatação pode ser facilmente identificada no Plano Plurianual previsto pela União para o período de 2012-2015, que prevê ações coordenadas para a garantia da sustentabilidade socioambiental dos povos indígenas.

Entre os principais objetivos visados pela Lei n. 12.593/2012, que institui o Plano Plurianual (PPA), a serem alcançados no triênio 2012-2015 estão:

a) Garantia aos povos indígenas da plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente, em áreas vulneráveis.

b) Implantação e desenvolvimento de 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) Promoção do 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 desses povos, respeitando-se sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições.

d) Preservação do patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente, aqueles em situação de vulnerabilidade.

e) Articulação das políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal junto aos povos indígenas, compatibilizando suas estratégias de regionalização e sistemas de informação, de modo a otimizar seus resultados, com desdobramentos territoriais.

f) Proteção dos direitos dos povos indígenas de recente contato por meio da implementação de iniciativas que considerem sua situação de extrema vulnerabilidade física e cultural.

g) Proteção do 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.

h) Consolidação da reestruturação organizacional da FUNAI, com vistas ao seu aperfeiçoamento institucional, por meio da implementação de projetos voltados à estruturação

e melhoria dos processos de trabalho, capacitação intensiva de recursos humanos, suporte tecnológico e infra-estrutura física.

i) Implementação do 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 verificação da concretização (ou não) dos objetivos acima elencados, que será feita no capítulo de apresentação dos resultados, exige, preliminarmente, a compreensão de alguns fenômenos próprios da questão ambiental, intimamente associados às políticas indígenas. Entre os principais assuntos que podem justificar a indissociabilidade existente entre as políticas indígenas e as políticas ambientais estão “a crise existente entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, geradora de uma sociedade de risco”, e “o conhecimento dos riscos ambientais em terras indígenas”. Essa discussão pode ser melhor fundamentada na teoria da sociedade de risco, proposta por Ulrich Beck, que traz os riscos para o centro das questões ambientais na atual modernidade.

Segundo Beck (1998), 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 abertos 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.

Os problemas ecológicos, atuais, sofridos pelas populações indígenas e, por seus territórios, são parte de uma crise em que a difícil compatibilização entre equidade e acumulação econômica com requisitos de ordem socioambiental gera processos concretos de vulnerabilidade e exclusão. Enfim, há uma tendência em se reconhecer que as ameaças em terras indígenas são decorrentes de ações de ordem política, econômica, cultural e, sobretudo ecológica. Daí, a confirmação de que as políticas indígenas específicas, a serem implementadas, devem ser verdadeira extensão da aplicação eficaz e obediente das políticas ambientais globais.

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 com 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 ambientais indígenas criadas para a gestão das terras indígenas e de seus recursos naturais, a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas – PNGATI, que também teve sua origem e consolidação verificada a partir das decisões tomadas no âmbito da CNPI.

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 terras indígenas. Para isso, reconheceu, em seu texto legal, a necessidade de se garantir e promover a proteção, recuperação, conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, de forma a respeitar sua autonomia e formas próprias de gestão territorial e ambiental (art. 4º, Decreto Lei 7747/2012).

Assim como o PPA (Lei n.12.053/2012), estabeleceu um conjunto de objetivos, diretrizes e preceitos que devem orientar a nova política indígena brasileira; a PNGATI (Decreto n. 7.747/2012), pela via complementar, apresenta um rol de linhas de ação a serem tomadas em nível de tutela e gestão para a promoção da proteção territorial, gestão e conservação ambiental do principal bem ambiental dos povos indígenas. Dessa forma, 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 são apresentados como o conjunto de desafios territoriais contemporâneos que as

instituições governamentais e não governamentais, por meio dos seus distintos interesses e perspectivas, devem inserir em seus diálogos, quando da busca de soluções conjuntas para o cenário de vulnerabilidade socioambiental indígena.

Vale reforçar que a PNGATI, também, tem 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 passou a dividir responsabilidades indigenistas com diversos outros órgãos e ministérios (SOUSA; ALMEIDA, 2012). A verdade é que a PNGATI surgiu num período, também, em que se verifica a emergência das organizações indígenas e o fortalecimento do movimento indígena organizado na construção de políticas públicas e implementação de ações e projetos alinhados, voltados para a garantia territorial, saúde, educação, gestão ambiental e promoção da sustentabilidade dos modos de vida.

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 estado de invisibilidade dos povos, que viram seus territórios serem ameaçados por conta das atividades mercadológicas. Essa retomada do diálogo, na visão dos idealizadores da PNGATI, fortalece o protagonismo indígena, além de reconhecer a atuação imprescindível dos povos indígenas para a proteção do meio ambiente e recursos naturais. Para isso, essa política criou, então, alguns instrumentos auxiliares da gestão ambiental das terras indígenas, quais 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 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).

A exposição dos aspectos gerais que qualificam a criação da PNPPPI e da 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.

Santos (2012) aponta que a função de formulação das políticas públicas indigenistas no Brasil, tem ficado a cargo, exclusivamente, do Estado. 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. O mesmo autor afirma, ainda, que aos povos indígenas, a participação nesse ciclo é assegurada por diferentes meios e canais formais e informais, que chamam os povos indígenas, apenas, para legitimar decisões já tomadas no âmbito da gestão pública descentralizada. Enfim, o dilema da participação dos povos indígenas no âmbito da criação das políticas indigenistas tem se resumido numa contradição de significação e conceituação do próprio termo, ou seja, muitas vezes o que o governo/Estado chama de “participação” não seja o mesmo que os povos indígenas entendem.

Outro aspecto que não pode deixar de ser citado é que, numa perspectiva teórica, a caracterização das políticas ambientais indígenas deve se dar a partir da observação dos sujeitos políticos e sociais, que interagem em espaços públicos por interesses e valores associados a aspectos econômicos e ambientais de setores específicos (COSTA, ALONSO E TOMIOKA, 2001) e às sistematizações que buscam entender as institucionalizações das políticas ambientais do ponto de vista de interações entre interesses e demandas locais e níveis políticos regionais, nacionais e globais (FERREIRA, 1992).

Dessa forma, a avaliação das políticas ambientais indígenas, criadas e implementadas por conta do PNPPPI/PPA - PNGATI e, por consequência, da atuação da CNPI, parte de uma reflexão de 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 e, ainda, quando se sabe que, muitas vezes, os mecanismos participativos são estabelecidos somente para se cumprir o que está determinado pela legislação ou para legitimar decisões, previamente, tomadas pelos gestores públicos (ANTUNES, CONTI, 2012).

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, tais como purificação do ar e água e preservação da

biodiversidade, o que faz merecer valoração ambiental (DE GROOT et al., 2010). 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. Em outro plano, há uma grande dificuldade dos gestores públicos compreenderem que a formulação e implementação de políticas públicas indigenistas, em caráter ambiental, é tarefa que deve ser realizada em diálogo, constante, com a população a que essas políticas se dirigem (EVANS, 2008).

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. 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 decisões.

Há uma tendência, neste estudo realizado, em se reconhecer a necessidade de se fortalecer os argumentos ambientalistas das políticas indigenistas, criadas por conta do PNPPPI e reuniões da CNPI, num período em que a gestão pública governamental propõe o tratamento integrado do campo ambiental com as decisões macrosociais e macroeconômicas, ou seja, a gestão das políticas ambientais no Brasil depende das condutas de vinculação com as decisões-chave em matéria desenvolvimentista nesses campos (NEDER, 2002).

E ainda mais, a presente pesquisa busca alcançar um ideal de que as políticas ambientais indigenistas devem ter o seu campo de força e atuação compatível com um Estado que seja capaz de gerir os conflitos ambientais, que abra espaço para a democracia participativa, e que inclua a ética na economia, tudo isso compreendido 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 (SEM, 1999).

Essa constatação reforça a idéia de que as políticas de conservação da biodiversidade voltadas para as terras indígenas, a criação de instrumentos de gestão e de tutela que controlem os conflitos ambientais e os modos de apropriação de recursos naturais nos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas são os principais desafios da política ambiental indigenista que, no Brasil, tem sido articulada por órgãos da esfera governamental que estimulam a participação variada dos setores envolvidos com a questão ambiental indígena.

Como foi colocada na introdução deste trabalho, a compreensão da realidade atual vivida pelos povos indígenas bem como por seus territórios, a partir do conhecimento das

políticas públicas ambientais indígenas criadas por conta do advento da Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012, contou, primeiramente, com um conjunto de exposições teóricas que retratam a temática territorial indígena e suas interfaces. Inicialmente, incluiu-se a terra indígena num cenário de crise ecológica, uma vez que a apropriação irregular de recursos naturais presentes nos ecossistemas indígenas, o aumento crescente dos níveis de degradação ambientais das terras indígenas e a insuficiência das políticas públicas criadas para amenizar os prejuízos ambientais dos povos tradicionais são temas considerados “ponto de partida” para confirmar a complexidade das questões relacionadas à gestão dos recursos naturais em terras indígenas. Num segundo momento, o resgate histórico das primeiras políticas ambientais, na ordem nacional e internacional, serviu de suporte para identificar o nascedouro das políticas ambientais indígenas calcadas no modelo da participação social e gestão compartilhada e democrática, o que, no caso da América Latina, tem acontecido a partir da reformulação do texto constitucional de países que buscaram a ressignificação do caráter intercultural do Estado, bem como obediência a princípios estabelecidos por diplomas legais internacionais, a exemplo do direito de consulta prévia, conferido aos povos tradicionais, por conta da sua previsão na Convenção n.169 da OIT.

Acredita-se que essa exposição teórica, além de caracterizar e justificar o aspecto interdisciplinar da pesquisa, serve de elo entre a metodologia e apresentação dos resultados, como será observado a seguir.

4 MATERIAIS E MÉTODOS

4.1 MÉTODO

O método de investigação utilizado, preliminarmente, como eixo da atividade de pesquisa, foi o DEDUTIVO. Segundo Mezzaroba (2004), no método dedutivo os argumentos gerais devem anteceder os argumentos particulares, de forma que sejam apresentados, primeiramente, os argumentos considerados verdadeiros e inquestionáveis para, em seguida, chegar a conclusões formais, já que essas conclusões ficam restritas única e, exclusivamente, à lógica das premissas estabelecidas.

Esse método objetiva expor, inicialmente, apresentar premissas gerais cuja argumentação explicita verdades particulares contidas em verdades universais. A pesquisa, nesse sentido, tem como ponto de partida a apresentação de uma verdade universal, e o ponto de chegada é o conseqüente, que afirma uma verdade menos geral ou particular, contida, implicitamente, no primeiro (CERVO; BERVIAN, 2002).

A escolha por esse método foi propícia, pois viabilizou conhecer/apresentar a premissa geral contida nas legislações que tratam das diretrizes gerais de gestão e tutela ambiental indígena (compreendida neste trabalho na premissa geral de que “os recursos naturais presentes em terras indígenas são esgotáveis e devem estar sujeitos a um regime de tutela e gestão que os considere como essenciais para a sobrevivência físico-espiritual dos povos indígenas”), para, então, se compreender a realidade atual vivida pelos povos indígenas bem como por seus territórios, a partir das políticas públicas ambientais destinadas aos povos que possuem formas peculiares de se relacionarem com a natureza. A pesquisa, ao utilizar o método dedutivo, buscou nas concepções gerais das políticas ambientais uma aplicação específica na gestão dos recursos naturais em terras indígenas.

A premissa geral escolhida como ponto de partida para a atividade investigativa foi construída a partir da ótica do inter-relacionamento de saberes ambientais, devido às diversas abordagens e conceitos jurídicos, sociológicos, culturais e econômicos referentes à proteção dos direitos territoriais indígenas. O percurso metodológico contou, então, com a articulação dos variados saberes presentes no Capítulo VIII do Título VIII da CF/88, bem como demais normas infraconstitucionais, que tratam da gestão ambiental das terras indígenas no Brasil, além das normas internacionais afetas ao tema. Nesse sentido, é possível atribuir um caráter complexo para a pesquisa, uma vez que os fenômenos estudados retratam aspectos sociais que se apresentam no relacionamento entre a aplicação prática da lei, o alcance dos propósitos legais e constitucionais e as relações jurídico-sociais e ambientais, percebidas

pelos atores sociais atingidos pelas políticas ambientais indígenas na área de estudo da pesquisa.

Ao se constatar que a presente pesquisa pertence a domínios distintos do conhecimento (ciências ambientais, jurídicas, da administração, da ciência política, da sociologia, da antropologia e da lingüística), tornou-se necessário conhecer a concepção de Morin (2002), que atribui um caráter sistêmico para as ciências que ajudarão a compreender o problema de pesquisa proposto. Segundo esse autor, tais ciências permitem articular entre si um conjunto de conhecimentos de disciplinas diferenciadas, de modo que a religação das questões psicológicas, sociais e biológicas tratadas por cada disciplina sobre o problema de pesquisa contribuem para a construção do pensamento coerente.

Para a efetiva utilização do método dedutivo na presente pesquisa, necessário foi objetivar o fenômeno a ser estudado, de modo a descrever, explicar e compreender as relações existentes entre as políticas ambientais e a gestão dos recursos naturais em terras indígenas, sob o enfoque da Lei n. 12.053/2012 (Lei que instituiu o Plano Plurianual de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas) e do Decreto n. 7.747/2012 (Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas). Daí, a caracterização da presente pesquisa como qualitativa.

Como já salientado, anteriormente, torna-se imperioso entender a relação existente entre a gestão ambiental das terras indígenas e dos seus recursos naturais e os comandos legais traduzidos em políticas públicas ambientais, instituídas nos últimos anos para a promoção e efetivação de alguns direitos fundamentais dos povos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza. Essa análise tem como cenário principal as crescentes pressões e prejuízos socioambientais sofridos pelos índios, tudo decorrente de exploração irregular dos recursos naturais, invasão ilegal dos territórios para prática de mineração e garimpo e construção de grandes empreendimentos ao redor das aldeias sem qualquer oitiva dos povos indígenas, compreendidos como os principais afetados pelas construções.

Por isso, de forma suplementar, outras diretrizes metodológicas nortearam a pesquisa. Foi preciso elucidar os sentidos jurídicos (princípios, critérios, sistematizações e informações gerais) da Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012 (BARBOSA; NÓBREGA, 2013). Daí, a utilização do método hermenêutico-normativo para se compreender os sentidos lingüísticos, textuais e jurídicos que compõem as normas analisadas neste estudo. Além do mais, a utilização do método hermenêutico-normativo permitiu entender a finalidade social dessas normas, uma vez que “o fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir” (REALE, 1994).

Segundo Diniz (2009), a interpretação-normativa deve conferir aplicabilidade da norma jurídica às relações sociais que lhe deram origem, estender o sentido da norma a relações novas (inéditas ao tempo de sua criação) e promover o alcance da norma para fazê-la corresponder às necessidades reais e atuais de caráter social.

Frisa-se que a descrição, explicação e compreensão das políticas ambientais de proteção dos povos indígenas e gestão dos seus territórios atentam para a necessidade de se compreender, também, algumas mudanças institucionais ao tempo da criação dessas políticas. Por isso, imprescindível foi a utilização da interpretação-sistemática e interpretação histórico-evolutiva, compreendidas no presente trabalho como dimensões/facetas da interpretação normativa (BARBOSA, 2011).

Adentrando-se no cenário legal de proteção das terras indígenas, verifica-se que o sistema de proteção da terra é marcado pela ideia de que os espaços de pertencimento, vida e liberdade dos povos indígenas possuem atributos ambientais que os diferenciam dos demais espaços ambientais instituídos legalmente (reserva legal florestal, áreas de preservação permanente e unidades de conservação da natureza). Isso é confirmado pelo regime jurídico peculiar, atribuído às terras indígenas, pela Constituição Federal, que em seu artigo 231 a considera como suporte da organização social e da identidade cultural dos índios. Além disso, a Carta Magna salienta que a ocupação desses espaços é exclusiva dos povos que possuem formas peculiares de se relacionarem com a natureza e deve acontecer em caráter permanente, cuja ocupação denominada “tradicional” não está ligada apenas a condições de ordem temporal e cronológica.

Embora a Constituição Federal, em seu artigo 231, traga o reconhecimento expresso da importância étnico-cultural da terra para os povos indígenas, há o constante e real desrespeito a esse direito, uma vez que a terra passou a ser foco para as polêmicas demarcações, desmatamentos,¹¹ instalação irregular de hidrelétricas ao redor das aldeias,¹² e exploração econômica dos seus recursos naturais. Enfim, a terra indígena, enquanto espaço, ambientalmente, protegido, nas últimas décadas, tornou-se vulnerável do ponto de vista socioambiental. Embora a Constituição de 1988 reconheça, expressamente, um conjunto de direitos territoriais próprios dos povos indígenas, a garantia de tais direitos não tem sido uma tarefa fácil, uma vez que o principal problema não seja os entraves administrativos que

¹¹ Segundo levantamento realizado pela FUNAI entre 2006 e 2008, 8% das Terras Indígenas do Alto Xingu já foram desflorestadas (CARNEIRO FILHO; SOUZA, 2009).

¹² Segundo a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, o aproveitamento de 44% do potencial hidrelétrico da Bacia Amazônica e das macrobacias do Araguaia e Tocantins, trará algum tipo de consequência sobre as Terras Indígenas. Cálculos baseados em informações de 27 empreendimentos planejados nessas bacias estimam que elas possam afetar pelo menos 44 mil pessoas (CARNEIRO FILHO; SOUZA, 2009).

dificultam a sua regularização, mas, sim, o jogo de forças políticas e econômicas que envolvem a proteção dos espaços de vida e liberdade dos povos indígenas.

Para justificar a proximidade do pesquisador com os fenômenos estudados, optou-se pela descrição dos fatos e fenômenos que envolvem à territorialidade indígena. Nesse sentido, priorizou-se a caracterização dos modos de vida dos povos indígenas; dos sistemas atuais de tutela e gestão dos territórios; a apresentação dos principais prejuízos ambientais atuais sofridos pelos povos decorrentes de interesses mercadológicos-capitalistas; para ao fim, conhecer os principais anseios dos povos indígenas no âmbito dos espaços de criação e deliberação das políticas públicas ambientais indígenas.

Vale ressaltar, ainda, que o conjunto de constructos abordados no presente estudo trata da proteção dos povos indígenas e gestão dos seus recursos naturais no plano interno e internacional. Nesse sentido, o trabalho foi balizado por uma revisão bibliográfica calcada um conjunto de teorias que serviram como suporte teórico para a atividade investigativa e que permitiu a articulação dos saberes das ciências distintas para a compreensão de fatos que são eminentemente sociais. Daí a caracterização da pesquisa como teórica, uma vez que o estudo pôde reconstruir conceitos, idéias, ideologias e aprimorar os fundamentos teóricos (DEMO, 2000).

4.2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Registra-se, primeiramente, que a pesquisa caracteriza-se como sendo do tipo documental, definida como “a fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes capazes de receber tratamento analítico” (GIL, 2010).

A pesquisa documental vale-se de registros persistentes e continuados, cujos exemplos clássicos são os documentos elaborados pelas agências governamentais (GIL, 2010), os quais serão investigados a fim de se poder descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características, estudando a realidade presente (CERVO; BERVIAN, 2002).

Assim, a pesquisa apóia-se em documentos que revelam ser fontes oficiais de dados, os quais foram elaborados por um órgão componente da estrutura administrativa brasileira: as atas das reuniões realizadas pela CNPI (criada, especificamente, para discutir e implementar a política indigenista no Brasil), compreendidas entre 2011 até o ano de 2015, período em que encerra-se o Plano Plurianual de Promoção e Proteção dos Povos Indígenas.

Prioritariamente, as atas elaboradas no triênio 2012-2015 mereceram maior destaque e análise, justamente, pelo recorte temporal dado para a pesquisa.

Segundo Melo (2006), a ata corresponde a um documento escrito que se torna prova de um fato e possui valor legal. É a forma mais rudimentar de registrar os fatos públicos, sociais a perdurar nos tempos contemporâneos. Os fundamentos que justificam esse conceito estão baseados em três níveis: a) histórico: a ata tem o condão de registrar um fato, socialmente, importante para determinado grupo; b) textual: a ata relata de forma estruturada as ocorrências de uma reunião; c) jurídico: a ata obedece a determinadas regras de composição para ser reconhecida como tal, tem valor oficial e legitima fatos de uma reunião.

A escolha pela análise de atas justifica-se em vista de que o problema de pesquisa compreende um período cronológico que exige um necessário percurso ao passado, em busca de informações que datam de 2006 até o ano de 2015. Trata-se de um conjunto de atas elaboradas nesse período, formando um *corpus* de pesquisa robusto. Assim, o uso das fontes documentais (Atas das Reuniões realizadas pela CNPI) permite o conhecimento do passado e a possibilidade de investigação dos processos de mudança social, cultural e legislativa que envolvem as políticas ambientais e a política indigenista no Brasil (GIL, 2010).

Destaque-se, ainda, que a escolha pela análise do conteúdo das atas, ao invés de realização de entrevistas, evitou novo constrangimento dos sujeitos e, ainda, é relevante explicitar que os documentos são “realizações produzidas pelo homem que mostram indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver”, (BRAVO, apud SILVA et al, 2009). Além disso, a análise das atas permite revelar significados omitidos e que, provavelmente, através da coleta direta (entrevistas) poderiam ser negados. Ressalta-se, ainda, que as atas das reuniões ordinária e extraordinárias da CNPI são do tipo transcritas, não havendo qualquer espécie de alteração na fala dos atores sociais, e que possa comprometer a veracidade das falas.

No que tange ao conhecimento dos atores sociais presentes nas plenárias das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias da CNPI, foi possível identificar representantes governamentais – denominados na pesquisa como bancada governista (Presidência da FUNAI – 01 membro, Ministério da Justiça – 02 membros, Secretaria Geral da Presidência da República – 02 membros, Ministério do Meio Ambiente – 02 membros, Ministério do Desenvolvimento Agrário – 01 membro, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 01 membro, Ministério da Casa Civil – 01 membro); representantes indígenas, denominados “lideranças indígenas” escolhidos pelas comunidades indígenas de base de todas as regiões do país – em média 15 membros; representantes da sociedade civil e ONGs indigenistas

(participação recorrente do Conselho Missionário Indigenista – CIMI, Centro de Trabalho Indigenista – CIT e Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB). Esse último grupo, formado pelas lideranças indígenas, representantes da sociedade civil e ONGs, foi denominado na pesquisa como bancada indigenista, por apresentarem no decorrer de todas as reuniões, os mesmos anseios e propostas de melhorias para a qualidade de vida dos povos indígenas.

Foi com o objetivo de ampliar a compreensão da relação entre a política ambiental indigenista, o direito e a gestão dos recursos naturais em terras indígenas que utilizou-se a Análise do Discurso. Por meio dessa técnica, observou-se a fala dos atores sociais que participam das reuniões da CNPI e, em seguida, problematizou-se o seu discurso, compreendido neste trabalho como o “espaço de investimentos sociais, políticos e ideológicos materializados na língua enquanto sistema verbal e ainda que constitui os sujeitos”(ORLANDI, 2005).

De acordo com Mainguenu (1998), a Análise de Discurso não constitui apenas uma análise lingüística do texto em si, ou ainda uma análise sociológica ou psicológica, mas, sim, se propõe a descrever as formações imaginárias que os participantes do discurso fazem do seu próprio lugar e do lugar do outro.

Para o desenvolvimento correto dessa técnica, no decorrer do trabalho de tese, nos filiamos ao pensamento de Pêcheux (2010) que trata da compreensão da Análise do Discurso enquanto linguagem e memória, ou seja, os sujeitos, em suas formações discursivas, são sempre interpelados por uma ideologia, o que será verificado no discurso presente nas atas. Registra-se, então, que as formações discursivas analisadas nas atas estão subentendidas por questões implícitas que caracterizam a identidade dos parceiros: a) “quem sou eu para falar-lhe assim?”; b) “quem é ele para que eu lhe fale assim?”; c) “quem sou eu para que me fale assim?”.

Registra-se, então, que o conteúdo das atas tem um contexto sócio-histórico-ideológico, que não foi deixado de lado quando da sua análise. É certo que os sujeitos encontrados nas atas (autoridade administrativas e governamentais, índios, não índios, ONGS entre outros), tendem a revelar uma variedade de relações de sentido ou de forças produzidas em seus discursos, bem como podem, ainda, sustentá-los, ou não, em relações sociais de poder, dominação e exploração (FAIRCLOUGH, 2001). Essa idéia é reelaborada por Pêcheux (2010) que designa, não somente, o meio material e institucional como elemento estruturante do discurso, mas, também, as formações imaginárias que os interagentes fazem de sua própria identidade.

É válido ressaltar, então, que o “sujeito” do discurso, na presente pesquisa, foi considerado enquanto ser constituído histórica, ideológica e socialmente. A partir dessa idéia, torna-se imperioso observar que o mesmo sujeito das atas poderá aparecer em várias posições: ora, apresentando formações imaginárias que ele poderá fazer dele mesmo, ora, apresentando formações imaginárias que poderá fazer de seu interlocutor.

Alguns passos poderão ajudar na análise das atas:

a) Primeiramente, o pesquisador analista deve proceder com a análise da superfície textual disponível: o analista deve entrar em contato com o material que será estudado para, primeiramente, encontrar quais palavras são repetitivas e que marcam um discurso com formação ideológica. A exemplo disso, pode-se dizer que a palavra “Terra”, no universo discursivo, é apresentada por meio de uma formação discursiva antagônica, ou seja, ora representando uma região (o que vincula a análise de um discurso político), ora representando uma área (o que vincula a análise de um discurso econômico).

b) Logo depois, o analista busca determinar as relações do texto (conteúdo das atas) com as formações ideológicas. O analista deverá encontrar resposta para as seguintes perguntas: Que material é esse? Onde ele foi produzido? Existem relações de força e poder que sustentam o discurso dos sujeitos? Nesse momento o analista deve conhecer, amplamente, as relações de sentido e as relações de força, que envolvem as formações discursivas. As relações de sentido indicam que um discurso aponta para outros que o sustentam, assim como para dizeres futuros. As relações de força, por sua vez, indicam que o lugar de onde se fala marca o discurso com a força da locução que esse lugar sustenta.

c) Por fim, o analista buscar compreender os sujeitos e suas formações discursivas presentes nas atas. Nesta parte, é imperioso saber em que discurso se sustenta uma história. Registra-se que o sujeito do discurso tem uma posição social, tem certa idade, e é atravessado por uma ideologia. É certo, então, que essas variáveis estarão projetadas/inseridas na linguagem e nas formações ideológicas do sujeito.

À guisa de conclusão, por meio da técnica escolhida o analista compreenderá o processo de produção dos sentidos instalados por uma materialidade discursiva (as atas) e manterá uma relação crítica com o conjunto complexo de formação discursiva – fazendo uma leitura menos subjetiva possível, mediada pela teoria e pelos mecanismos analíticos. O desafio desta pesquisa encontra-se exatamente na articulação dos vários discursos presentes nas atas da CNPI estabelecidos por sujeitos sociais, políticos e ideológicos.

Os dados coletados, ao final, possibilitarão a contextualização, de forma mais aprofundada, da política ambiental indigenista, por meio do estudo do processo de formulação e implementação da Lei n.12593/2012 e Decreto n. 7.747/2012.

Como forma de resguardar as identidades dos sujeitos presentes nas atas, na análise dos dados, são representados pelas seguintes siglas: RI para os Representantes Indígenas; RG para os Representantes do Governo; RO para Representantes de ONGs; RSC para Representantes da Sociedade Civil e PGR/MPF para Representante da Procuradoria Geral da República.

Por fim, com essa diversidade de dados colhidos, procedeu-se a análise destes para responder como os processos de gestão ambiental em terras indígenas, constituídos a partir do advento da Carta Magna, têm implementado as políticas de conservação da biodiversidade, controlado os conflitos socioambientais e os modos de apropriação dos recursos naturais.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa teve como ponto de partida o conhecimento da política indigenista brasileira, a partir das discussões tomadas pela CNPI no triênio 2012-2015, espaço, amplamente, reconhecido como a instância de governança da PNPPPI/PPA e PNGATI. Para isso, toda a análise exigiu, primeiramente, a apresentação das diretrizes e preceitos gerais contidos na Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012, compreendidas neste trabalho como as principais normas relacionadas à Política Ambiental Indigenista no Brasil.

Como já salientado, essas legislações contêm um conjunto de objetivos que devem ser almejados numa escala temporal (triênio 2012-2015), e de forma ampla, resumem-se na garantia da posse plena pelos povos indígenas, de seus territórios, e que poderá ser alcançada a partir do reconhecimento da necessidade de políticas específicas e diferenciadas, bem como por meio da incorporação da temática indígena por outros órgãos e realização do diálogo intercultural.

Em que pese a FUNAI (2012) confirme que alguns avanços já aconteceram em nível de criação e execução de ações para a consolidação dos eixos, acima elencados, há muitos projetos, ações e programas não instituídos, o que revela que a dificuldade de implantação definitiva de todos os eixos pode ser explicada no discurso encontrado nas atas das reuniões da CNPI.

Em termos de gestão ambiental e territorial, observa-se alguns avanços no tocante à implementação de ações voltadas para o protagonismo indígena. Nesse sentido, cita-se a criação da própria Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI) e a Instituição do Comitê Gestor da PNGATI. Entretanto, é possível elencar algumas ações, ainda, não implementadas, tais como elaboração de um Plano de Gestão Ambiental em todas as terras indígenas regularizadas no Brasil (FUNAI, 2012).

No tocante ao etnodesenvolvimento, verifica-se que um conjunto de ações já foram implementadas no período de 2007 a 2010, tais como instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Inclusão da Representação Indígena na Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável (FUNAI, 2012). Em contrapartida, algumas ações, ainda, não foram alcançadas no âmbito desse eixo, e podem ser elencadas na ampliação do acesso pelos indígenas à política de fomento e Assistência Técnica e Extensão Rural -ATER, adequação dos equipamentos, benefícios e serviços de fomento e ATER às especificidades culturais indígenas e regularização do turismo em terras indígenas

(implementação de um sistema de fiscalização das atividades turísticas nas TIs)(FUNAI, 2012).

No âmbito da promoção da saúde indígena, os avanços conquistados referem-se ao estabelecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no Âmbito do SUS (1999), criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI (2010) e Realização da Conferência Nacional de Saúde, precedida de etapas locais (2013). Todavia, os desafios são mais perceptíveis e revelam a necessidade de fortalecimento da Política de Atenção Básica à Saúde, com instalação de unidades de saúde em todas as TIs, qualificação das equipes de atendimento (olhar diferenciado e respeito às práticas tradicionais de cura), atendimento nas áreas de remoto acesso.

Em relação às medidas já adotadas para a proteção das terras e promoção de segurança públicas dos povos indígenas, cita-se a criação de uma Coordenação-Geral de Monitoramento Territorial, Participação da Funai na Comissão Interministerial de Combate aos Crimes e Infrações Ambientais e Acordo de Cooperação Técnica com o Departamento de Polícia Federal para a Promoção de ações conjuntas (FUNAI, 2012). Todavia, constata-se que o crescente acesso irregular às terras indígenas por terceiros, o incremento das malhas rodoviárias e hidroviárias e o investimento em empreendimentos de infraestrutura no entorno das terras indígenas têm demonstrado a insuficiência das ações de promoção e proteção das terras e segurança pública. Nesse diapasão, alguns desafios se fazem por necessários, ainda, serem alcançados, tais como políticas nacionais específicas de estratégia de enfrentamento à violência contra povos e terras indígenas; regulamentação do poder de polícia da FUNAI, de modo a habilitar seus servidores à realização de fiscalização das Terras Indígenas, coibindo e reprimindo a extração ilícita de recursos naturais; e incremento orçamentário para ações de proteção preventivas, a partir do fortalecimento das formas próprias de organização social dos povos indígenas e de solução de conflitos internos, inclusive por meio de capacitações das comunidades em vigilância territorial (FUNAI, 2012).

No tocante ao reconhecimento da cidadania, mobilização e participação social indígena, observa-se, nos últimos anos, uma crescente atuação dos povos nas mais variadas instâncias e setores governamentais deliberativos responsáveis pela criação e execução de políticas públicas ambientais indígenas. Pode elencar, nesse sentido, a criação dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (1999), da Comissão Nacional de Educação Indígena (2004), da Comissão Nacional de Política Indigenista (2006), do Comitê Gestor da PNGATI (2004) e a ratificação da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro. Em contrapartida, o que se observa é que essas instâncias de participação indígena, criadas pelo governo, têm

adotado um conceito de participação social que foge dos atuais anseios dos povos. Nesse sentido, constata-se a necessidade de se fortalecer o caráter deliberativo desses espaços, uma vez que ainda são criados para serem apenas consultivos.

Não se pode deixar de mencionar que a regulamentação da consulta prévia e informada aos povos indígenas é outro ponto que deve ser observado quando da criação de implementação de políticas públicas voltadas para o reconhecimento da cidadania e participação social indígena. Nos últimos tempos, tem-se observado que a consulta prévia tem sido garantida aos povos indígenas por meio de processo tímidos, senão quando confusos e semelhantes à oitiva em licenciamentos ambientais (o que, na verdade, é procedimento de oitiva para a população em geral). É certo que o reconhecimento do componente indígena nos processos de licenciamento ambiental também deva acontecer, de modo a garantir a sustentabilidade dos modos de vida dos povos sempre que a construção de um empreendimento trazer prejuízos nefastos para o cotidiano dos índios. Todavia, a atuação do governo na execução de medidas de comando e controle e que envolvam os povos indígenas deve observar as peculiaridades que envolvem dois procedimentos com natureza distinta: oitiva dos povos em processos de licenciamento ambiental e garantia da consulta prévia.

Após a verificação do conjunto de avanços e desafios ocorridos em torno da questão indígena no Brasil, principalmente, no que tange à gestão ambiental das terras indígenas, torna-se importante verificar como os atores sociais da CNPI, em seus discursos, falam dos eixos que compõem a política ambiental indígena no Brasil. Indubitavelmente, os melhores instrumentos para auxiliar essa pesquisa são as atas das reuniões da CNPI. Como já salientado, o trabalho de análise das atas das reuniões realizadas pela CNPI teve como recorte temporal o período 2011-2015, que contempla o triênio 2012-2015 estabelecido pelo Plano Plurianual de Proteção dos Povos Indígenas. É certo, todavia, que para a compreensão da percepção dos atores envolvidos com a questão indígena no Brasil, tornou-se necessário, conhecer parte do cenário que antecedeu esse período. Nesse sentido, a pesquisa tomou por base também o conteúdo das reuniões realizadas pela CNPI no ano de 2011, propriamente, o primeiro ano de realização de reunião sob o governo da Presidente da República Dilma Rousseff. Quanto ao ano de 2015, optou-se pela análise da primeira reunião da CNPI neste ano e, para complementar o estudo sobre a política indigenista executada pela CNPI, no ano de realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, foram analisadas as atas das reuniões (etapas locais) dessa Conferência em algumas Terras Indígenas pertencentes ao Centro Regional da FUNAI de Barra do Garças – MT.

Ao final da análise das atas referentes a cada ano de atuação da CNPI, será apresentado um quadro-resumo, com o intuito de complementar a exposição do conjunto de percepções dos atores sociais envolvidos com a política indigenista brasileira. Nesse quadro, serão apresentados os pontos de confluência das percepções, de modo a demonstrar que os atores da CNPI, em algumas situações, demonstram ter os mesmos interesses. Além disso, serão apresentados os pontos das reuniões tratados de forma divergente pelos atores, o que intensifica o reconhecimento de relações de forças dentro da CNPI.

5.1 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2011

5.1.1 A importância da CNPI para a Política Indígena Brasileira

As atas que trataram do registro das reuniões realizadas no ano de 2011 compreendem as 16ª e 17ª Reuniões Ordinárias da CNPI, realizadas nos períodos de 31/03 a 01/04/2011 e 16/06/2011, na cidade de Brasília – DF, respectivamente. Tais reuniões contaram com a presença do Ministro da Justiça, Demais Representantes de outros Ministérios e outros Representantes do Governo (Presidente da CNPI, Presidente da FUNAI, Secretário de Assuntos Legislativos, Representantes dos Ministérios da Justiça, Minas e Energia, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Planejamento e Meio Ambiente), Representantes Indígenas, Representantes da Sociedade Civil, Convidados Permanentes e Especiais.

Como já fora informado, para resguardar as identidades dos sujeitos presentes nas atas, na análise dos dados, serão utilizadas as seguintes siglas para designar cada ator social: RI para os Representantes Indígenas; RG para os Representantes do Governo (Ministros, Presidente da CNPI, Representantes da FUNAI e outros setores governamentais); RO para Representantes de ONGs e RSC para representantes da sociedade civil e MPF para representantes do Ministério Público Federal.

O primeiro registro que deve ser feito, refere-se às condições de produção (contexto social) do discurso presente nas atas da CNPI, no de 2011. O contexto imediato das enunciações revela um período de grandes mudanças e desafios para a questão indígena no Brasil, principalmente, para a CNPI, compreendida, unanimemente, como o principal órgão executor do protagonismo indígena no Brasil.

RG: A Comissão Nacional de Política Indigenista, ela foi criada pelo Decreto de 22 de março de 2006 e instituída em 2007. E representa um marco histórico do protagonismo na articulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Estabelece canal específico para o diálogo entre os

diversos órgãos do governo responsáveis pela política indigenista oficial do Estado brasileiro e representantes indígenas de todo o país. Os quais têm se reunido regularmente para tratar dos mais importantes temas relacionados à questão indígena [...] a CNPI teve um papel muito importante para essas conquistas. Se não fosse a CNPI muitos desses avanços, resultados, não teriam sido possíveis e tem sido um espaço realmente de muita riqueza e aprendizados de diálogos por todas as partes, tanto do governo como da parte das lideranças indígenas.

É possível confirmar que o conhecimento da CNPI como sendo o principal órgão responsável pela criação, articulação e execução de políticas públicas indigenistas é, amplamente, aceito por todos os atores sociais que participam das reuniões desse órgão.

RI: Queríamos aproveitar a oportunidade para realmente enfatizar que a nossa Comissão Nacional de Política Indigenista, ela trouxe muitos avanços. E isso nós não podemos esquecer. Ao longo desses 4 (quatro) anos, conseguimos trabalhar várias questões emblemáticas, sobretudo os nossos pontos de discussões sobre o Estatuto e outros empreendimentos, outros programas que estavam vinculados à questão da mineração que nós pedimos para estar vinculado ao Estatuto e outras ações foram demandadas de forma positiva nessa Comissão.

Vislumbra-se, de forma panorâmica, que as reuniões realizadas pela CNPI, no ano de 2011, objetivaram traçar o conjunto de avanços já conquistados ao longo dos 4 anos de existência desse órgão e, ao mesmo tempo, dimensionar o conjunto de ações/desafios ainda não alcançados/executados em favor das comunidades indígenas. Trata-se de questões envolvendo a saúde dos povos indígenas (principalmente, no tocante à criação de mecanismos de fortalecimento das políticas específicas de saúde indígenas), o aproveitamento escolar indígena, a proteção das terras indígenas, a fiscalização das construções e grandes empreendimentos nas proximidades das aldeias, a dificuldade de coordenação e integração entre as políticas governamentais voltadas para os povos indígenas, e fortalecimento institucional da FUNAI.

É certo que o conjunto de ações em prol dos índios, ainda não materializadas em políticas públicas, está mais evidente nos manifestos dos representantes indígenas que, generalizadamente, nas suas falas, exigem maior comprometimento do governo no atendimento de alguns pontos, que entendem ser prioridade para o Movimento Indígena, sob pena da contínua desobservância ameaçar a sobrevivência física e espiritual dos povos.

RI (1): Mesmo reconhecendo os avanços que implicaram na criação da CNPI, o Estado Brasileiro durante o mandato anterior não atendeu a contento as demandas e perspectivas do Movimento Indígena, permitindo que as políticas voltadas aos povos indígenas, continuem precárias ou nulas, ameaçando a continuidade física e cultural dos povos [...] Reivindicamos

comprometimento nas seguintes demandas: Que o governo redobre esforços na tramitação e aprovação do Projeto de Lei n. 3571/2008 que cria o Conselho Nacional de Política Indigenista; Que o governo agilize a assinatura do Decreto de Criação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas, Que o Executivo cumpra com a máxima celeridade a sua obrigação de demarcar, proteger e desentrosar todas as terras indígenas, Que o governo garanta os recursos financeiros suficientes para a implementação da Secretaria Especial de Saúde Indígena e efetivação da autonomia política, financeira , Que a FUNAI conclua o Processo de Reestruturação garantindo os recursos financeiros e humanos para superar a situação de falta de direção e descontentamento que está generalizando-se nas distintas regiões do país.

RI (2): E, a nossa esperança, ainda assim acreditamos na Instituição, acreditamos nos governos, só que nós precisamos construir uma política mais definida para a questão indígena. Que não existe né? Nesses quinhentos anos aí, nunca existiu uma política para a questão indígena. Tem várias políticas, mas ações muito fragmentadas, né? Por mais que o presidente da FUNAI se esforce, por mais que alguns ministros se esforcem, mas não tem o fortalecimento dessas políticas. Às vezes, sai um governo e já muda tudo, né? [...] E, ministro, lutar com os direitos indígenas, você está lutando contra a país, por bem dizer. Você está lutando contra o Congresso Nacional. Porque o Congresso Nacional é feito de empresários, latifundiários e grande. Então é muito difícil mexer com a questão indígena.

É interessante observar, nesse ponto, uma identidade entre a percepção dos representantes indígenas e o setor governamental, que reconhecem as questões indígenas como desafio a ser enfrentado, então, pelo novo governo presidencial. O conjunto de apontamentos apresentados na CNPI, pelos povos indígenas, indicam que a falta de articulação entre os diversos setores dentro da CNPI e Ministérios envolvidos com a questão indígena, retarda a criação e implementação integral das políticas indigenistas. A reestruturação da FUNAI, a criação da SESAI, as constantes “ausências” de representantes do governo nas reuniões da CNPI, as indefinições quanto à demarcação de muitas terras indígenas foram, também, reconhecidos pelo setor governamental como ponto de pauta principal das próximas deliberações da comissão.

RG: Vários amigos meus me diziam que um dos maiores problemas que eu encontraria no Ministério da Justiça seria a questão indígena. E, eu vou confessar a vocês, que passados os 90 dias, da nossa gestão no Ministério da Justiça, eu sinceramente não acho que a questão indígena seja um problema. O tratamento da questão indígena é um dever. Dever do Estado. Não podemos ver, dever, como um problema. Temos que vê-los como desafios. Eu digo que é um desafio porque há muito preconceito na questão indígena. E, há muito desconhecimento em relação à questão indígena. Nós percebemos que muitas vezes o Estado Brasileiro tratou políticas de formas autoritárias. Tratou políticas de maneira a imaginar que aqueles que governam, sabem tudo, decidem suas políticas e impõem a população brasileira. Nós estamos mudando isso. Vocês representam a possibilidade de diálogo na formulação da política indigenista.

Frisa-se, também, que as proposições apresentadas pelos representantes indígenas, representantes de governos e demais setores, nas reuniões da CNPI, em 2011, sobre o futuro da política indigenista brasileira, estão marcadas nas atas pela intensa utilização discursiva da palavra “articulação”, ora utilizada num sentido de instrumento de concretização das ações governamentais e não governamentais em prol da questão indígena (discurso moderador, informante e proponente), ora tratada como instrumento genuíno de criação das políticas públicas, todavia, ainda desconhecido e/ou desconsiderado (discurso questionador). É possível eleger, então, um conjunto de proposições em que a palavra “articulação” é utilizada sob essas duas interpretações:

RG (1): Eu creio que nessa conjuntura em que estamos vivendo, é, de recursos contidos né? ou dificuldades orçamentárias que estamos vivendo agora no governo é fundamental esta ‘articulação’ do ponto de vista de quem está no governo, nesses espaços de participação social, esse diálogo e essa aproximação para, exatamente poder otimizar as ações e os recursos.

RG (2): Como é que vamos conversar com a FUNAI? Como é que vai ser a política, o trabalho tendo a FUNAI como o principal órgão, como órgão de política né? É muito simples, de forma ‘articulada’. Então esse é um desafio e missão ao mesmo tempo [...] É preciso trabalhar a ‘articulação social’ nos Estados, nos Municípios né? [...] Nós vamos institucionalizar cada vez mais esse canal de diálogo com os movimentos [...]

RG (3): A CNPI tem que tentar fazer essa articulações para que o governo, ele possa ver que o Movimento Indígena Organizado, eles estão no Norte, ou no, no mesmo caminho. Porque, enquanto não houver isso, não houver essa ‘articulação’ aqui, entre nós, como os outros vão ficar? A questão é estruturante, de organização e de articulação. Se nós não conseguirmos fazer essa articulação, essa organização, primeiramente interna, para depois nós quisermos avançar, não iremos muito longe.

RI (1): E de que forma essa Secretaria pode nos ajudar nessa ‘articulação’. Seja ela política, seja ela organizacional, principalmente nossa, dos povos indígenas, para nós darmos realmente esse avanço. Precisamos estar organizados.

RI (2): [...] porque, geralmente, nos estados nós não conseguimos sobressair, porque o movimento negro, com todo o respeito que eu tenho a eles, e outros movimentos organizados são muito mais articulados que nós [...]

Nota-se, ainda, uma predominância da palavra “diálogo” na maioria das falas em que a palavra “articulação” é referenciada como instrumento de aproximação entre os interlocutores que possuem papéis sociais e institucionais diferentes.

RG (1): [...] cada vez mais eu tenho certeza de como é importante o governo se articular para ouvir e para dialogar, também né?

RG (2): [...] a nossa expectativa para esse mandato é introjetar no governo e neste Estado a participação e o diálogo como método! Que todas as políticas, que todos os programas, que todas as ações desse governo contemplem necessariamente a participação do povo. No diálogo, na presença, de definições, de construção de políticas públicas.

RI: Creio que esta secretaria, além de estar ouvindo e dialogar com o Movimento Indígena, precisa muito bem dialogar com os Ministérios, para que haja uma efetivação, uma implementação dos Programas, ou reivindicações das populações indígenas.

A situação enunciativa das palavras “articulação” e “diálogo” exige uma invocação mais ampla da questão indígena, no ano de 2011, ano que antecedeu a criação da PNPPPI. As atas referentes a esse período sinalizam em seus registros um ambiente de reconhecimento dos avanços que envolvem a questão indígena (a partir da criação da CNPI), mas, ainda, marcado por um quadro de desrespeito e violação dos direitos dos povos indígenas, principalmente, no que tange à urgência de aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas, construção de uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, aprovação do Projeto de Lei n. 3.571/2008 (criação do Conselho Nacional de Política Indigenista como instância deliberativa, normativa e articuladora de todas as políticas e ações indigenistas) e necessidade de ser assegurado, pelo governo federal, recursos financeiros e humanos suficientes para a reestruturação da FUNAI.

A segunda reunião da CNPI, no ano de 2011, é marcada pela insatisfação dos representantes indígenas quanto à participação da bancada governista nas reuniões desse órgão. Da análise das falas dos atores sociais que representam os interesses dos povos indígenas (não somente os índios, mas, também, representantes da sociedade civil) é evidente o descontentamento dos povos em relação ao descaso dado às questões indígenas, a começar pelo “sempre” esvaziamento das reuniões pela bancada governista quando algum assunto pertinente apenas aos povos indígenas é colocado em pauta. Mais uma vez, nessa ata, as palavras “diálogo” e “articulação” são, repetidamente, apresentadas num discurso que mostra a decepção dos povos indígenas sobre a forma de condução das questões indígenas no âmbito da CNPI. Essa questão apresenta-se como fundamental para demonstrar a relação existente entre o que é dito e a posição ocupada (reivindicatória, psicológica, fiscalizatória) do sujeito.

RI (1): [...] nós estamos reavaliando nossa participação enquanto dirigentes de movimento indígena nessa comissão tão nobremente constituída, fruto de uma articulação política muito forte que vem sendo demandada pelo movimento organizado e com seus apoiadores, que culminou nesta

Comissão, que é o espaço que nós temos hoje legítimo de interlocução com a bancada governista [...] nós entendemos que a nossa CNPI, e eu falo aqui com o coração bastante sentido, que é um fruto de trabalho muito árduo, ela está perdendo propósito, que é para efetivar a garantia dos direitos dos Povos Indígenas, para ser um espaço de interlocução com o Governo, para criar um marco regulatório nas leis vigentes no nosso país [...]

RI (2): [...] 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 quê não esse cumprimento de horário, de compromisso?

RSC: Reconheço que muitos encaminhamentos que são feitos aqui, inclusive, já tive oportunidade em reuniões anteriores de fazer referência às decisões de plenário que não são levadas em consideração. Inclusive algumas referências ao próprio processo de reestruturação da FUNAI, que eu entendo ter começado ali o esvaziamento da CNPI, quando o governo, de maneira autoritária, se recusou a fazer qualquer consulta.

Pode-se ratificar que o clima das reuniões realizadas pela CNPI, no ano de 2011, é marcado por um apelo dos povos indígenas para o restabelecimento do seu protagonismo social, cultural, político e econômico, fragilizado por um processo colonial de negação de direitos. E é sobre essa formação ideológica que se estabelecem as formações discursivas dos índios. Esses povos solicitam ao governo federal maior envolvimento com as questões indígenas, a partir do diálogo e da construção integrada de políticas públicas indigenistas. As declarações dos representantes indígenas, de modo geral, pressupõem a insuficiência das políticas públicas, até então criadas, o que revela existir um cenário de tutela e gestão dos recursos naturais indígenas, marcados pela falta de articulação dos ministérios (quando não dentro da própria CNPI), maior contato dos membros da CNPI com a bancada governista e demora na aprovação de projetos de leis de grande interesse para os povos indígenas.

5.1.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2011

Com o intuito de sistematizar o conjunto das percepções dos atores sociais nas 16ª e 17ª Reuniões Ordinárias da CNPI, ocorridas em Brasília – DF, o quadro resumo abaixo expõe os principais eixos de discussão e formação ideológica apresentados nos discursos presentes nas atas das reuniões realizadas no ano de 2011.

Quadro 1

Quadro 1. Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2011.

ATA	ATORES SOCIAIS	PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLUÊNCIA APRESENTADOS	PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA APRESENTADOS
16ª Reunião 31/03 à 01/04/2011	RG	- Reconhecimento da importância da CNPI; - Uso da palavra “articulação” como instrumento de definição de novas políticas ambientais indígenas;	- A questão indígena não é tratada sob o viés do descaso, mas sim do “desafio”; - Desconhecimento do verdadeiro significado da palavra “articulação” (tantas vezes apresentadas no discurso governista);
	RI	- Reconhecimento da CNPI como principal espaço de interlocução com o governo;	- Exigência de maior atuação do governo no trato das questões indígenas; - Exigência da consolidação do projeto de reestruturação da FUNAI; - Exposição do comportamento da bancada governista, que sempre se ausenta das reuniões;
17ª Reunião 16/06/2011	RI	- Reconhecimento da CNPI como principal espaço de criação de políticas indígenas;	- Reafirmação do comportamento da bancada governista, que sempre se ausenta das reuniões;
	RG	- Reafirmação da importância da função da CNPI como canal de diálogo entre governo e povos indígenas;	- Indicação aos índios de que o governo atua dentro de suas possibilidades (não há que se falar em qualquer comportamento omissivo);
	RSC	- Falta de execução de algumas ações pensadas inicialmente pela CNPI (mesma ideia dos índios)	

Fonte: Elaboração própria

O conjunto de informações apresentadas no quadro-resumo, acima, indica, de forma resumida, que, no ano de 2011, os principais temas tratados nas reuniões da CNPI estiveram relacionados ao reconhecimento da importância da CNPI para a criação de políticas

públicas indígenas no Brasil e observância do comportamento da bancada governista no trato das questões indígenas. Os discursos da bancada indigenista orientaram para o reestabelecimento do protagonismo indígena nos próximos anos de existência da CNPI, período em que as principais políticas públicas ambientais indígenas, ainda, estavam por vir.

5.2 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2012

5.2.1 As primeiras discussões sobre a gestão ambiental das terras indígenas: reflexos das normas contrárias aos direitos indígenas e o nascimento da PNGATI

As atas que trataram do registro das reuniões realizadas no ano de 2012 compreendem as 18ª e 19ª Reuniões Ordinárias da CNPI, realizadas nos períodos de 27/08 a 30/08/2012 e de 04/12 a 06/12/2012, na cidade de Brasília – DF, respectivamente. Tais reuniões contaram com a presença do Ministro da Justiça, Demais Representantes de outros Ministérios e outros Representantes do Governo (Presidente da CNPI, Presidente da FUNAI, Secretário de Assuntos Legislativos, Representantes dos Ministérios da Justiça, Minas e Energia, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Planejamento e Meio Ambiente), Representantes Indígenas, Representantes da Sociedade Civil, Convidados Permanentes e Especiais.

O primeiro registro que deve ser feito é que as reuniões da CNPI, no ano de 2012, foram presididas por um novo presidente da FUNAI, conseqüentemente, novo presidente da CNPI. Registra-se que última reunião realizada pela CNPI, no ano de 2011, não contou com a participação do, até então, presidente da FUNAI e da CNPI, o que foi visto de maneira negativa pelos representantes indígenas, que não hesitaram em tecer comentários repreensivos sobre a ausência tida por eles como injustificada.

RI (1): Senhor Presidente, apesar de ter sido esclarecido sobre a ausência do Presidente da FUNAI, temos observado e observa, como essa situação de hoje que temos situações que deveríamos ter decisão direcionado com a presença do Presidente, e eu me sinto desrespeitado com essa atitude do Presidente. Se estava agendado as férias dele, por quê ele não avisou os membros da CNPI, principalmente nós indígenas?

RI (2): [...] nós estávamos esperando que estivesse aqui o presidente da CNPI, causou um certo desconforto, descontentamento por parte da bancada indígena, nós estávamos avaliando agora a pouco [...] Eu queria dizer que nós estivemos, agora a pouco, em reunião e chegamos a um entendimento que, dá forma que está não tem sentido continuarmos participando da CNPI [...] Então, por conta disso, nós tomamos por decisão, aqui nessa Comissão, dizer que nós estamos nos retirando da CNPI, pra que nossa reunião venha ocorrer em outro momento.

Pode-se afirmar que a decisão conjunta de todos os representantes indígenas em se retirarem da reunião representa o conjunto de protestos indígenas, relacionados às violações praticadas contra os povos indígenas, que na visão destes são: a) demora na aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas; b) demora na tramitação do projeto de lei sobre a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista; c) efetiva implementação do PNGATI nas terras indígenas; d) definição clara dos instrumento de consulta prévia.

Mais uma vez, então, se observa que os anseios dos povos indígenas, ora mencionados, independentemente, do ponto de pauta tratado nas reuniões da CNPI, são sempre enfatizados por eles como sendo as matérias de urgência que merecem destaque/prioridade nas deliberações da Comissão. Há um forte apelo dos povos indígenas para a presença do presidente da FUNAI/CNPI nas reuniões, justamente, porque eles compreendem que na figura desse servidor está o canal/elo que poderá ser estabelecido entre a CNPI e a Presidência da República e demais Ministérios, para tratamento dos assuntos mais urgentes, envolvendo a questão indígena no Brasil.

Na ata da 18ª reunião ordinária da CNPI, essa ideia é, notoriamente, observada, a partir da fala de um representante indígena.

RI: [...] depois de uma enorme discussão, chegamos ao entendimento que essa CNPI é um espaço muito importante. De interlocução com o Governo e que apesar de algumas contrarreações que vem sendo acometidas por parte do Governo, ao nosso entender e do movimento indígena, esse espaço jamais deve ser quebrado e tende a fortalecer. E temos que consolidá-lo com a criação do Conselho, por isso estaremos somando força junto com a bancada governista e com a nossa presidenta e também tentando fazer articulações no Congresso para que ele ocorra o mais rápido possível e que o nosso conselho venha a ser criado porque eu acho que é o grande legado da CNPI.

Em que pesem as primeiras falas dos atores sociais, na 18ª reunião ordinária da CNPI, dessem conta de informar que o ponto central de discussão/abordagem seria o PNGATI, observou-se que, na verdade, o ponto, amplamente, discutido por todos os atores envolveu a Portaria 303 da AGU.

A Portaria 303 da AGU, à época da sua instituição, normatizou a atuação das Unidades da Advocacia-Geral da União, em relação às salvaguardas institucionais às terras indígenas, tendo por base o entendimento fixado pelo STF na Petição 3.388- Roraima (Caso Raposa Serra do Sol). De forma panorâmica, essa portaria fixou os seguintes entendimentos: a) relativização do direito ao usufruto dos recursos naturais presentes nas terras indígenas; b) o direito ao usufruto dos recursos naturais não alcançaria os recursos hídricos e potenciais energéticos, sempre dependendo de autorização do Congresso Nacional e nunca se sobreporia

ao interesse da política de defesa nacional; c) a atuação das Forças Armadas na área indígena é permitida, independentemente, de consulta às comunidades envolvidas ou à FUNAI; d) o trânsito de visitantes não índios nas terras indígenas fica assegurado, desde, que, observados critérios estabelecidos pela FUNAI.

Ressalta-se que a Portaria 303 da AGU, que regulamentou a atuação dos advogados públicos e procuradores em processos de demarcação de terras indígenas, foi suspensa, após protestos dos mais variados segmentos indígenas, até que fosse julgado, definitivamente, o caso da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima. Nesse sentido, a fala dos representantes indígenas indica que a CNPI foi o principal palco para a demonstração da insatisfação dos índios quanto aos efeitos deletérios da aplicação dos preceitos dessa portaria.

RI (1): [...] essa questão da portaria é o fim da picada gente. A gente sabe que é uma aberração jurídica, administrativa do Governo, mas qual foi o encaminhamento que foi feito? Quais os setores que tomaram alguma providência em relação a nós. Nós estamos nos sentindo totalmente isolados, sozinhos [...] A gente tá se sentindo assim, com a corda no pescoço, você tá entendendo

RI (2): O que eu tenho a dizer assim é uma, de certa forma uma das maiores preocupações que a gente tá passando nesse momento. Em relação à portaria 303, penso eu 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. Outra questão que eu também não sei porque a AGU não tá aqui. Sempre participou das atividades da CNPI. Né? Ele sempre esteve aqui e não aparece mais.

RI (3): Cadê a política do Governo, cadê a política que prometeu. Nós lutamos tanto pela PNGATI, nós fizemos a luta. Nós participamos efetivamente. Nós apresentamos proposta pro Governo. Cadê? Pra mim a PNGATI, morreu. Porque diante de uma portaria dessa, é a morte dos índios, declarada. Meu povo tá lá ameaçado.

Indubitável é a confirmação de que o início de vigência da portaria, na visão global dos representantes indígenas da CNPI, acarretaria a destruição de todo um plano de melhoria de qualidade de vida debatido e criado por iniciativa dos povos indígenas: o PNGATI. Esse plano, que tinha acabado de ser aprovado via decreto presidencial, trazia em seu bojo princípios e diretrizes de proteção dos povos e terras indígenas incompatíveis com a interpretação fixada pela Portaria 303 da AGU. Por isso, para os povos indígenas, a única solução adequada e compatível à manutenção dos seus modos de vida, seria a revogação da portaria, e, não, somente, a sua suspensão, como assim de fato aconteceu.

Outro ponto forte apresentando pelos povos indígenas, no sentido de justificar o desatendimento do desejo em ver a portaria revogada, mas, somente, suspensa, seria o fato de que nem mesmo o caráter consultivo da CNPI (que, também, não é de um todo aceito pelos povos indígenas, que aspiram em conseguir atribuir função deliberativa para as reuniões), foi observado, quando da instituição da Portaria 303 da AGU.

RI (1): [...] A CNPI, apesar de não tá sendo sempre utilizada desta forma, pelo seu estatuto, é um órgão consultivo sobre política indigenista, né? E no momento em que ela se retoma, a gente tem essa portaria que não só teve consulta dentro da CNPI, como tem uma cláusula que extingue a consulta. Que diz que o Governo não precisa mais consultar os povos indígenas por uma série de ações. Então é... a gente se coloca, eu acho que esse desconforto todo é colocado porque a gente se, para pensar que, que vai servir a CNPI, se uma medida de cima pra baixo do Governo diz que não é preciso consultar os indígenas, né?

RI (2): [...] de fato da CNPI é um espaço de consulta, ela não é deliberativa. E então tudo isso vem atropelando o propósito, o pensamento, o conceito. Dentro do pensamento, de uma ideologia, né, que é de fato um diálogo para respeitar, um diálogo de, fortalecer e então, tudo isso vem nesse momento cada vez mais dificultando o nosso diálogo.

O que se verifica, então, na fala dos povos indígenas, a respeito da necessidade urgente em se revogar a Portaria 303 da AGU, é que a produção dos seus efeitos pudesse prejudicar a segurança jurídica dos direitos indígenas, já conquistados, e fosse capaz de criar uma situação de instabilidade para a manutenção dos modos de vida dos povos indígenas. Nesse sentido, também é que se apresentou a opinião dos demais participantes da reunião (representantes de ONGs, convidados permanente e demais participantes), exceto a bancada governista presente, que, num primeiro momento, não soube apresentar de forma manifesta o seu ponto de vista.

RG: Presidenta...Então é, a gente gostaria de ter 10 minutos da nossa bancada de governo para avaliar direitinho como é que a gente pode encaminhar isso, para que, não gere nenhum constrangimento pra nossa bancada [...]

Merece destaque, então, a posição tomada pela bancada governista a respeito da Portaria 303 da AGU, que manifestou a sua opinião sobre esse documento pela fala da Presidente da CNPI.

RG: Considerando que a CNPI é o lugar de diálogo, dos diferentes órgãos do Governo Federal, com os representantes dos povos indígenas, sobre todas as políticas públicas direcionadas a esses povos; considerando todas as

manifestações dos representantes dos povos indígenas ocorridas durante essa 18ª Reunião Ordinária da CNPI, é pedindo a revogação dessa portaria [...]

Um dos pontos centrais de discussão da 19ª Reunião Ordinária da CNPI, no ano de 2012, foi o Projeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas. Sabe-se que, nesse período, o regime jurídico de proteção dos recursos minerais em terras indígenas, ainda encontrava-se em fase de construção, havendo, somente, os preceitos contidos na Constituição Federal, que determinou 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 Projeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas, a ser debatido na reunião da CNPI, adotava uma orientação, claramente, contrária aos anseios dos povos indígenas, uma vez que, na visão dos índios, não considerava aspectos socioambientais, tratando-a como qualquer outra atividade econômica neoliberal, voltada para o crescimento econômico, desconsiderando, portanto, valores sociais, ambientais e culturais fundamentais dos povos que possuem formas peculiares de se relacionar com a natureza.

No contexto da promoção da Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas, os representantes indígenas da CNPI apontam que o referido projeto é constituído de proposições inconstitucionais e lesivas aos seus direitos territoriais e ambientais, o que reforça a ideia de que esse assunto mereceria ser tratado no âmbito do Estatuto dos Povos Indígenas, e, não, por meio de lei autônoma, como assim foi evidenciado pela bancada governista. Segundo os representantes indígenas participantes da CNPI, a variedade de interesses envolvendo os títulos minerários em terras indígenas, a limitação do número de mineradoras nos espaços de vida e liberdade dos índios, a forma de consulta às comunidades afetadas e a participação das comunidades indígenas na lavra seriam pontos que mereceriam ser melhor debatidos, no próprio âmbito da CNPI, sem prejuízo desses pontos serem fixados no âmbito do “tão sonhado Estatuto dos Povos Indígenas”.

RI (1): Porque já que tenho nosso minério, porque acabou, Brasil acabou com minérios de terra e nós índios, só nós índios que tem a terra que nós protegemos, nós protegemos a Amazônia, protegemos a água, montanhas e tudo que nós estamos protegendo só na área indígena. Mineração, não é só mineração, mineração tem de todo, tem de água, tem areia [...]

RI (2): 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 propuser essa discussão de novo, mas fazer uma revisão no nosso estatuto que a gente discutiu pela CNPI e poder debater mesmo.

RI (3): [...] porque tirar o foco do Estatuto do 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 comunidades indígenas do que benefícios. Vai ter benefícios sim, pra outras pessoas, não é pra comunidade indígena, então eu não concordo por aqui [...]

De modo geral, as manifestações de resistência dos representantes indígenas da CNPI, quanto à aprovação do Projeto de Lei 1610/96, deu-se de forma unânime, e sempre esteve justificada pela falta de efetivação da consulta aos povos de todo o Brasil sobre o teor do projeto de lei, o que, na visão dos povos, representa verdadeiro desrespeito aos direitos territoriais indígenas. De outro lado, a bancada governista aponta em suas falas que a aprovação do Projeto de Lei que cria o Estatuto dos Povos Indígenas poderia trazer melhores condições de vida para os povos indígenas.

RG (1): [...] nós de maneira nenhuma queremos atropelar, nós queremos ouvir, nós queremos discutir, agora é importante que nós façamos a discussão sadia dessa proposta, porque também não nos parece razoável e eu quero dizer do meu estado, nós temos indígenas ali morrendo de beribéri, beribéri é fome, é falta de vitamina, em cima de uma imensa jazida de minério, que nós sabemos que tem ali. O que nós precisamos encontrar gente, é uma forma de explorar essa riqueza em benefício da própria comunidade indígena que lhe permita o desenvolvimento [...] o subsolo é do Estado, não é de quem está ali, nem do branco nem do índio. A nossa Constituição trata as riquezas minerais existentes no subsolo de forma igual tanto na terra indígena, quanto da terra não indígena.

As exposições acima, acerca das formações discursivas sobre a questão da mineração em terras indígenas, da necessidade (ou não) de revogação da Portaria 303 da AGU, e da criação do Estatuto dos Povos indígenas, demonstram a polaridade discursiva presente nas atas da 18ª e 19ª Reunião Ordinária, o que caracteriza as condições de produção do discurso nessas reuniões. Constata-se, indubitavelmente, a presença de formações ideológicas na discursividade envolvendo a gestão dos territórios indígenas. A bancada indígena, repetidamente, utilizou, como elemento aglutinador do seu discurso, expressões, tais como, “fim da picada”, “portaria que detona com a vida dos povos”, “é a morte dos índios”, para ressaltar que Portaria 303 e o PL 1610 são verdadeiros instrumentos de dizimação dos povos.

Na segunda parte da ata da 19ª Reunião Ordinária da CNPI, vemos o conjunto de subcomissões desse órgão tratarem das demandas que envolvem a definitiva implementação e acompanhamento da PNGATI. A subcomissão de terras foi a que mais apresentou encaminhamentos relacionados aos processos de regularização fundiária, proteção ambiental

das terras indígenas, e principalmente, a urgência de reestruturação da FUNAI, entendido como importante fator de fragilização da proteção territorial.

RI: O que eu queria comentar era o seguinte, vou voltar um pouquinho atrás, há dois anos atrás a FUNAI disse que na reestruturação da FUNAI, no concurso público, teria todos esses profissionais para demarcação de terras, está aí o exemplo, dois anos depois, diz que não tem profissional, precisa fazer um convênio com a UNESCO, precisa trazer gente de fora, então é por isso que precisa reforçar a FUNAI, a FUNAI tem que modificar o sistema dela e vai continuar desse jeito, mais um concurso público e a falta de técnico para demarcação de terra, a gente sabe que precisa, tem um regulamento, tem que ser respeitado, mas a FUNAI não consegue avançar e sempre nesse momento precisa da demarcação da terra, mas não, falta isso, falta aquilo [...]

A partir da fala acima, é perceptível a decepção da bancada indígena quanto ao modo como o governo conduz a forma de criação e efetivação de políticas públicas intersetoriais de proteção e gestão das terras indígenas. Há um forte apelo no discurso indígena de que existe uma prioridade de ações governamentais no trato das questões indígenas e, na maioria das vezes, a questão territorial não é tratada como tema emergencial. Tudo isso é verificado no conjunto de projetos de lei que, ao tempo dessa reunião, estavam em tramitação no Congresso Nacional, e que tratavam, por exemplo, da competência para a demarcação das terras indígenas; da indenização de títulos de quem detém títulos dominiais, em áreas que foram consideradas, depois, como sendo terras indígenas.

Segundo a bancada governista, a política indigenista não consegue tomar “rumo próprio” (principalmente, quando envolve a questão territorial), porque a grande quantidade de projetos de leis presentes no Congresso (e que envolvem o tema) exige que os esforços para a sua análise sempre se concentrem nos mais complexos, deixando de lado, entretanto, a análise de outros que poderiam solucionar problemas paralelos da questão territorial.

RG: [...] tem vários outros projetos que são menos polêmicos, vários projetos que são positivos, que tratam de interesses indígenas, que poderiam ser votados e poderiam ser transformados em lei sem grandes problemas, e que as vezes a gente acaba concentrando demais, esses projetos são mais polêmicos e não consegue avançar nesses outros projetos quando a gente poderia trabalhar nas duas frentes, na frente emergencial e na frente estrutural mesmo e, construir uma política mais consciente [...]

A questão orçamentária também foi apresentada pelo representante do governo (talvez, aquele que está, intimamente, ligado profissionalmente à questão indigenista) como sendo fator de retardamento das ações em prol do fortalecimento dos direitos territoriais indígenas.

RG: [...] então, como todo mundo já sabe, a gente tem várias dificuldades orçamentárias, processual, para dar conta de todas as demarcações ainda pendentes no Brasil, mas a gente tem se organizado para que aja uma pactuação junto com as comunidades e lideranças indígenas, nas diversas regiões, para dar conta das principais demandas territoriais [...] nós somos do concurso último dos servidores da reestruturação, e é claro que a gente foi uma leva de novos servidores que ainda não dá conta de tudo, mas que a gente tá aqui tentando avançar com algumas questões, então, também para explicar, existe sim uma dotação, um orçamento destinados as ações de demarcação, que chega para a FUNAI para ser executada e a nossa meta, a nossa missão é garantir a plena ocupação dos territórios indígenas pelas populações indígenas [...]

Merece destaque e análise a expressão “plena ocupação dos territórios”, ora apresentada no discurso do representante do governo. É possível dizer, então, que a garantia da “plena ocupação” está intimamente ligada à garantia da “posse plena”, ou seja, não basta criação de mecanismos de regularização fundiária e homologação das terras sem que seja garantido, também, o uso exclusivo indígena dos recursos naturais presentes nos espaços de vida e liberdade. Nesse sentido, a “plena ocupação” ou “posse plena” estaria revestida, a nosso ver, de três grandes eixos/ações: a) ações de identificação/delimitação dos espaços; b) ações de vigilância/monitoramento contra ilícitos, depois de regularizadas; c) ações de proteção das terras pertencentes aos índios isolados.

Não se pode deixar de mencionar ações (na maioria das vezes, vindas dos próprios órgãos governamentais) que conferem aos produtores rurais a titulação de terras agricultáveis dentro de territórios indígenas. Tal questão, indubitavelmente, faz gerar inúmeras ações judiciais que têm a finalidade de fixar o perímetro das terras indígenas. Todavia, o direito de contestação dessas ações, conferido aos agricultores rurais, é expresso pela ideia, defendida, incessantemente, por eles, de que, na verdade, as terras indígenas é que abrangem as suas terras privadas, legalmente tituladas por um órgão governamental. Nesse sentido, o manejo de ações possessórias em desfavor das terras indígenas, com a consequente concessão de liminares que visam assegurar a presença de supostos proprietários nos territórios de ocupação tradicional, tem sido ponto, amplamente, apresentando no âmbito de implementação do PNGATI.

RG: E aí para dar um panorama geral desses pequenos avanços que a gente consegue dar, em meio ao procedimento administrativo que a gente tenta encaminhar a gente enfrenta inúmeras ações judiciais que tentam e muitas vezes conseguem paralisar os procedimentos da FUNAI de demarcação de terras indígenas, ou às vezes em etapas posteriores que deixam pendentes a declaração pelo Ministro da Justiça, o que impedem a homologação presidencial e a gente tem atuado junto com a Procuradoria Federal nas

defesas das ações judiciais de regularização fundiária e nas defesas das ações possessórias que são aquelas reintegração de posse, os interditos proibitórios, que são impetrados contra as próprias comunidades ou lideranças indígenas [...]

Constatado que o direito constitucional assegurado aos índios, de ocupação tradicional de suas terras, fica fragilizado do ponto de vista processual, decorrentes do retardamento dos procedimentos homologatórios administrativo e judicial, por conta das ações possessórias interpostas por agricultores, faz-se necessário apresentar, também, as suas implicações no plano fático, evidenciadas pelas ações desmedidas de desmatamentos (enquanto se espera uma decisão definitiva sobre a titularidade/domínio da terra), senão quando a demarcação de terras, totalmente, improdutivas.

RI: [...] 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, se não fica criando um banco de negócios, terra indígena, 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, eu não sei se o governo está pensando nisso, a bancada indígena, a bancada do governo, pensar como a gente também vai resolver a terra, recuperar a terra, ela vem toda acabada, improdutiva, porque vem toda a braquiara, o colonhão, vem um punhado de coisa, nós somos tachados de preguiçoso ainda, nós não produzimos, a imprensa bate todo dia que a gente não produz, para que índio quer terra [...]

Ainda, no âmbito de discussão sobre a definitiva implementação do PNGATI, há que se tratar do desenvolvimento sustentável das terras indígenas, ponto, amplamente, debatido na reunião.

Pôde-se perceber que o foco das discussões em torno do desenvolvimento sustentável das terras e povos indígenas objetivou aprofundar o entendimento sobre os modos de vida, extremamente complexos e elaborados, por meio dos quais os povos indígenas se relacionam e manejam seus ambientes, bem como os variados regimes de conhecimentos indígenas sobre “a natureza”, correspondentes aos modos particulares de cada povo conceber e se relacionar com seu ambiente. Além disso, verificou-se nas falas a apresentação de estratégias e ações capazes de ampliar as chances de os povos indígenas gerirem as potencialidades de seus territórios e de seus recursos naturais em um contexto de pressões e ameaças, cada vez maiores. Nesse sentido, foram recorrentes as falas relacionadas aos principais problemas ambientais atuais dos povos indígenas, tais como, dificuldade de estabelecimento de diálogo com não indígenas para promoção do manejo ambiental sustentável, realização de práticas de plantação não sustentáveis pelos próprios povos

indígenas e exposição dos principais desafios e dilemas para implementação de uma política de desenvolvimento sustentável nas terras indígenas.

RI (1): [...] pela primeira vez a gente vai estar dentro da política indigenista, que pela primeira vez nós povos indígenas vamos estar inseridos como co-participantes de todo esse processo, então penso eu que as diretrizes, elas são extremamente importantes, nesse sentido pensando nas diretrizes quero chamar a atenção de vocês, meus parentes e governo é em relação também a questão da formação e capacitação dos nossos parentes para assumirem esta tamanha responsabilidade [...]

RI (2): [...] eu também queria deixar a minha preocupação referente a esse projeto de lei, esse decreto que foi aprovado, referente também a questão, eu acho que cada um de nós da liderança indígena sabe muito bem que o projeto da mineração está aí tramitando [...] então eu queria saber qual é a meta para ser executado pelo PNGATI, até porque a política da gestão territorial, ambiental com certeza tem uma coisa muito assim que a gente tem que conhecer para que é que foi aprovado, como é que o PNGATI trata a questão da exploração das riquezas naturais na terra indígena [...]

A bancada governista, por sua vez, prefere assumir um discurso em defesa da aplicabilidade imediata do PNGATI, de modo a demonstrar que a implantação do PNGATI pode representar o primeiro passo para aparição de outras políticas pontuais para os povos indígenas. Na mesma oportunidade, essa bancada discute sobre a necessidade de se romper com o conceito de desenvolvimento sustentável das terras indígenas sob o viés paternalista e a urgente necessidade de ressignificação desse conceito, calcado num novo paradigma de reestruturação da FUNAI.

RG (1): [...] a questão dos empreendimentos, dos impactos, da mineração, que foi citado aí, ela não vai dar resposta imediatamente para isso, mas ela vai orientar políticas de governo para as terras indígenas para fortalecer a conservação da biodiversidade nessas terras, fortalecer o manejo que os índios fazem dessa biodiversidade nessas terras, e nesse sentido ela é um instrumento importante também para se contrapor a esses empreendimentos [...]

RG (2): [...] então a ideia de desenvolvimento sustentável é exatamente promover um desenvolvimento em parceria com os povos indígenas e não mais numa relação de paternalismo dando coisa, humilhando os povos indígenas com essas doações, então a ideia é exatamente mudar essa relação, ter uma relação de trabalho conjunto da gente fazer o papel de parceiro, de formular os projetos de maneira conjunta [...] A gente preparou esse ano o que a gente tá chamando Plano FUNAI cinco estrelas, então a gente já apelidou assim FUNAI cinco estrelas, que é assim: a coordenação técnica local lá na ponta 5 estrelas, entendeu, com veículo, com estrutura, tal, e aqui também então assim, toda FUNAI cinco estrelas [...]

De forma reduzida, pode-se dizer, então, que os povos indígenas representantes da CNPI vêem que a implementação definitiva do PNGATI representa grande desafio a ser encampado por todos os setores e entes políticos da federação, visto que a composição dos eixos temáticos desse plano (fortalecimento da conservação da biodiversidade das terras indígenas; prevenção e recuperação dos danos ambientais em terras indígenas; regularização ambiental de atividades e empreendimentos instalados no interior de terras indígenas; reparação de passivos socioambientais) demandam o estabelecimento de parcerias, as quais, podem comprometer alguns atores sociais fundamentais da política indigenista.

5.2.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2012

Nesta seção serão apresentadas, de forma sistematizada, as percepções dos atores sociais nas 18ª e 19ª Reuniões Ordinárias da CNPI, ocorrida em Brasília-DF. O quadro-resumo abaixo expõe os principais eixos de discussão e formação ideológica apresentados nos discursos presentes nas atas das reuniões realizadas no ano de 2012.

Quadro 2

Quadro 2. Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2012.

ATA	ATORES SOCIAIS	PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLUÊNCIA APRESENTADOS	PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA APRESENTADOS
18ª Reunião 27/08 à 30/08/2012	RI	- Necessidade de consolidação da CNPI como espaço de interlocução com o governo, a partir da criação do Conselho Nacional de Política Indigenista;	- Descontentamento com a ausência constante do Presidente da FUNAI nas reuniões da CNPI; - Descontentamento com a demora na aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas, criação definitiva do Conselho Nacional de Política Indigenista; - Críticas aos efeitos da Portaria 303 da AGU;
	RG	- Concordância pela revogação da Portaria 303 da AGU;	- Afirmação de que o “subsolo” (alusão aos minérios encontrados nas terras indígenas) é do Estado;
		- Necessidade de se avançar nas demarcações	- Combate ao Projeto de Lei 1.610/96 (Mineração em

19ª Reunião 04/12/2012 à 06/12/2012	RI	das terras indígenas; - Defesa da imediata aplicabilidade da PNGATI;	Terras Indígenas), uma vez que tal documento possui proposições lesivas aos direitos socioambientais dos índios
	RG	- Reconhecimento da fragilidade das questões indígenas, por motivos orçamentários; - Necessidade de se avançar nas demarcações das terras indígenas; - Imediata aplicabilidade da PNGATI;	- Apresentação de parecer favorável à aprovação do Projeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas, sob o argumento que a regulamentação da exploração de minérios nas aldeias poderia trazer melhores condições de vida aos índios;

Fonte: elaboração própria

O conjunto de informações apresentadas no quadro-resumo, acima, indica, de forma resumida, que, no ano de 2012, os principais temas tratados nas reuniões da CNPI estiveram relacionados aos anseios dos povos indígenas do Brasil que já se perduram por décadas: a) urgente aprovação/criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, b) aplicação imediata da PNGATI em todas as comunidades indígenas locais, c) cancelamento de projetos de lei que atentam contra a dignidade dos povos indígenas. Essas discussões, no ano de 2012, foram imprescindíveis para verificação da polaridade discursiva presente no contexto de exposição das formações ideológicas e discursivas dos atores sociais da CNPI.

5.3 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2013

5.3.1 O desafio da implementação definitiva da política ambiental indígena

As atas que trataram do registro das reuniões realizadas, no ano de 2013, compreendem as 20ª, 21ª e 22ª Reuniões Ordinárias e 8ª Reunião Extraordinária da CNPI, realizadas nos períodos de 25/07 a 26/07; 03/10 a 04/10; 10/12 a 12/12 e 22/08/12 a 23/08/12 na cidade de Brasília – DF, respectivamente. Tais reuniões contaram com a presença do Ministro da Justiça, Demais Representantes de outros Ministérios e outros Representantes do Governo (Presidente da CNPI, Presidente da FUNAI, Secretário de Assuntos Legislativos, Representantes dos Ministérios da Justiça, Minas e Energia, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Planejamento e Meio Ambiente), Representantes Indígenas, Representantes da Sociedade Civil, Convidados Permanentes e Especiais.

Verificou-se que o ponto central das reuniões da CNPI, no ano de 2013, tratou a discussão das peculiaridades que envolvem a proteção e gestão da terra indígena, justamente

por ser o primeiro ano de implementação do PNGATI. Dessa forma, é latente a presença de discursos que retratam a proteção e gestão da terra indígena sob um enfoque internacional, numa perspectiva de direitos humanos, a partir dos preceitos contidos na Convenção n. 169 da OIT, o que, em termos metodológicos, pode significar a procura de apoio para a formação discursiva. Ao mesmo tempo em que se verifica que os atores reconhecem que o sistema jurídico de proteção e gestão das terras indígenas esteja composto de instrumentos internacionais, ratificados pela maioria dos Estados Nacionais, é marcante, também, o discurso de constatação de ameaças ao maior bem ambiental indígena. Nesse sentido, a questão da mineração em terras indígenas, desintrusão das terras após processos homologatórios, reestruturação da FUNAI, retardamentos nos processos de demarcação, necessidade urgente de implementação do PNGATI demonstram ser o conjunto de desafios abordados pelos representantes indígenas em suas falas na CNPI.

RI: Todos nós conhecemos hoje a realidade do país que o interesse dos latifúndios, os interesses dos grandes empreendedores de grãos a própria soja, de outras plantações generalizadas que nem sequer são consumidas pelos brasileiros. São exportados para fora. Sabemos que a economia do país é desenvolvimento e é este próprio desenvolvimento que está destruindo o próprio povo brasileiro, mas assim, este interesse hoje, do qual hoje nós sabemos que a demarcação dos territórios indígenas parou, e nós sabemos que isto são muitos interesses parlamentares que têm hoje no Congresso que impedem, e judicialmente também impedem, o andamento do processo para se demarcar um território.

Há um forte apelo, também, por parte do discurso dos representantes indígenas na CNPI, para que aconteça verdadeira implementação do PNGATI, que é visto como mecanismo capaz de corrigir as ações incorretas (de cunho político, econômico e institucional) perpetradas sobre os espaços de vida e liberdade dos povos indígenas, sem contar que a sua implementação pode representar, ainda, o verdadeiro início de um período em que os interesses dos povos indígenas sejam plenamente observados/cumpridos pelo governo.

RI: Outra questão que eu também gostaria de chamar atenção é em relação às decisões encaminhamentos que tomamos nas resoluções da própria CNPI. Nós tivemos algumas resoluções que foram feitas na gestão passada e que gente não sabe a resposta até agora, destas resoluções, quais foram os encaminhamentos [...] Então, como é que o governo quer avançar com a Convenção 169, sendo que está acontecendo decisões que estão sendo tomadas, decretos, portarias e está funcionando plenamente, contra o direito dos povos indígenas.

Merece respaldo, aqui, mais uma vez, reforçar o descontentamento dos povos indígenas com a PEC 215 (proposta que visa garantir ao Legislativo o direito de apreciar as

demarcações de áreas indígenas, da mesma forma com que se aprecia a demarcação de áreas de proteção ambiental ou de qualquer projeto de lei) e sua não revogação pelo governo; o retorno da Portaria 303 da AGU e suas consequências nefastas para o direitos originários dos povos à terra e, principalmente, à falta de regulamentação da Convenção n. 169 da OIT, no que tange ao modo de se estabelecer consulta prévia. Verifica-se uma constante necessidade dos representantes indígenas de, em seus discursos, apontarem que a suas participações e falas na CNPI não é modalidade de consulta prévia. Os atores que representam a sociedade civil reforçam esse entendimento dos povos indígenas, criticando a forma como o governo quer dialogar com os povos indígenas, num cenário de criação de portarias e resoluções que só trazem prejuízos para as comunidades indígenas.

RI: Não é um grupo de indígenas que vão ser considerados consultados, e aqui com certeza a gente não está sendo consultado não, aqui a gente está com debate, porque muitas vezes o governo utiliza espaços de debate e nos relatórios aparecem como consultas e isto é ilegal e ilegítimo com o movimento indígena, principalmente com o direito de cada cidadão brasileiro.

RSC: [...] se de fato o governo federal quer estabelecer um diálogo com os povos indígenas, ele tem que criar as condições. Ninguém dialoga com a faca no pescoço. Esta Portaria 303 também é um dos instrumentos perversos que os inimigos dos índios usam [...] Como é que se dialoga com um governo desses, um governo que coloca a faca no pescoço e diz que quer dialogar? Eu acredito que se o governo de fato quer estabelecer o diálogo, ele deve fazer isto através de um gesto concreto.

A partir dessas explicações, a base governista presente na CNPI prefere adotar uma postura de reconhecimento do protagonismo indígena em todas as instâncias governamentais e de constatação de que temas prioritários devem ser tratados como pauta central nas reuniões da CNPI e deliberações do governo sobre a questão indígena no Brasil. Nesse sentido, essa mesma base retrata que o fortalecimento da FUNAI; agilidade nos processos demarcatórios; implementação definitiva de políticas públicas de saúde, educação e fortalecimento do PNGATI; combate às PECs e PLs que contrariam interesses indígenas e por fim, fortalecimento das organizações indígenas representam os 05 pontos cruciais que o governo tem tentado priorizar, quando do estabelecimento do diálogo com os próprios povos ou mesmo criação e implementação de políticas públicas.

RG (1): Eu vejo a partir das falas todas que foram colocadas aqui que a agenda não é muito complexa não, basta a gente ter confiança e lutar juntos, eu vejo que os companheiros de governo que estão aqui presentes, todos estariam solidários a uma agenda de 05 pontos [...] quem sabe a gente possa fazer uma construção de colocar nesta mesa os temas mais urgentes, estruturantes e que a gente quer resolver logo.

RG (2): Eu me senti extremamente tocado pela palavra de cada um de vocês. Não tenham nenhuma dúvida de que o Ministério da Justiça é um grande parceiro hoje de vocês, só que existem também diversas situações, diversos obstáculos [...] mas apesar de tudo isto, eu acredito que a gente consiga construir alternativas coletivamente, não há como construir estas saídas sem ouvir vocês.

Há um forte apelo, por parte da base governista da CNPI, em ressaltar a complexidade que marca o tratamento das questões territoriais indígenas, principalmente no que tange à sua demarcação. É comum, então, verificar o uso, recorrente, das expressões “evitar o conflito”; “participação de outros órgãos do governo nas demarcações” no sentido de atribuir aos processos demarcatórios, além do viés judicial (demonstrado em todos os discursos sempre pela via da demora ou não da tramitação processual), o viés econômico, social e político (voltado para o reconhecimento de outras populações/comunidades que também sofrem prejuízos por conta das demarcações). A bancada indígena, por sua vez, se contrapõe, veementemente, a essas justificativas apresentadas, com o uso recorrente das expressões “excesso de diálogo” e “falta de ações concretas por parte do governo”.

RG (1): [...] a gente precisa dar conta da demarcação das terras indígenas. Agora tem um detalhe, que não é um detalhe, é um fato extremamente importante e relevante nestas questões: hoje nós estamos lidando com as terras indígenas que estão em regiões do país onde o grau de conflito é muito grande [...] este conflito não pode existir, ele tem que ser minimizado, este conflito é ruim para os dois lados, é ruim para as comunidades indígenas, para os fazendeiros, para os produtores. A gente não se furta de receber ninguém. Seja movimento indígena e todos vocês, todas as vezes que pediram reunião com a nossa assessoria de participação social foram recebidos. Assim como o outro lado, as outras partes também foram recebidas.

RG (2): Existe hoje a participação de outros órgãos do Governo Federal? Existe sim, mas isto significa a participação, significa que outros órgãos serão ouvidos e para que tudo isto? Para que a gente tenha no final do processo e aí já respondendo um pouco sobre as terras [...] para que a gente consiga instruir os processos de forma mais adequada, para que a gente possa evitar judicializações [...] porque a gente tem cuidado mais hoje na instrumentalização destes processos é para que evite-se a judicialização também.

RI (1): [...] quando você fala nesta construção de diálogo com outras instituições do governo, como Embrapa ou outras instituições aí, você coloca que é o modo de evitar o conflito, e com certeza este diálogo, esta construção da busca de parceria com outras instituições referente à demarcação, eu tenho certeza que é no meu entendimento, é certeza uma estratégia do governo, vamos dizer no entendimento do governo [...] Ao mesmo tempo como indígena eu entendo que é alimentar a ideia com certeza

dos fazendeiros que são vizinhos ao redor da terra indígena. Este modo de fortalecer a ideia do fazendeiro, tanto município, estado, que são pessoas, que são governos, que são mais próximos a estes empresários e começar a fortalecer estes empresários para vir contra a demarcação das terras indígenas.

RI (2): [...] sempre o governo usa um instrumento de tentar criar várias mesas, várias instâncias, enfim, tudo mais para a gente muito tempo ficar no debate, muito debate, muito posicionamento e aquilo que a gente traz são reivindicações para serem implementadas na prática.

A saúde indígena, também, foi outro ponto, amplamente, discutido nas reuniões da CNPI no ano de 2013. Mais uma vez, vê-se uma discussão em torno da falta de estrutura física para atendimento das necessidades indígenas e, principalmente, implementação de políticas públicas específicas, que valorizem e protejam os modos de vida dos índios no Brasil. No âmbito dessa discussão, então, é latente nas falas indígenas a cobrança ao governo de maior participação/ingresso dos índios nas universidades (principalmente em cursos de graduação na área da saúde); necessidade de definição da verdadeira função/competência da SESAI na promoção da saúde indígena, e demonstração da má atuação dos municípios, reconhecidos, legalmente, como os primeiros entes políticos responsáveis pela promoção da saúde indígena. A bancada governista, por sua vez, prefere justificar que a precariedade do tratamento da saúde indígena no Brasil está atrelada a questões orçamentárias, o que, talvez, levou o tratamento da saúde indígena a um *status* de “subtratamento”.

RI (1): Qual é a política de formação, de qualificação que a SESAI tem para os indígenas? Indígenas. Eu estou falando de indígena. Em relação ao Programa Mais Médicos, eu concordo em parte, mas só que nós também temos indígenas que estão formando na área de medicina e eu não vejo, não vi política, não vi nada até agora e nem incentivo pro lado da SESAI em relação a estes profissionais indígenas que estão se formando.

RI (2): [...] a gente escuta falar muito em capacitação para os agentes de saúde, muito bom ter capacitação, mas o que adianta ter estas capacitações se não tem, se não dá condição de trabalho para estas pessoas trabalharem dentro das comunidades, a gente vê que o pessoal trabalha nas comunidades, mas muitas vezes, até as fichas de acompanhamento faltam [...] Ou a gente corre para tentar ver se a gente consegue alguma coisa através também do município, que é difícil, porque nem todo município quer fechar esta parceria com a questão da saúde indígena.

RG: [...] infelizmente a gente tinha um orçamento já aprovado anteriormente, a demanda das comunidades indígenas são demandas de anos, não são de 2 anos, são de 3, 4, são de 10 anos, então, a partir do momento que se discute a real necessidade, do que precisa melhorar na comunidade em relação a saneamento, em relação a edificações, a programas de saúde, lógico que este valor aumenta consideravelmente levando em consideração a

precariedade e o sucateamento do que foi este subsistema durante este tempo.

É na 21ª Reunião Ordinária da CNPI que se verifica as primeiras discussões detalhadas sobre a implementação do PNGATI, no âmbito do desenvolvimento do Plano Plurianual. A partir dessa reunião é que foi criado o comitê gestor da PNGATI e a fixação de prazos para a efetivação da política nacional indigenista voltada para a gestão ambiental das terras indígenas.

Merece destaque o modo como a bancada governista enxerga as diretrizes a serem traçadas pela PNGATI.

RG: [...] Transformando uma ação assistencialista, tutelar, paternalista, como uma ação de indução de promoção ao desenvolvimento sustentável dos indígenas. De acesso, de possibilitar acesso aos direitos sociais que estão garantidos na Constituição Federal em legislações infraconstitucionais e que estão, ainda que não totalmente acessíveis a muitos povos indígenas, ações de etnodesenvolvimento para que os indígenas possam desenvolver suas atividades produtivas [...] Conservar, buscar, contribuir na recuperação ambiental das terras indígenas. Tudo isto está previsto na política nacional, gestão ambiental e territorial, PNGATI que foi aprovada ano passado [...]

É preciso lembrar que a PNGATI foi criada no âmbito da necessidade urgente de o Estado Brasileiro retomar o diálogo com os povos indígenas, depois de um longo período de negação de direitos territoriais e estado de invisibilidade dos povos, que viram seus territórios serem ameaçados por conta das atividades mercadológicas. Essa retomada do diálogo, na visão dos idealizadores da PNGATI, fortalece o protagonismo indígena, além de reconhecer a atuação imprescindível dos povos indígenas para a proteção do meio ambiente e recursos naturais. Para isso, essa política criou, então, alguns instrumentos auxiliares da gestão ambiental das terras indígenas, quais 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 discussões internas das comunidades) e d) 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).

A verdade é que o discurso da bancada governista sobre a importância da implementação da PNGATI, como forma de fortalecer as comunidades indígenas, promover a produção sustentável, valorização da cultura, formação e capacitação de assistência técnica veio de encontro com o discurso da bancada indigenista, que demonstrou não ter certeza, ainda, dos supostos benefícios da implementação dessa política, ainda mais quando se observa os seus modos peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza.

RI: [...] a nossa tecnologia é espiritual, a nossa ciência é espiritual, é diferente das roças que você vai fazer em vez de passar veneno vai fazer uma reza. Então é bem diferente. Então é assim, mesmo a gente se esforçando querer ser indígena, mas nós indígenas pouco conhecemos quem somos nós [...] E às vezes a gente pensa que o bem viver é ter um carro importado, celular da hora, vestido da moda, viver é você ser feliz dentro de você, sua alma alegre, está feliz então a política de estado não é isto, né, a política de estado é você trabalhar bastante e dar lucro para o outro e outro ficar mais rico né [...]

Da análise do trecho acima, é possível reconhecer o efeito metafórico da palavra “espiritual”, apresentada num sentido contextual que revela a ideologia presente na base da discursividade. O sentido atribuído à palavra “espiritual” possibilita, ao mesmo tempo, identificar a formação discursiva presente (ou seja, de reconhecimento dos modos peculiares e, distintos, dos povos indígenas em relacionar com a natureza) e a ideologia presente no conjunto dessa formação (que identifica a terra enquanto espaço de pertencimento e não apenas bem privado, de caráter patrimonial).

Registra-se que a 21ª Reunião Ordinária não deu conta de tratar de todos os assuntos relacionados à gestão ambiental das terras indígenas, o que motivou, assim, a realização das 8ª reunião extraordinária da CNPI. Vale frisar, nesse momento, que as reuniões extraordinárias da CNPI sempre são realizadas quando algum assunto, em específico, merece tratamento individualizado (a partir de uma determinação específica da Presidência da República), não podendo ser considerado como, apenas, ponto de pauta, como assim acontece nas reuniões ordinárias. Assim, ficou, plenamente, nítido que o ponto central de discussão da 8ª Reunião extraordinária da CNPI foi a proteção e gestão ambiental das terras indígenas.

Nos chama a atenção a importância dada pela bancada indigenista para a participação da imprensa nesta reunião.

RI: [...] quero agradecer a Deus e todos vocês presentes aqui, na instalação da mesa de diálogo entre o Governo Federal e os povos indígenas do Brasil

[...] Quero, aqui, ressaltar a relevância histórica deste momento, em que o Governo e os povos, dando início à uma mesa de diálogo sobre distinta história, reivindicações, necessidades e aspirações nossas [...] mesa que acontece no ano em que a Constituição Federal completa 25 anos de existência, no contexto de que crescente e grave ataque à direitos, direitos conquistados com muita luta e segurados por essa Constituição, em decorrência do atual modelo de desenvolvimento e que afronta, principalmente, o direito sagrado e as nossas terras, territórios e recursos naturais [...]

A partir dessa fala, é fácil detalhar que as condições de produção em que se realizam as formações discursivas são caracterizadas em dois cenários: um primeiro de resistência, marcado por um discurso de inconformismo decorrente dos prejuízos gerados pelas ações desenvolvimentistas (este é o discurso da bancada indigenista); e outro discurso generalista, que reconhece e valoriza os direitos territoriais indígenas, sem prejuízo de considerar aspectos do desenvolvimento do país, imprescindíveis para a ordem econômica. Mais uma vez se vê posicionamentos referentes à demarcação das terras indígenas; à importância do diálogo no contexto das demarcações e consequências das aprovações de PECs que contrariam os direitos territoriais indígenas.

RI (1): Nós entendemos que nós precisamos de um Estado ágil e operante, pra dar celeridade à esses processos, sobretudo no processo de demarcação, porque quando o Estado “tá” operante, quando ele vai nas comunidades, quando ele faz o diagnóstico prévio, quando ele tem as resposta a dar à sociedade os conflitos são evitados.

RI (2): a gente diz que quanto à não demarcação das terras, nós não podemos falar de uma saúde de qualidade e uma educação de qualidade, porque a dificuldade da nossa demarcação de terra, ela causa todos esses transtornos. Então, já chega de sofrimento [...]

RG: E eu queria pedir uma coisa pra vocês, quem fala em nome do governo chama-se Dilma Rousseff, são os decretos dela, são as falas dela que valem. Nenhum de nós, ministros, falamos, formalmente, em nome do Governo, então, o que vale é a posição da Presidente [...] E, não imaginem que o executivo é uma espécie de Deus que pode tudo e que determina o que acontece no legislativo, o que acontece no judiciário [...] Da mesma forma que nós temos esse diálogo com vocês, aqui no executivo, vocês tem que travar no judiciário [...] Ninguém de nós quer tirar direito nenhum, nem dos povos indígenas, nem dos quilombolas e nem dos pequenos agricultores que, muitas vezes, iludidos, enganados foram lá receber o título. Nós temos que fazer uma concertação, um processo de negociação e ai, é por isso que nós apostamos no diálogo [...]

É certo que a palavra “negociação”, utilizada, enfaticamente, pela bancada governista, foi objeto de ampla contestação por todos os representantes indígenas da CNPI,

que não hesitaram em manifestar em suas falas o desejo de não entabular qualquer espécie de “negociação” junto ao governo federal ou bancada ruralista, que envolvesse a posse plena de suas terras. Nesse sentido, percebe-se que a palavra “negociação”, possui sentido diferente, de acordo com quem a enuncia. A bancada indigenista sustenta a confirmação da existência de diferentes relações de força e poder dentro da CNPI, confirmando o crescente fortalecimento da bancada ruralista nos espaços institucionais, gerador de um senso de absoluta vantagem, que inviabiliza qualquer diálogo/negociação. Esse posicionamento, também, é ratificado pela Procuradoria da República na CNPI:

MPF: E, o fato é que, além da violência real que, enfim, a gente consegue colher dos vários relatos, há essa violência simbólica e isso está se traduzindo até nesse espaço, que é o espaço público do povo de atos contra os índios, enfim. E, por outro lado, essa bancada ruralista, nesse setor, especialmente, ele vem, cada vez, se fortalecendo mais, a tal ponto que, eu acho, que nós vamos chegar à uma situação que, se não houver um basta, o diálogo vai ser impossível, porque estão, de tal modo imponderados, que se sentarão numa mesa, em condição absoluta de vantagem, em relação aos índios.

RI: Então, o que eu estou vendo, Presidente, seriamente, uma negociação acontecendo assim, o derramamento de sangue dos povos indígenas e a luta dos povos indígenas, pra ocupar o que é seu. Essa é a negociação que está sendo dentro desse Governo [...] Mais ainda e vamos fortalecer, pra nós também dar o nosso recado, já que aqui, dentro desse governo, o que está sendo valorizado a bancada ruralista, o agronegócio, o poder econômico [...] é derramamento de sangue mesmo, é perdendo guerreiro, é assim que nós vamos dar o nosso grito de luta. Terra sagrada e direito não se negocia, ne?

O que se observou dessa reunião extraordinária é que não houve qualquer espécie de avanço no sentido de ser estabelecido um diálogo que discutisse questões potenciais sobre as condições socioambientais das terras indígenas. Mais uma vez não foi possível, então, a partir das reuniões da CNPI, fomentar a discussão/criação de políticas de gestão e desenvolvimento sustentável das terras indígenas.

A 22ª Reunião Ordinária tem como ponto central a discussão dos preparativos da Conferência Nacional de Política Indigenista, para o ano de 2015 e avanços da criação da PNGATI e PPA (2012-2015). Ainda na fase de concepção, foi estabelecido que esse encontro deveria avaliar a ação indigenista do Estado Brasileiro, reafirmar as garantias reconhecidas aos povos indígenas no País e propor diretrizes para a construção e a consolidação da política nacional indigenista, ou seja, os povos indígenas seriam chamados em etapas locais e regionais para refletirem sobre a atuação e presença do Estado Brasileiro em cada região brasileira. Após o registro das etapas locais e regionais, seria, então, realizada a etapa

nacional, em que seriam compartilhados os resultados das discussões das etapas anteriores, para fins de estabelecimento de políticas indigenistas pontuais.

A verdade é que a exposição, pela bancada governista, da necessidade de dar início aos preparativos da Conferência Nacional, que seria responsabilidade primeira da CNPI, deu ensejo a uma série de manifestos da bancada indígena, que antes de se preocupar com a realização de um evento, ainda esboçado para o futuro, preferiu enfatizar todas as questões urgentes não atendidas no decorrer dos últimos anos. Mais uma vez o que se percebe é que a gestão das terras indígenas aparece como tema central de insatisfação dos povos quanto à atuação do Estado na solução das questões pertinentes aos povos tradicionais.

RI (1): Acreditávamos, nós, ingenuamente, que esse ano seria um ano de resposta e por isso, pautamos de forma incisiva buscando essas respostas, sobretudo na questão da terra, não tivemos resposta, não chegou nenhum entendimento por parte do governo [...] eu não estou falando dos representantes do governo que estão aqui, eu estou falando da cúpula do governo, núcleo duro do governo, que não querem dar as respostas para nossas principais demandas.

RI (2): [...] Parece que o governo não tem o mínimo de respeito pela decisão de diálogo por esse povo brasileiro que está aqui tentando colocar a sua posição em cima, que quer fazer que as coisas ande de uma forma, legalmente, com consideração de políticas [...] eu fico infeliz com isso, que diálogo é esse, eu está aqui na frente do governo, colocar a posição de todas as lideranças, dos seus povos que estão sofrendo na terra indígena e as coisas não andam.

Da análise dessas falas, percebe-se que o espaço de diálogo criado pelo governo para debater juntamente com lideranças indígenas e demais setores vinculados, os modos de vida, anseios, prioridades e criação de políticas públicas indigenistas, tem se configurado como um espaço ineficiente, em que a palavra “diálogo”, de acordo com a posição indígena, deve ser substituída por “oitiva” sem qualquer indicativo de posterior ação estatal. Há um constante apelo no discurso indígena em reforçar que o espaço CNPI chega ao seu sexto ano de funcionamento sem apresentar indicadores concretos de que as deliberações ocorridas nos anos anteriores tenham tido pronto atendimento. A bancada governista na CNPI (mais próxima das questões indígenas), de certo modo, reconhece esse “déficit”, todavia, prefere nomear um certo grupo de pessoas que tendem a obstaculizar a discussão e solução das questões indígenas no Brasil.

RG: A situação, hoje, no Congresso Nacional, por erros, ou por acertos, ou por ideologia, não importa, ela não é favorável a nós, não é favorável a questão indígena, estou me associando aqui [...] Porque é um erro de avaliação imaginar que são só setores ruralistas que, hoje, querem aceitar

certas medidas, não é verdade. Partidos Progressistas, e que são inimigos das causas indígenas, também estão se juntando a esse bloco, especialmente, por causa da questão dos pequenos agricultores, por causa dos assentados, e por causa de agricultores familiares [...] O que eu defendo, a manutenção das mesas de diálogos, eu acho que nós temos que ter clareza, que algumas retomadas que estão sendo feitas, elas não contribuem, nós temos que tentar a mesa de diálogo. Nós temos que dialogar, temos que fazer.

Sobre a atuação do Estado na resolução das questões indígenas, o discurso dos representantes das ONGs na CNPI, aponta para uma atuação estatal que favorece/fomenta a desvantagem num comparativo de correlação de forças.

RO: Mas o que eu estou querendo fazer essa reflexão toda é só pra dizer o seguinte, eu acho que nós temos que compreender o seu esforço, e sabemos que é um esforço, que para o senhor tem uma perspectiva de solução de conflitos. Ao mesmo tempo, nós temos uma demanda de comunidades que gritam por vida, então, o senhor vai ter que fazer uma reflexão, e encontrar a equação, entre o seu convencimento de que é preciso negociar e as vidas dessas milhares de pessoas. Então, nesse contexto é que faz sentido, esse desafio que o senhor está colocando, é ter sempre presente a vida dessas pessoas, e para tanto eu acho que demarcação de terras, as terras que não tem nenhum impedimento, deveriam acontecer sim.

Em outro plano, nessa reunião foram apresentados/avaliados os primeiros avanços relacionados à implementação da PNGATI e do PPA (2012-2015). Esse discurso, preponderantemente, é apresentado pela bancada governista, que prefere intitular essa política (em seu primeiro ano de vigência) e seus respectivos programas como iniciativas piloto (visto que não abrange todas as terras indígenas do Brasil), que surgiram para reconfigurar o sistema de gestão das políticas de gestão das terras indígenas no Brasil, mas que já consegue demonstrar avanços pontuais no que tange à promoção do etnodesenvolvimento.

RG (1): A gente sabe que tem terras e localidades que a gente não tem como abrir mão da cesta básica, que realmente as comunidades dependem disso. Mas, a gente sabe que tem lugares que inclusive tem comunidades que pararam de plantar por acomodação e isso afeta diretamente a saúde das comunidades indígenas que passam a ter um padrão alimentar inferior [...] então a gente já fez esse ano uma inversão, colocamos mais recurso para o etnodesenvolvimento e menos para as ações mais assistencialistas digamos assim, e pretendemos continuar trabalhando nesse sentido no ano que vem.

RG (2): Como vocês sabem, a PNGATI foi uma política nacional construída de forma participativa com os povos indígenas, foi um processo de consulta, um processo que levou vários anos para se consolidar até a publicação da política [...] Então, é um política a ser implementada por todos, é um esforço realmente de articulação e envolvimento de diversos setores [...] Já tivemos alguns planos de gestão concluídos no Acre, tivemos a capacitação para chefes dos serviços de gestão territorial e ambiental das Coordenações Regionais [...]

RG (3): [...] me lembrei que um dos desafios da gestão ambiental é também a gente está propondo uma reflexão e normatizando essa interface das políticas ambientais e das leis ambientais, como elas se aplicam às terras indígenas, isso é um grande desafio, sobretudo agora que nós temos um novo código florestal, então esse é um desafio enorme que nós temos aí para 2014 em diante.

Em que pese o conjunto de avanços apontados pela bancada governista, a partir da implementação da PNGATI e PPA (2012-2015), foi reconhecido, também, pelos representantes indígenas da CNPI, verificou-se, de forma latente, um discurso de que o grande desafio a ser superado ainda se concentra na regularização de grande parte das terras indígenas que, por conta das judicializações, não podem ser contempladas por programas vinculados ao PNGATI e PPA. Tanto a bancada governista, como a bancada indígena, apresentam apontamentos confluentes sobre essa situação.

RI (1): Outra questão também que eu gostaria é em relação mesmo, por exemplo, no caso da PNGATI. Não tem como você discutir determinadas ações sem discutir a questão mesmo da terra, demarcação de terras indígenas [...] Não adianta, nós temos que tratar esse assunto, a terra é fundamental para nós, é nossa sobrevivência, é nossa identidade como povo, como cultura, é tudo. Então, não tem como discutir isso sem ter uma terra regularizada, sem ser uma terra bem tratada, se ela não está de fato na posse dos povos indígenas.

RI (2): [...] a gente pensou na PNGATI numa forma que todos os povos indígenas do Brasil fossem atendidos pela PNGATI, só que depois de tudo feito, inclusive depois que foi assinado o ano passado, só trabalha em terras indígenas regularizadas, terras homologadas. Mas outras, a maior parte das terras ficam descobertas. Então é preciso que essa PNGATI que ela possa estender as cidades do Brasil, independente de ser demarcada, homologada [...]

RG (1): Eu acho que a PNGATI e PPA, todo esse esforço de investimento que a FUNAI vem fazendo nas ações de promoção, eu acho que a gente avançou muito nessa área de promoção, a gente conseguiu amadurecer a atuação da FUNAI um pouco, a gente conseguiu refletir, implementar coisas novas, pensar soluções novas, amadurecer áreas como a relação com a educação, com a saúde, pensar os processos educativos tradicionais, pensar num processo de discussão da cidadania indígena, mas acho que a PNGATI foi aprovada em um momento em que a expectativa era de que a gente já tivesse um pouco superado os entraves principais no que diz respeito aos processos de regularização fundiária das terras indígenas [...]

RG (2): Então, o que a gente vem trabalhando nesse PPA é esse conceito de posse plena dos povos indígenas sobre suas terras para além do avanço do processo administrativo e formal, ou seja, que essas terras elas sejam demarcadas, regularizadas e que sejam garantidas a posse plena e usufruto exclusivo dos recursos e das demais riquezas existentes na terra indígena. As metas do PPA atingidas até novembro de 2013 são: 20 terras delimitadas, a nossa meta é de 56 terras delimitadas em quatro anos.

O conjunto de percepções sobre as conquistas decorrentes da implementação da PNGATI e PPA, em seu primeiro ano de vigência, apontam para um cenário em que a CNPI, enquanto instância de governança do PPA e PNGATI, prioriza, nas suas reuniões, a discussão de pontos envolvendo a gestão das terras indígenas. Nesse sentido, verificou-se que temas como a regularização das terras, promoção do etnodesenvolvimento, estabelecimento de verdadeiro “diálogo” como verdadeira fonte de concretização do protagonismo indígena, forma o conjunto de argumentos que demonstram ser a questão territorial a principal base do discurso indígena na CNPI.

5.3.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2013

Com o intuito de sistematizar o conjunto das percepções dos atores sociais nas 20ª, 21ª e 22ª Reuniões Ordinárias da CNPI, ocorrida em Brasília- DF, o quadro-resumo abaixo expõe os principais eixos de discussão e formação ideológica apresentados nos discursos presentes nas atas das reuniões realizadas no ano de 2013.

Quadro 3

Quadro 3. Quadro-resumo das percepções dos atores sociais da CNPI no ano de 2013.

ATA	ATORES SOCIAIS	PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLUÊNCIA APRESENTADOS	PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA APRESENTADOS
20ª Reunião 25/07 à 26/07/2013	RI	- A PNGATI é vista como o único mecanismo capaz de corrigir ações incorretas sobre as terras indígenas e seus recursos naturais;	- Apontamentos dos principais problemas afetos aos povos indígenas: mineração em terras indígenas, retardamentos nos processos de demarcação, demora na implementação do PNGATI; - Confirmação de que os interesses da bancada governista visam apenas o desenvolvimento, sem qualquer observância dos preceitos legais que protegem o modo de vida dos índios; - Descontentamento com a PEC 215 e Portaria 303 da AGU; - Reconhecimento da falta de estrutura para a promoção da saúde indígena;

	RG	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da importância de consolidação do protagonismo indígena dentro da CNPI; - Reconhecimento da carência estrutural e financeira para a promoção da saúde indígena; - Os processos demarcatórios realmente demoram porque existem vários setores governamentais que participam dos processos judiciais. 	<ul style="list-style-type: none"> - As demarcações não acontecem a contento porque falta exercício do diálogo por parte dos índios que, na maioria das vezes, não evitam o conflito;
21ª Reunião 03/10/2012 à 04/10/2012	RI	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de se avançar nas demarcações das terras indígenas; - Defesa da imediata aplicabilidade da PNGATI; 	<ul style="list-style-type: none"> - Os modos de vida dos índios não se baseiam nas tecnologias, mas sim na “ciência espiritual”;
	RG	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação da ideia de abandono do caráter assistencialista dado pelo Estado aos povos indígenas; - Garantia do acesso aos direitos sociais previstos na Constituição Federal; 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de parecer favorável à aprovação do Projeto de Lei de Mineração em Terras Indígenas, sob o argumento que a regulamentação da exploração de minérios nas aldeias poderia trazer melhores condições de vida aos índios.
22ª Reunião 10/12/2013 À 12/12/2013	RI	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação otimista das políticas indigenistas até então desenvolvidas; - Necessidade de maior difusão da PNGATI e do PPA; 	<ul style="list-style-type: none"> - Demonstração de insatisfação quanto às políticas de gestão ambiental em terras indígenas até então criadas; - Inobservância, por parte do governo, dos requisitos necessários para ser estabelecida a consulta prévia em casos concretos;
	RG	<ul style="list-style-type: none"> - Idealização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista como marco histórico da nova roupagem dada à Política Indigenista brasileira (com viés participativo e democrático); - Reconhecimento de alguns pontos que obstaculizam a consagração dos direitos indígenas e proteção dos 	<ul style="list-style-type: none"> - Extensão do PNGATI apenas para as terras indígenas regularizadas; - Reconhecimento da atuação articulada de todos os setores governamentais para a implementação do PNGATI;

		recursos naturais;	
	RO		- Reconhecimento da preponderância de interesses de determinados setores;

Fonte: elaboração própria

O conjunto de informações apresentadas no quadro-resumo, acima, indica, de forma resumida, que, no ano de 2013, os principais temas tratados nas reuniões da CNPI estiveram relacionados a discussão das principais políticas públicas ambientais indígenas que tiveram o seu nascedouro nas reuniões ordinárias e extraordinárias da CNPI. A questão territorial, indubitavelmente, esteve presente nos discursos de todos os atores sociais, o que a faz ser caracterizada como a questão central indígena no Brasil, atualmente.

5.4 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA CNPI NO ANO DE 2014

5.4.1 Em busca do fortalecimento da participação social indígena e da gestão ambiental das terras indígenas

As atas que trataram do registro das reuniões realizadas no ano de 2014 compreendem as 23^a, 24^a, 25^a e 26^a Reuniões Ordinárias da CNPI, realizadas nos períodos de 08/05 a 09/05; 31/07 a 01/08; 16/10; e 12/12 na cidade de Brasília – DF, respectivamente. Tais reuniões contaram com a presença do Ministro da Justiça, Demais Representantes de outros Ministérios e outros Representantes do Governo (Presidente da CNPI, Presidente da FUNAI, Secretário de Assuntos Legislativos, Representantes dos Ministérios da Justiça, Minas e Energia, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Planejamento e Meio Ambiente), Representantes Indígenas, Representantes da Sociedade Civil, Convidados Permanentes e Especiais.

Verificou-se que o ponto central da primeira Reunião Ordinária da CNPI, no ano de 2014, disse respeito à continuidade da implementação do PNGATI, a partir da discussão sobre os planos de gestão ambiental em terras indígenas a serem implantados; e preparativos para realização da primeira Conferência Nacional de Política Indigenista no ano de 2015, com o escopo de fortalecer/fomentar a participação social indígena na promoção da política indigenista brasileira.

A defesa da terra indígena, no plano da sua gestão ambiental, aparece, fortemente, no discurso do Ministério Público Federal, que aborda o novo cenário constitucional de alguns países da América Latina, que modificaram o sistema de proteção e gestão dos

territórios tradicionais. Observa-se, então, a utilização recorrente dos termos “descolonização” e “interculturalidade”, de forma a ressaltar um aspecto social e histórico, ao longo da produção do discurso. A formação ideológica apresentada como pano de fundo, sobre o qual se desenvolve a formação discursiva, indica para a permanência de um cenário brasileiro de proteção indígena, ainda, marcado pela negação de direitos territoriais. No mesmo sentido, os representantes indígenas da CNPI apresentam um discurso que define o seu protagonismo a partir da criação de políticas de proteção e gestão territorial que reconheçam os seus modos peculiares de ser, conviver e fazer com a natureza, já insculpidos em alguns textos constitucionais de alguns países latino-americanos.

MPF: [...] Se você pega a constituição do Equador e da Bolívia você tem lá: Sumac Causai e Buen Vivir, Pacha Mama como sujeitos de direitos, não é direitos da natureza e sim direitos da Pachamama como ser vivo, aliás, se a gente pegar a jurisprudência da corte interamericana, vocês vão ver que tem a questão da Pacha Mama, da questão da natureza como um ser vivo [...] Então esse processo da descolonização está presente na constituição do Equador e da Bolívia e tem entrado na jurisprudência da Corte Interamericana [...] O Equador e Bolívia eles tencionam essa discussão no sentido de que os tribunais são plurinacionais, conseqüentemente a jurisprudência tem que ser intercultural.

RI: [...] a gente está tentando descolonizar um pouco o nosso estado brasileiro, porque na constituição a gente tem garantido o nosso direito à terra, à cultura, à língua, só que na prática a gente tem muita dificuldade porque o próprio país foi educado para colonizar a gente e como está na constituição a pluriétnica do povo a gente não tem pluriétnica política, a gente tem apenas a política de igual para todos e talvez para algum setor, não pro setor indígena, pro meio ambiente e que nós indígenas pensamos numa política do bem viver. A gente está num país de valor econômico, quem tem mais dinheiro manda e é mais feliz e não tem essa [...]

É nessa reunião que se vê o lançamento da “Chamada Pública para Projetos de Elaboração e Implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas”. Junto a isso, observa-se um discurso global de todos os representantes do governo da CNPI que ressaltam a importância do financiamento dos planos de gestão para a efetivação da política indigenista de proteção das terras indígenas. Desse modo, é latente a presença de um discurso que reconhece a atuação dos povos na promoção do desenvolvimento sustentável de suas atividades e a importância da conservação ambiental dos ecossistemas indígenas como fatores imprescindíveis que levaram o governo a disponibilizar recursos financeiros (70 milhões) para a execução de planos de gestão ambiental em terras indígenas.

RG: Essas ações de gestão territorial e ambiental reforçam a capacidade de proteção das terras indígenas. E sabemos que as terras indígenas por meio da ação dos povos indígenas, das comunidades indígenas são, sobretudo na Amazônia, as áreas protegidas que mais contribuem com a conservação

ambiental, com a conservação da biodiversidade brasileira, dos recursos naturais importantíssimos que as terras indígenas guardam no Brasil [...] E essa chamada, esses planos de gestão territorial e ambiental justamente reforçam e contribuem para que os povos das comunidades indígenas possam reforçar suas ações de fiscalização, de proteção desses territórios.

Como já fora detalhado, o plano de gestão ambiental de terra indígena foi criado, no âmbito do PNGATI, como um de seus instrumentos capazes de fortalecer a defesa do principal patrimônio material e imaterial indígena, além de promover a 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. Para isso, a disponibilização de recursos financeiros, pelo governo, seria a melhor estratégia para auxiliar os povos indígenas na defesa e gestão dos seus territórios. Em contrapartida, a bancada indigenista, ao mesmo tempo em que reconhece os benefícios decorrentes do acesso aos recursos financeiros, destinados, especificamente, para a gestão ambiental das terras, constata o desafio lançado à maioria dos povos indígenas que não tem conhecimentos burocráticos suficientes para submeterem propostas, tecnicamente, compatíveis com as regras editalícias, sem contar que a falta de demarcação de muitas terras poderia atrasar a efetiva execução desses planos.

RI: Creio que essa é uma das atividades muito importantes que vai estar constando na história dos povos indígenas do Brasil. Porque o edital com certeza para muitas organizações indígenas, para muitos povos indígenas vai trazer grande benefício. Ao mesmo tempo, para muitos povos indígenas vai ser difícil acessar esse recurso. Primeiro que nós temos muita dificuldade de entender a parte técnica de elaboração [...] A gente entende muito bem que os povos indígenas têm a forma de como gerir sua terra, agora eu sei que a partir do momento que passa a ser financiado, de que forma vamos gerir nossas terras, nós deparamos na questão burocrática. É difícil o homem não indígena entender a parte cosmológica, a parte cosmo visão que o indígena tem da maneira como ele gere seus territórios [...] agora não adianta pensar gerir o território se não tem a terra demarcada, se não tem uma garantia em que ele vai gerir para o benefício próprio e para o benefício do seu povo indígena.

Percebe-se, mais uma vez, que a demarcação das terras indígenas apresenta-se como ponto de discussão presente em quase todas as outras temáticas abordadas nas reuniões da CNPI. No âmbito da abordagem da execução do PNGATI, verificou-se que a demarcação de terras indígenas pelo Estado representaria justiça para com os povos, que preferem, primeiramente, ver suas terras demarcadas, para depois serem destinatários de políticas públicas diferenciadas. Em que pese a bancada indígena reconheça que a criação da PNGATI representou ser um grande avanço para a busca da consolidação dos direitos territoriais

indígenas, há outro desafio maior (a demarcação de grande parte das terras indígenas), que fragiliza a obtenção de resultados eficazes, no que tange à implementação de políticas ambientais nas terras indígenas.

O segundo momento dessa reunião ordinária é marcado pela discussão dos preparativos da Conferência Nacional de Política Indigenista, a ser realizada no ano de 2015. As discussões prévias orientaram a realização de um encontro que previsse reuniões locais e regionais, antes de ser realizado um encontro nacional. A ideia de ser realizada uma Conferência Nacional de Política Indigenista teve o seu nascedouro na vontade de se verificar a relação constituída entre o estado brasileiro e os povos indígenas, a partir da Constituição de 1988. Essa ideia é amplamente defendida pela bancada governista.

RG: [...] Eu acho que o que a gente vai tratar nessa Conferência, então, seria a consolidação do paradigma de 1988, na relação entre os estados brasileiros e os povos indígenas. Por que eu digo isso? Nós estamos ainda em processo de consolidação. De fato nem tudo o que a constituição coloca para a relação entre o estado e os povos indígenas estão consolidados, está acabado, está garantido. Então estamos no meio desse processo. Então eu acho que a gente trataria na conferência com tema central, seria isso.

Enquanto verificou-se que a bancada governista prefere justificar a realização da Conferência numa perspectiva da atuação estatal na promoção e proteção dos direitos indígenas, um outro discurso, apresentado por representante de ONGs indigenistas, preferiu ressaltar que a realização da Conferência poderia, na verdade, ser mais uma oportunidade de extinguir de vez os processos materiais de colonização por que passam, ainda, os povos indígenas, quando têm direitos territoriais desrespeitados; e seus modos de se relacionar com a natureza inobservados quando da criação de políticas ambientais. Na mesma linha de entendimento, a bancada indígena aponta em suas falas os mesmos problemas que fragilizam os direitos ambientais e territoriais indígenas.

RO: [...] essa Conferência também tem que ser um marco descolonial. Ela não só tem que consolidar os direitos, eu concordo, que foram assegurados pela Constituição Federal, ela tem que ser o ponta pé inicial pra gente começar de fato a descolonizar essa realidade do Brasil [...] Quando a gente quer consolidar os direitos da constituição, pode ser numa perspectiva descolonial ou neocolonizadora [...] Talvez deveríamos convidar parentes de vocês, de outros países, como o movimento indígena da Bolívia e do Equador, que fez um processo de descolonização para pensar uma nova política indigenista, eles fizeram, a refundação do Estado.

RI: Eu acho mais do que ninguém, a comunidade indígena está preocupada com isso que acontece. Tanto é que a gente se preocupou que hoje o povo brasileiro está com 5% das suas terras [...] Mas tenho certeza de que se o governo brasileiro tivesse uma política de demarcação de terra, não precisaria morrer nem índio e nem não índio. Agora o que não pode nesse

país, os verdadeiros donos dessa terra, ficar com menos e pior terra. Agora o que o governo brasileiro precisa é ter uma capacidade de fazer essas políticas para povos indígenas. Povos indígenas são diferentes, eles tem um modo de tratar a terra. O que nós precisamos é de uma política de governo.

Na 24ª Reunião Ordinária da CNPI, vemos, mais uma vez, os temas da participação social indígena e defesa da terra indígena concentraram as discussões em torno da realização da Conferência Nacional de Política Indigenista.

A proteção da terra indígena, num primeiro momento da reunião, aparece, fortemente, abordada por conta da falta de regulamentação das atividades turísticas nas proximidades das terras indígenas, quando senão dentro das aldeias. Nesse aspecto, o discurso preponderante é marcado pela necessidade de tratamento articulado dessa matéria no âmbito de variados setores do governo, e não, apenas, por alguns Ministérios. Outro ponto fortemente defendido, agora, somente, pelos povos indígenas da CNPI, é que a realização das atividades turísticas dependem de consulta prévia, sob pena de prejudicar os seus modos de vida.

Nesse diapasão, a bancada governista insere, no âmbito da pauta dessa reunião, a apresentação de uma instrução normativa que pode ser esteio para a regulamentação das atividades turísticas em terras indígenas. Essa bancada justifica essa ação na concepção de que é possível promover a sustentabilidade das terras indígenas por meio de atividades que contemplem, também, o turismo, visto, também, por essa bancada como uma fonte de renda para os povos indígenas. A bancada indígena, por sua vez, prefere adotar, primeiramente, uma postura de preocupação, visto que a discussão do turismo não deveria acontecer apenas no plano da utilização da instrução normativa, mas, principalmente, a partir das diretrizes previstas para o turismo dentro da PNGATI.

RG: [...] a gente precisa enquanto órgão público, enquanto agente do Estado Brasileiro ter a atuação de resguardar as comunidades e as terras indígenas onde isso já está acontecendo. Então eu queria só colocar o pra vocês que do meu ponto de vista, que eu acho importante que a FUNAI tenha, consiga avançar minimamente nessa instrução normativa interna para que a gente possa tratar concretamente esses casos que já estão circulando e tramitando lá na FUNAI. Porque falar de atividade turística, ingresso em terra indígena, enfim, atividade de etnoturismo, promoção cultural, seja lá o nome que a gente der é também falar de proteção de recursos naturais, de garantia de sustentabilidade, de preservação das próprias comunidades. Ou seja, são atividades que podem ser benéficas, mas que podem trazer riscos se não forem bem sucedidas.

RI (1): Eu fico muito preocupado em colocar aqui a minha impressão a respeito desse tema que é a questão do turismo em terra indígena [...] eu acho que particularmente escancara a nossa casa para o estranho adentrar. E, desse forma, por mais que se discuta mecanismo, mais haverá uma oposição

muito grande de tudo aquilo que nós povos indígenas temos de mais sagrado, dos nossos rituais, das nossas práticas, enfim.

RI (2): Eu não entendo que turismo religioso é algo pensado pelos povos indígenas para ganhar dinheiro. Eu acho que nós temos que cuidar da terra, zelar da nossa mãe terra, produzir os nossos alimentos. Trabalhando de forma respeitosa o nosso território. Eu acho que isso sim é uma fonte de renda que os povos indígenas tem se trabalhando e tem feito nessa relação com o meio ambiente.

Mais uma vez, o que se vê então, a partir das falas dos indígenas, é que a fragilização dos direitos territoriais indígenas está associado a um quadro de crise ambiental em que incerteza sobre os potenciais danos de determinadas atividades antrópicas (como por exemplo, o turismo) não tem servido de parâmetro para conter o crescente aumento dessas atividades que têm causado reflexos negativos no cotidiano das aldeias. De certo modo, o que se percebe, a partir das falas, é que os índios não estão preparados para receber qualquer tipo de turismo em suas terras, justamente, porque não há conhecimento suficiente sobre os possíveis benefícios ou prejuízos advindos das atividades turísticas, sem contar que não há monitoramento/fiscalização suficiente sobre essas atividades.

O outro ponto abordado nessa reunião foi a Política Nacional de Participação Social. A discussão desse ponto teve a sua origem no decreto da Presidência da República que criou o Plano Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, que ao tempo da sua publicação, teve o escopo de fortalecer os canais de diálogos (comissões, conselhos, conferências, audiências públicas) já existentes, todavia, com atuação isolada, o que prejudicava a articulação entre todos os setores do governo.

Segundo o texto do decreto de criação da Política Nacional de Participação Social, que foi apresentado na CNPI, os povos indígenas seriam um dos principais grupos destinatários do Plano e do Sistema Nacional de Participação Social, considerados pela referida norma como grupos sociais, historicamente, excluídos, que têm acesso restringido nos espaços de decisão e criação de políticas públicas. Nesse sentido é a justificativa de apresentação do decreto apresentado pela bancada governista da CNPI, que aproveita a mesma oportunidade para ressaltar a importância da realização da Primeira Conferência Nacional de Política Indigenista, como instrumento eficaz de promoção da participação social indígena.

RG: Quando a gente cria um espaço como uma Conferência Nacional, a gente pega todos os outros segmentos da sociedade que não têm acesso a recursos políticos e empodera e fortalece. Então a gente reduz um pouco esse desequilíbrio de forças, esse desequilíbrio de poder que existe na sociedade brasileira e que historicamente sempre existiu. Participação social, portanto, ela é aberta a qualquer cidadão que queira integrar, que queira fazer parte,

mas ela tem um objetivo aqui muito definido: fortalecer aqueles que historicamente não tem voz. Aqueles que tem mais dificuldade de influenciar as políticas públicas ao longo da história do Brasil.

Em que pese o texto do decreto apresentado aos povos indígenas da CNPI indique que o governo deu demonstrativos de preocupação e necessidade de fortalecê-los/empoderá-los nos processos decisórios, que envolvam a criação e execução de políticas públicas, tudo isso fez renascer, a partir das falas da bancada indígena, a discussão em torno da urgente necessidade de transformação da CNPI (enquanto Comissão, de caráter mais consultivo do que deliberativo), em verdadeiro Conselho. Não bastasse isso, a mesma bancada ainda conclui que não há qualquer participação social (criação de mesas de diálogo) nos casos mais emblemáticos/polêmicos que envolvem a demarcação das terras indígenas.

RO: [...] a participação indígena nos conselhos deixa muito a desejar. Até porque não tem Conselho de Política Nacional Indigenista. Então a Comissão esse aqui é um comissão transitória consultiva. Não é, não tem o perfil e a carga, responsabilidade, inclusive reconhecimento jurídico de um conselho.

RI: [...] aí eu puxo essa discussão que vem acontecendo na prática que o nosso, que o ministro da justiça tem feito, que é essa questão das mesas de diálogo, como estratégia para a questão das demarcações das terras indígenas. E eu me preocupo bastante em relação a isso, pois tentam colocar as comunidades indígenas para dialogar com aqueles que são os invasores das nossas terras. Violado os nossos direitos de todas as formas, na perspectiva que não avancem na demarcação das terras indígenas [...] O problema é que essas coisas que estão sendo feitas, enquanto mesa de diálogo, não está sendo um diálogo, está sendo supressão de direitos.

A exposição da Política Nacional de Participação Social, então, só fez reforçar as demandas, constantemente, apresentadas pelos povos indígenas nas reuniões da CNPI, desde a sua criação. Trata-se de demandas que exigem o reconhecimento das decisões de base tomadas no âmbito das comunidades indígenas (e, não, somente, aquelas proferidas por lideranças, como assim é postura adotada pelo governo); que criem mecanismos para diminuir a violência institucional sofrida pelos povos indígenas ao longo dos anos (uma vez que não detém de espaços legítimos para decidirem propriamente sobre suas políticas públicas); e que tratam da defesa e gestão da terra indígena como a principal tarefa a ser cumprida pelos gestores e demais componentes da esfera governamental.

A ideia de ser realizada uma Conferência Nacional de Política Indígena, a partir da percepção dos representantes indígenas da CNPI, representou ser real a oportunidade de se ver consolidado, no âmbito de execução das políticas indígenas, o “paradigma da participação”. Entretanto, o que os povos indígenas não deixaram de alertar é sobre a

necessidade de que a materialização das políticas públicas indigenistas sejam fruto de decisões tomadas, mediante processos informativos em que os povos indígenas também sejam destinatários/consultados.

Na 25ª Reunião Ordinária da CNPI vemos, mais uma vez, a questão da territorialidade indígena ser tratada no âmbito de discussão de outros temas afetos à política indígena. Dessa vez, viu-se que a alimentação dos povos indígenas não poderia ser abordada senão a partir de preceitos que considerem os modos peculiares de os índios se relacionarem com os seus territórios e recursos naturais. Nessa reunião, vê-se a discussão, então, sobre a criação de políticas públicas voltadas para a produção alimentar indígena, o que, na visão dos índios, só poderia acontecer desde que garantido, primeiramente, a demarcação das terras essenciais para a agricultura familiar indígena. A percepção indígena sobre esse assunto é de que não há no Brasil uma política pública de qualidade de alimentação, uma vez que a imagem de “preguiçoso” é o que prepondera no cenário da promoção da agricultura como meio de subsistência.

RI: [...] a gente tem que acabar com essa ideia, com essa imagem de dizer que nós indígenas somos preguiçosos, entendeu, que a gente não produz, que a gente não trabalha, isso daí não é verdade [...] nós não temos política pública para uma boa qualidade de alimentação, a gente precisa através da FUNAI e do governo começar a criar essas políticas públicas e valorizar, porque o único meio da gente enfrentar o agronegócio é com boa qualidade de alimentação e demarcando as terras, e você sendo bem alimentado será menos estressado, eu vejo que o branco é estressado porque ele é mal alimentado

Nessa reunião, a preparação da Conferência Nacional de Política Indígena toma rumos mais concretos, pois fica decidido o tema principal do encontro bem como os eixos a serem abordados nas etapas locais e regionais.

RG: O tema principal da Conferência, só lembrando a todos é: “A relação do Estado Brasileiro com os povos indígenas, sobre o paradigma da Constituição de 1988”. Na verdade, é avaliar um pouco essa relação, e isso foi uma deliberação da CNPI. Essa conferência, para dar conta desse grande tema, a comissão organizadora propôs três eixos. O primeiro é política indigenista, relação do estado e da sociedade com os povos indígenas. O segundo um pouco mais de avaliação do que está acontecendo dessa política. E o terceiro é uma reflexão mais propositiva, enfrentamento das situações de violência e criminalização.

A última Reunião Ordinária da CNPI, do ano de 2014, teve como pontos centrais a discussão dos benefícios já atingidos por conta da execução do PPA e da PNGATI (esta

vista, ainda, por todos os membros da CNPI como uma “política jovem” cheia de desafios imensos de implementação), e elaboração do plano de ações para o ano de 2015.

A avaliação dos 02 primeiros anos de existência da PNGATI fez surgir alguns apontamentos capazes de dar uma nova dimensão para as políticas públicas voltadas, especificamente, aos povos indígenas. Nesse sentido, surgem posicionamentos que defendem que a PNGATI tenha a continuidade da sua execução amparada por preceitos próprios das políticas indígenas (insculpidos em diplomas legais que tratam, especificamente, da questão indígena) e não somente em preceitos de política públicas ambientais globais.

RG: [...] eu confesso que sempre pensei a PNGATI como uma política ambiental para os povos indígenas. Ela talvez seja mais uma política indigenista do que de meio ambiente. Não que ela não esteja no quadro de políticas ambientais, mas fundamentalmente ela é uma política indigenista que tem que estar de acordo com as normas e regulamentos da política indigenista no Brasil [...] Há ainda temas de conflito entre a agenda ambiental e indígena.

Um dos benefícios apresentados nessa reunião, como fruto da implementação do PNGATI, foi a criação dos selos de produtos indígenas. Embora os povos indígenas tenham ressaltado que não são beneficiários de uma política que fomente a agricultura tradicional indígena, a criação do selo de identificação étnica e territorial indígena representa o primeiro passo para a inclusão dos povos indígenas como produtores que podem, também, disponibilizar o seu produto (com a devida identificação) para o mercado. Para os povos indígenas, seria o primeiro passo, também, para desmistificar a ideia que eles “não produzem”, ou melhor, para massificar a ideia de que os povos tradicionais produzem com qualidade e diversidade, e sempre observando a preservação dos ecossistemas e recursos naturais.

RI: Então, o selo que foi instituído através de uma portaria interministerial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Justiça. E a construção feita pelo MDA e pela FUNAI e, a construção e implementação do selo. Então, é mais uma ação prevista na PNGATI se concretizando, importante de que não foi algo imposto pelo governo, mas foi fruto do debate dos povos indígenas no Brasil no processo de construção da PNGATI. Hoje os povos indígenas finalmente têm o seu selo e, que já agora em 2015 poderá estar sendo colocado nos seus produtos, como favei, na agricultura, extrativismo e artesanato.

Do ponto de vista dos limites e desafios que marcam a política indigenista no Brasil por conta da criação do PPA e da PNGATI, a bancada indígena da CNPI permaneceu/continuou por dizer que a participação social indígena nas esferas decisórias do governo ainda se dava de forma tímida. Para os povos indígenas da CNPI, a efetiva

representação indígena nas esferas do governo depende, além da garantia de espaços de participação, da divulgação da atuação indígena já existente, o que pode servir de instrumento de extinção da visão negativa da sociedade sobre os povos indígenas.

RI: O que eu quero sugerir, propor é que muitas vezes a gente conquista um espaço dentro do governo, mas ao mesmo tempo a gente não tem a divulgação, a transparência para estar divulgando a nossa atuação, a participação nossa dentro do poder público. E como certeza essa representação dentro do governo é uma forma de a gente quebrar tanta barreira, a visão crítica negativa que a sociedade tem com as populações indígenas. Não adiante a gente ter uma representação dentro do governo e a gente esconde a nossa representação ou a nossa participação dentro do governo, com essa falta de divulgação.

A verdade é que, tais apontamentos, feitos pela bancada indígena sobre a necessidade de fomentar a participação social indígena, foram imprescindíveis para a realização da tão esperada Conferência Nacional de Política Indigenista.

5.4.2 QUADRO-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2014

Nesta seção serão apresentadas, de forma sistematizada, as percepções dos atores sociais nas 23ª, 24ª e 25ª Reuniões Ordinárias da CNPI, ocorrida em Brasília-DF. O quadro-resumo abaixo expõe os principais eixos de discussão e formação ideológica apresentados nos discursos presentes nas atas das reuniões realizadas no ano de 2014.

Quadro 4

Quadro 4. Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2014.

ATA	ATORES SOCIAIS	PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLUÊNCIA APRESENTADOS	PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA APRESENTADOS
23ª Reunião 08/05 à	RI	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de modificação dos modos de se pensar a política de proteção ambiental para os povos indígenas; - Reconhecimento da relevância dos recursos financeiros dispostos pelo governo para a gestão ambiental das terras indígenas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Os povos indígenas não possuem conhecimento técnico-burocrático suficiente para participar dos editais de financiamento propostos pelo governo para a promoção da gestão ambiental das terras indígenas; - A conclusão das demarcações deve acontecer antes de qualquer outra ação estatal;

09/05/2014			- A 1ª Conferência deve ser vista como instrumento de extinção definitiva dos processos materiais de colonização ainda existentes;
	RG	- Reconhecimento da importância da terra indígena para a conservação ambiental dos recursos naturais;	- Reconhecimento da importância da realização da 1ª Conferência Nacional, como meio de fortalecimento da participação social indígenas nos processos decisórios, mesmo que outras ações, anteriormente pensadas, não tenham sido, ainda, concretizadas;
	MPF	- A proteção das terras indígenas deve pautar-se em ideais de “descolonização” e “interculturalidade”; (mesma ideia defendida pela bancada indígena)	
24ª Reunião 31/07/2014 à 01/08/2014	RI	- O turismo em terras indígenas representa verdadeira ameaça para a integridade física e cultural dos índios;	- Não há qualquer participação social nos casos emblemáticos envolvendo as demarcações das terras indígenas; - Reconhecimento da importância das comunidades indígenas de base nos processos decisórios (e não apenas de lideranças indígenas);
	RG	- Fortalecimento dos canais de diálogo com o governo por meio da criação da Política Nacional de Participação Social;	- O turismo em terras indígenas não pode ser visto como ameaça, mas sim como fonte de renda para os índios;
25ª Reunião 16/10/2014	RI	- Ausência de uma política alimentar de qualidade para os índios;	- O tratamento da questão alimentar indígena só pode acontecer se houver, antes, a resolução integral das demarcações; - A participação social

			indígena ainda acontece de forma tímida;
	RG	- A implantação da PNGATI em algumas terras indígenas têm gerado reflexos positivos para algumas comunidades;	

Fonte: elaboração própria

O conjunto de informações apresentadas no quadro-resumo, acima, indica, de forma resumida, que, no ano de 2014, a questão territorial indígena e suas interfaces, continua sendo o principal ponto de destaque das reuniões da CNPI. Embora os representantes indígenas tenham apresentado em seus discursos indicativos de avanços no tratamento da gestão ambiental das terras indígenas, o discurso preponderante, ainda, é o de necessidade de melhorias nos processos de participação social envolvendo a gestão dos recursos naturais em terras indígenas e conhecimento da realidade territorial das comunidades indígenas de base.

5.5 ANÁLISE DA ATA DA PRIMEIRA REUNIÃO DA CNPI NO ANO DE 2015 E ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DA 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – ETAPA LOCAL XAVANTE

5.5.1 A avaliação das políticas públicas ambientais indígenas entre 2012-2015 e o conhecimento de realidades indígenas locais

Nesta seção, será analisada, primeiramente, a ata correspondente à 27ª Reunião da CNPI realizada no dia 27/03/2015, em Brasília. Num segundo momento, considerando que todos os participantes da CNPI, ao longo das reuniões, deram demonstrativo de que a realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indígenista seria o marco principal da promoção da política indígenista no Brasil no ano de 2015, e que também se deve priorizar as oitivas das comunidades indígenas locais (sempre mencionadas nas atas como “comunidades da ponta”), quando da realização da Conferência, será feita a análise das atas das reuniões/etapas locais executadas pela Coordenação Regional da FUNAI de Barra do Garças - MT, o que, para esta pesquisa, representou ser a oportunidade de verificação de como os povos indígenas se mobilizaram para discutir os eixos temáticos da Conferência, além de ser possível reflexo de como a política indígenista tem acontecido nas comunidades indígenas de base. Não bastassem tais justificativas, a análise das atas das reuniões locais merece destaque, pois, representa oportunidade de verificação de um conjunto de formações ideológicas e

discursivas construídas em um espaço de formação discursiva próprio dos povos indígenas, ou seja, as aldeias onde vivem. Por isso, adianta-se que, as condições de produção, em que são produzidas as formações discursivas e ideológicas presentes nas atas das etapas locais, indicam que, entre o dito e o mundo real, há uma fidelidade à produção verbal.

Ressalta-se que as etapas locais da Conferência, de acordo com o seu Regimento Interno, foram organizadas pelos próprios povos e organizações indígenas, com o apoio da Comissão Organizadora, o que pode significar, no contexto do estudo das políticas indígenas, uma estratégia de garantia e qualificação da participação social indígena nos processos deliberativos que envolvem as suas vidas.

O registro das reuniões/etapas locais da Conferência se efetivou pela elaboração de atas que se limitaram a relatar o olhar dos povos indígenas sob a política indigenista. Registra-se que essas atas das reuniões/etapas locais da Conferência, ao contrário das atas das reuniões da CNPI, não foram degravadas, todavia, foram produzidas por servidores da FUNAI (conhecidos como indigenistas especializados), que se preocuparam em reproduzir em seus textos/registros as formas peculiares de reprodução de valores e conhecimentos apresentados pelos povos indígenas, que têm na oralidade a sua via preferencial.

É na 27ª Reunião Ordinária da CNPI que se observa a discussão sobre os últimos preparativos da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista e, ao mesmo tempo, a avaliação da política indigenista executada no triênio 2012-2015. Registra-se que o caráter avaliativo das falas dos representantes da CNPI deve-se ao fato de se verificar, nessa mesma ata, as primeiras discussões para a criação de um novo plano plurianual para o período 2016-2019.

Em razão da importância e visibilidade dada por todos os setores governamentais para a realização da Conferência, é forte o discurso da bancada indígena no sentido de ressaltar a importância da realização das etapas locais, como mecanismo de promoção da participação social indígena de base.

RI: [...] E dizer também para o nosso Cacique Maior, Presidente da FUNAI, uma questão preocupante para nós, claro que nós recebemos a formação nesses três dias de discussão da programação, planejamento dessa Conferência. Ainda nós temos a preocupação da base, não é? Como é que nós podemos organizar os encontros locais e estaduais juntos com a coordenação que foi, que vai também estar em frente dessa organização. E pedir apoio da FUNAI, que possa orientar ou fazer a comunidade entender que esses encontros vão ser tão importantes para a gente refletir, construir uma proposta, diretrizes para que o Estado Brasileiro possa respeitar a questão indígena, que possa realmente criar, ter uma Política Indigenista visível perante estado...

O caráter avaliativo dessa fala nos permite compreender o olhar indígena sobre o modo como está estabelecida a relação do entre o Estado e os povos indígenas nos últimos tempos, a partir de outros discursos. Primeiramente, merece destaque a situação do descaso institucional, quando fala-se que o projeto de reestruturação da FUNAI não se concretizou, totalmente.

RI: [...] eu não quero aqui pensar negativamente, mas é preciso que a gente possa ter o acompanhamento necessários do governo e Ministérios responsáveis para não acontecer essa distorção que houve em relação à reestruturação e reformulação da FUNAI. E até hoje eu digo isso por experiência própria, estou pagando ainda o preço de como se eu ou a Bancada Indígena da CNPI tivesse tido participação massiva e efetiva em relação à reestruturação e reformulação da FUNAI e isso não aconteceu, mas a gente é apontado e penalizado [...] a gente precisa analisar qual é a situação da FUNAI hoje em relação, principalmente, ao seu quadro funcional, nós temos carência de funcionários na área [...] qual é a visão do governo em relação à recomposição desse quadro funcional da FUNAI.

Há, também, o discurso avaliativo proferido pelos representantes indígenas da CNPI, retratando a existência de uma política indigenista fragilizada por questões administrativas, políticas e judiciais, que impedem a ampla difusão/aceitação dos preceitos que propugnam pela proteção dos modos peculiares de os índios se relacionarem com a natureza.

RI: [...] acho que todos nós damos o máximo da gente para proteger a natureza. E nós temos essa visão de cosmovisão, respeito do mais novo com o mais velho, essa ligação com a natureza, a gente não tem separação entre coisa material com espiritualidade.

Por fim, é constante o discurso indígena que retrata o processo material de negação de direitos sofrido nos últimos tempos, tudo por conta da manutenção do modo colonial de tratamento dos índios (quando se vê que a participação social indígena na criação das políticas públicas ainda seja tímida e pouco articulada entre os mais variados setores do governo). O discurso da bancada governista, por sua vez, sobre a relação entre o Estado e os povos indígenas, é marcado pela percepção que há ainda resistência da sociedade para o reconhecimento das peculiaridades indígenas. Todavia, há, sim, engajamento dos múltiplos setores governamentais para atendimento das demandas indígenas, que deve acontecer de modo articulado entre todos os entes políticos.

RI: Então, a minha avaliação, aqui trazendo para a CNPI, como nós estamos falando de política indigenista, qualificar essa participação dos Ministérios, assim, trazer pra gente subsídios é muito importante, tem que qualificar o pessoal das locais pra poder avaliar a política da gente [...] vamos tentar

fazer com que a gente possa ter o maior número de participação, vir mais resultado da base.

RG: Então, nós temos que lembrar sempre, também, é a Conferência Nacional de Política Indigenista, relação estado/povos indígenas. Então essa relação obviamente tem dois lados, então eu acho que é um desafio estar engajando cada vez mais o estado, não é? Os representantes todos através dos Ministérios etc, mas também lá na ponta da linha, município, estado sociedade também, uma coisa que eu também falo desde o início, questão da visibilidade, porque a sociedade também todo mundo sabe aqui que existe o preconceito, porque não conhece, então essa questão da visibilidade eu acho que é uma parte muito importante.

Em termos de proteção e gestão dos territórios indígenas, mais uma vez observou-se que a PNGATI é vista amplamente como o principal instrumento de gestão ambiental das terras indígenas. Entretanto, ainda é forte o discurso indígena que demonstra o desconhecimento (principalmente, das comunidades indígenas de base) sobre o seu conteúdo, o que, na visão dos índios, permite o tratamento de suas diretrizes, também, no âmbito da Conferência. A bancada governista, embora reconheça que a difusão da PNGATI não tenha acontecido a contento das populações indígenas (retratando-a como um “problema”), prefere promover a sua discussão qualificada em momento separado da Conferência.

RI: [...] o desafio é perceber as várias realidades locais e tentar trazer isso para um discurso e para uma narrativa mais geral no encontro nacional. Eu acho que a discussão mais pontual vai ser entender as realidades locais e aí tratar o PNGATI e trazer depois para a realidade nacional.

RG: [...] a PNGATI é nosso “mitiê”, não é? Então a gente está muito com receio de trazer a PNGATI para dentro da Conferência, porque a PNGATI vai ter uma Conferência própria o ano que vem. Então a gente não queria contaminar a Conferência de Políticas Indigenistas com a temática e a problemática da PNGATI.

Foi nos meses de junho e julho do ano de 2015 que a Etapa Local da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista aconteceu com a participação da população indígena Xavante, que está vinculada à Coordenação Regional da FUNAI do município de Barra do Garças – MT. Em termos de abrangência de atuação, essa coordenação é responsável pela assistência técnica das coordenações técnicas locais da FUNAI nos municípios mato-grossenses de Nova Xavantina, Água Boa, Campinápolis, Ribeirão Cascalheira e Primavera do Leste, sendo responsável então, pela execução das políticas públicas indigenistas de planejamento, implementação, promoção e proteção dos direitos sociais, de etnodesenvolvimento e de proteção ambiental e territorial, em conjunto com uma população de mais de 28 mil indígenas distribuídos nas Terras Indígenas de Sangradouro, Volta Grande,

Marechal Rondon, São Marcos, Parabubure, Ubawawe, Chão Preto, Pimentel Barbosa e Areões.

Com o fito de dar cumprimento ao previsto no Regimento Interno da Conferência, no que tange à condução das etapas locais, a Coordenação Regional da FUNAI em Barra do Garças – MT, realizou 4 reuniões locais, na seguinte ordem e locais:

- a) Dia 18/06/2015: primeira reunião local com a participação dos representantes indígenas das Terras Indígenas Kuluene e Marechal Rondon (esse encontro foi realizado na Aldeia Campinas).
- b) Dia 24/06/2015: segunda reunião local com a participação dos representantes indígenas da Terra Indígena Parabubure (esse encontro foi realizado na Aldeia São Felipe).
- c) Dia 10/07/2015: terceira reunião local com a participação dos representantes indígenas das Terras Indígenas Areões e Pimentel Barbosa (esse encontro foi realizado na Aldeia Pimentel Barbosa).
- d) Dia 24/07/2015: quarta reunião local com a participação dos representantes indígenas das Terras Indígenas Sangradouro e São Marcos (esse encontro foi realizado na Aldeia São Marcos).

A estrutura de realização das etapas locais foi definida de modo que, no primeiro dia, fossem realizadas palestras com os povos indígenas sobre os eixos de discussão da Conferência, quais sejam, direito territorial; autodeterminação, participação social e direito à consulta; desenvolvimento sustentável de terras e povos indígenas; direitos individuais e coletivos dos povos indígenas; diversidade cultural e pluralidade étnica no Brasil e direito à memória e à verdade. No segundo dia, deveriam ser realizados trabalhos em grupos temáticos (debates) para registro das atas com as propostas a serem encaminhadas para as etapas regionais e nacional e, no terceiro dia, deveria acontecer a escolha dos representantes para a etapa nacional.

Em conformidade com o objeto desta pesquisa, merece destaque a análise dos discursos apresentados pelos povos indígenas, quando da abordagem dos três primeiros eixos de discussão da Conferência (direitos territoriais, desenvolvimento sustentável das terras e povos indígenas e autodeterminação e direito à consulta). É certo que o conjunto de discussões proferidas pelos povos indígenas e demais atores sociais participantes das etapas locais corroboram para o entendimento de que a conversa “de base” estabelecida nas etapas

locais são imprescindíveis para a promoção do acesso, interação, articulação e formação da participação social indígena.

Com relação aos registros das atas referentes ao primeiro eixo temático de discussão (direitos territoriais indígenas), é marcante o discurso indígena contrário à continuidade dos processos legislativos, envolvendo a PEC 215 (propõe que as demarcações de terras indígenas, a titulação dos territórios quilombolas e a criação de unidades de conservação ambiental passem a ser uma responsabilidade do Congresso Nacional, ou seja, uma atribuição dos deputados federais e senadores, e não mais do poder Executivo, como é atualmente) e PL 1610 (regulamentação da exploração de minérios em terras indígenas, o que para os índios deve ser feito a partir da aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas). Mais uma vez esses documentos legislativos são vistos pela comunidade indígena local xavante como uma “ameaça” aos direitos originários, o que pode gerar, ainda, mais a fragmentação das terras e, por consequência, a fragmentação do povo xavante. Daí a apresentação da proposta de que a PEC e o PL sejam extintos.

Outro ponto, amplamente, debatido pelas populações indígenas xavantes, nas quatro etapas locais da Conferência, foi o desejo de ver concluído os processos de demarcação de algumas terras, que se encontram em estágio de verdadeira paralização. Essa discussão tem como argumento a previsão de garantia dada pela Constituição Federal de 1988, ao tempo de sua promulgação, que programou que todas as terras indígenas fossem demarcadas em 05 anos, o que no plano fático não aconteceu e é visto pela população indígena xavante como descaso.

Quanto à gestão ambiental territorial indígena, os povos xavantes apresentam um cenário de desconhecimento de alguns mecanismos de gestão das terras previstos no PNGATI, o que inviabilizada a integral implementação dessa política nas aldeias locais. Daí, a apresentação de propostas solicitando a capacitação dos índios e servidores da FUNAI, visto que a difusão da PNGATI ainda tem acontecido de forma tímida nas terras indígenas xavantes.

O registro das atas referentes ao segundo eixo temático (desenvolvimento sustentável de terras e povos indígenas) indica, por sua vez, um forte apelo dos povos indígenas para a realização de cursos de capacitação dos índios que não conseguem participar dos editais públicos que preveem recursos específicos de programa de governos voltados para a gestão ambiental dos territórios indígenas. Os índios confirmam, veementemente, um despreparo técnico para obter informações sobre os editais ou ainda, conseguirem prestar

conta, quando estão finalizando os projetos de gestão ambiental financiados pelos órgãos governamentais.

Ainda sobre a promoção e/ou falta do desenvolvimento sustentável das terras e povos indígenas, a população xavante participante das 04 etapas locais, demonstrou anseio de que as diretrizes da PNGATI sejam estendidas, amplamente, para o Bioma Cerrado, o que não ainda está previsto no plano regulamentar dessa política. Há, ainda, a constatação de que o entorno das aldeias indígenas xavantes está tomado pelo agronegócio, o que dá embasamento para a proposta de regulamentação do poder de polícia da FUNAI para garantir a efetiva fiscalização das terras indígenas.

Quanto ao eixo temático “autodeterminação e direito à consulta”, os registros nas atas apontam que os índios exigem que lhes seja assegurado o direito à consulta sempre que houver qualquer alteração administrativa ou legislativa que envolvam os seus modos de vida. Esse posicionamento dos índios xavantes está associado, também, ao desejo de o Estado tornar obrigatório/fortalecer a participação social indígenas nas instâncias deliberativas (Conselhos Gestores), bem como, fortalecer a FUNAI, do ponto de vista estrutural e humano.

Verifica-se, então, que as atas das etapas locais da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada com o povo xavante, são marcadas por um tom reivindicatório acentuado, de forma que seu o posicionamento político passa por pedidos de reestruturação da FUNAI, demarcação de terras originárias, extinção de projetos legislativos que tendem a desintegrar os direitos socioambientais e melhorias nos processos de participação social. Trata-se de pontos já, amplamente, debatidos e conhecidos nas reuniões ordinárias da CNPI. O que se conclui, então, é que os anseios demonstrados pelas representações indígenas na CNPI nada mais são do que o reflexo da vontade de populações indígenas locais/de base que experimentam, num plano cruel de realidade, a manutenção de um modo eurocêntrico de pensar o mundo, que descarta a pluralidade nacional e o multiculturalismo como vetores essenciais para a implementação de políticas públicas.

5.5.2 QUADROS-RESUMO DAS PERCEPÇÕES DOS ATORES DA CNPI NO ANO DE 2015 E NA CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA – ETAPA LOCAL XAVANTE

Nesta seção será apresentado, primeiramente, um quadro-resumo das percepções dos atores sociais na 27ª Reunião Ordinária da CNPI, ocorrida em Brasília-DF, no ano de 2015. Em seguida, serão apresentados quadro-resumos dos principais eixos de discussão – direito territorial, direito sustentável de terras e povos indígenas e autodeterminação/direito à

consulta prévia – tratados na 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante, pertencente à Coordenação Regional da FUNAI em Barra do Garças- MT.

O quadro-resumo “5” revela o tom avaliativo das falas da bancada governista e bancada indigenista, em relação ao triênio de implementação da PNPPPI e PNGATI. De forma panorâmica, observa-se que tanto bancada governista, como bancada indigenista, preferem avaliar as políticas ambientais indígenas do ponto de vista do desafio da sua integral implementação, visto que boa parte dos objetivos previstos na PNPPPI e PNGATI não teve ampla execução governamental.

Quadro 5

Quadro 5. Quadro-resumo das percepções dos atores da CNPI no ano de 2015.

ATA	ATORES SOCIAIS	PRINCIPAIS PONTOS DE CONFLUÊNCIA APRESENTADOS	PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA APRESENTADOS
27ª Reunião 27/03/15	RG	- A bancada governista reconhece a resistência de muitos setores sociais no trato da questão indígena;	- O governo, por meio dos seus mais variados setores, tem se engajado na promoção dos direitos indígenas;
	RI	- A PNGATI é o principal instrumento atual de gestão ambiental das terras indígenas;	- Reafirmação do descaso institucional (fracasso no projeto de reestruturação da FUNAI); - Existência de uma política indigenista fragilizada por questões administrativa, política e judiciais; - A PNGATI ainda é desconhecida por muitas comunidades indígenas;

Fonte: elaboração própria

O quadro-resumo “6” trata da apresentação dos principais pontos de discussão abordados pelos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante. Denota-se que a política de reconhecimento formal das terras indígenas é tema, preponderantemente, apresentado pelos povos xavantes, que exigem, da tutela estatal, maior compromisso e celeridade nos atos de identificação, reconhecimento e proteção dos territórios indígenas locais. É notório que a comunidade indígena xavante vê o

ato de demarcação de suas terras como mecanismo de promoção da autoafirmação enquanto povo e respeito à diferença cultural.

Quadro 6

Quadro 6. Quadro-resumo das percepções dos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante.

Ata da 1ª Reunião da Etapa Local Xavante (Terras Indígenas Kuluene e Marechal Rondon)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Urgência na demarcação de terras indígenas xavantes; 2) Ampliação dos espaços de tomadas de decisão indígenas; 3) Obediências às regras de consulta prévia;
---	--

Fonte: elaboração própria

O quadro-resumo “7”, abaixo, apresenta os principais pontos de discussão abordados pelos atores sociais na 2ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante. Nessa etapa local, é nítida a permanência da insatisfação dos povos indígenas xavantes no tocante ao conjunto de projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional, atentatórios à dignidade e bem estar dos índios. Trata-se de comandos legais frutos de interesses, exclusivamente, desenvolvimentistas, capazes de provocar situações irreversíveis no que tange a preservação do patrimônio cultural, ambiental e territorial indígena xavante.

Quadro 7

Quadro 7. Quadro-resumo das percepções dos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante.

Ata da 2ª Reunião da Etapa Local Xavante (Terra Indígena Parabubure)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reconhecimento da PEC 215 e do PL 1610 como ameaça aos direitos indígenas; 2) Urgência na demarcação de terras indígenas xavantes; 3) Desconhecimento dos preceitos da PNGATI; 4) Necessidade de fortalecimento da FUNAI;
--	---

Fonte: elaboração própria

O quadro-resumo “8”, abaixo, apresenta os principais pontos de discussão abordados pelos atores sociais na 4ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante. Pode-se afirmar que o principal tema objeto de grande repercussão, nesta etapa local, é a indignação dos povos indígenas quanto ao processo de burocratização (aquisição de capacidade técnica para participação nos editais de financiamento – o que não coaduna com a realidade dos povos xavantes) da gestão ambiental

das terras indígenas, considerado o principal empecilho para a participação dos índios nos editais de financiamento de projetos de gestão ambiental das terras indígenas xavantes, que têm sofrido severos prejuízos ambientais por conta da carência de recursos de ordem material (utilização de tecnologias de produção sustentável) e pessoal (formação técnica continuada dos povos xavantes no manejo sustentável das suas terras e recursos naturais).

Quadro 8

Quadro 8. Quadro-resumo das percepções dos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante.

Ata da 3ª Reunião da Etapa Local Xavante (Terras Indígenas Areões e Pimentel Barbosa)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Criação de mecanismos eficazes de fiscalização dos territórios xavantes; 2) Extinção da PEC 215 e PL 1610; 3) Observação do direito à consulta prévia nas decisões administrativas e legais; 4) Fortalecimento da participação social indígena xavante; 5) Capacitação dos índios xavantes para participar dos editais públicos de financiamento; 6) Regulamentação do poder de polícia da FUNAI;
---	---

Fonte: elaboração própria

O quadro-resumo “9”, abaixo, apresenta os principais pontos de discussão abordados pelos atores sociais na 4ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante. Mais uma vez observa-se o caráter recorrente das reivindicações dos índios xavantes, concentradas na demarcação das terras indígenas, insatisfação aos projetos de leis atentatórios a dignidade dos índios e anseios por melhorias de ordem institucional.

Quadro 9

Quadro 9. Quadro-resumo das percepções dos atores sociais na 1ª Reunião da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista – Etapa Local Xavante.

Ata da 4ª Reunião da Etapa Local Xavante (Terras Indígenas Sangradouro e São Marcos)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Urgência na demarcação de terras indígenas xavantes; 2) Extinção da PEC 215 e PL 1610; 3) Aprimoramento e consolidação dos programas de formação indígena para o PNGATI; 4) Fortalecimento da FUNAI;
--	--

Fonte: elaboração própria

O conjunto das percepções dos povos indígenas xavantes, a respeito da atuação do Estado na promoção das políticas públicas indígenas a partir do advento da Constituição Federal de 1988, indica e reforça a manutenção de um cenário de crise ecológica das terras indígenas xavantes. Em que pese alguns avanços tenham operado, especificamente, nessas terras indígenas locais, a exemplo da realização das etapas locais da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista (o que é corolário do estímulo à participação social indígena), há registros de que a proteção dos territórios tem sofrido pressões de ordem econômico-política que obstaculizam, no plano prático, a concretização das garantias constitucionais do bem estar e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fixado o entendimento, também, de que o conjunto das percepções dos povos indígenas xavantes, no que tange à implementação e execução de políticas públicas ambientais indígenas pelo Estado, seja uma “repetição” das percepções apresentadas pelas lideranças/representantes indígenas nas reuniões ordinárias e extraordinárias da CNPI, mister se faz apresentar um quadro-geral sobre os principais pontos considerados como “questão central” das políticas públicas ambientais indígenas, entre o ano de 2011 e 2015.

Quadro 10

Quadro 10. Quadro geral do conjunto de percepções dos atores da CNPI entre os anos de 2011 e 2015.

ANO	PONTOS DE CONFLUÊNCIA	PONTOS DE DIVERGÊNCIA
2011	- Reconhecimento da CNPI como principal espaço de interlocução dos índios com o governo federal;	- Exigência de maior atuação do governo no trato das questões indígenas (vista pelos índios sob o viés do descaso);
2012	- Necessidade de avanços nas demarcações das terras indígenas; -Aplicação imediata da PNGATI, compreendida como o principal instrumento de promoção da gestão ambiental das terras indígenas; - Criação do Conselho Nacional de Política Indigenista	- Descontentamento da bancada indígena quanto à demora na aprovação do Estatuto dos Povos Indígenas; - Combate à PEC 215 e PL 1610/96 (vista pelos índios como normas de massacre dos direitos territoriais indígenas); - Descontentamento dos índios quanto às ausências do governo nas reuniões da CNPI;
2013	- Necessidade de consolidação do protagonismo indígena dentro da CNPI; - Reconhecimento da carência estrutural e financeira para a promoção de direitos sociais indígenas; - Necessidade de maior difusão	- Permanência da demora nos processos de demarcação das terras indígenas; - Defesa de interesses desenvolvimentistas pela banca governista (parecer favorável a aprovação do Projeto de Lei de Mineração em Terras

	da PNGATI em todas as terras indígenas - Idealização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista;	Indígenas); - Inobservância, por parte do governo, dos procedimentos de consulta prévia em casos concretos;
2014	- Reconhecimento da importância de disponibilização, pelo governo, de recursos financeiros, para a promoção da gestão ambiental das terras indígenas; - A proteção das terras indígenas deve pautar-se em ideais de “descolonização” e “interculturalidade”; - Fortalecimento da participação social indígena nas instâncias governamentais deliberativas;	- Ausência de conhecimento técnico, por parte dos índios, para participação dos editais de financiamento de projetos de gestão ambiental das terras indígenas; - As demarcações têm acontecido sem a efetiva participação social indígena; - A participação social indígena tem acontecido de forma tímida;
2015	- Reconhecimento da “resistência” de muitos setores sociais, político e econômicos, no trato da questão indígena no Brasil; - Reconhecimento da PNGATI como o principal instrumento atual de gestão ambiental das terras indígenas;	- Demonstração, por parte da bancada governista, que o governo tem se engajado no trato das questões indígenas, desde o advento da Constituição Federal de 1988; - Reafirmação, pela bancada indígena, da existência de uma política indígena fragilizada por questões administrativas, políticas, econômicas e judiciais;

É possível confirmar, então, que, ao tempo de criação da PNPPPI e PNGATI, o conjunto de eixos que orientam a execução dessas políticas públicas foram amplamente abordadas pelos atores sociais da CNPI, ora num discurso que defende os avanços em termos territoriais, políticos e institucionais, ora num discurso que reconhece muitos desafios no trato da questão indígena. Desse modo, a gestão ambiental e territorial; o etnodesenvolvimento; a promoção da saúde indígena; a regularização fundiária, o monitoramento e fiscalização territorial e a gestão ambiental e territorial e o reconhecimento da cidadania, mobilização e participação social indígena formaram o conjunto de ações/vetores que devem ser alcançados para a consagração do protagonismo indígena no cenário de implementação de políticas públicas destinadas aos povos indígenas.

6 CONCLUSÕES

A pesquisa teve como enfoque principal compreender a visão dos atores sociais da CNPI envolvidos com a política ambiental indígena brasileira. Desde o início, a pesquisa ressaltou que a variedade de interesses dos diferentes atores nas decisões que formulam as políticas ambientais indígenas, a inclusão das terras indígenas em um cenário de crise ecológica e a existência de comandos legais específicos que regulam a gestão ambiental das terras indígenas, formam o conjunto de vetores principais de abordagem do novo modelo de gestão de recursos naturais existente desde a década de 80, calcado na participação social e gestão compartilhada.

Para desenvolver a exposição teórica neste trabalho, a atividade investigativa utilizou, como ponto de partida, o conhecimento dos comandos gerais de gestão e tutela da terra indígena previstos na Constituição Federal de 1988, na Convenção n. 169 da OIT de 1989 e, principalmente, na Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012, compreendidas como o marco regulatório da gestão ambiental das terras indígenas e dos recursos naturais. Essas normas, em termos de proteção e gestão ambiental das terras indígenas, consagram um direito territorial originário e legítimo dos povos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza, trazem em seu bojo o entendimento dos índios como detentores de liberdade real para o manejo de suas terras e recursos naturais, e criam espaços de participação social, de modo que a gestão dos recursos naturais ganhe, nitidamente, contornos democráticos.

Registra-se, então, que a pesquisa contou com uma discussão teórica capaz de identificar/conceituar alguns aspectos intimamente relacionados à política ambiental e à gestão dos recursos naturais em terras indígenas. Trata-se de bases conceituais e metodológicas interdisciplinares, que serviram de suporte para a apresentação dos resultados.

Nesse sentido, de modo preliminar, a pesquisa ressaltou a crise ecológica existente evidenciada nos modos atuais injustos de apropriação da natureza e degradação ambiental, decorrentes das intervenções humanas, geradora de reflexos negativos associados à limitação do estoque dos recursos naturais do planeta. A partir dessa explicitação, pôde-se inferir que a construção/consolidação do Estado Democrático de Direito, a obediência aos princípios fundamentais da ordem ecológica, o reconhecimento do pluralismo jurídico e político podem gerar um conjunto de valores éticos (convivência pacífica entre diferentes culturas que tem seu núcleo no reconhecimento igual do direito de conviver) a serem inseridos nas políticas públicas, que visem à realização da vida em todas as suas formas.

Num segundo momento, a pesquisa apresentou como os ordenamentos jurídicos de alguns países da América Latina têm considerado o modo de atuação dos povos indígenas no cenário de criação e implementação das políticas públicas ambientais. Verificou-se, então, que alguns países da América Latina, a exemplo do Equador e Bolívia, têm criado políticas públicas indigenistas por meio da reformulação dos seus textos constitucionais e consolidação dos direitos originários territoriais. Trata-se, então, do movimento chamado Novo Constitucionalismo Latino-Americano, compreendido, teoricamente, como a mobilização de alguns Estados da América Latina que, por meio de reforma constitucional, ampliam a participação social das minorias étnicas na vida política do país e criam mecanismos, socialmente eficazes e descentralizados, de tutela dos novos direitos – *sumak kausae e buen vivir*.

Quanto ao disposto pela Constituição Federal do Brasil de 1988, observou-se que o seu advento, realmente, promoveu a criação de um novo cenário de tratamento das questões indígenas (com contornos positivos nítidos, a ponto de não se ver mais um tratamento assimilacionista), embora, algumas incompletudes continuem a preexistir, a exemplo dos prejuízos ambientais a que estão submetidos os índios e seus territórios, por conta da preponderância de interesses desenvolvimentistas, quando da criação de políticas públicas ambientais.

Dando continuidade ao recorte teórico da pesquisa, em seguida foram feitas considerações acerca do direito dos povos à consulta prévia. Em linhas gerais, foi enfatizado que a consulta prévia é, por excelência, o mecanismo de gestão de recursos naturais que garante aos povos indígenas o acesso a informações que lhes permitam influenciar na tomada de decisões pelo Estado sobre a integridade dos seus modos de vida.

Para compreender o primeiro objetivo específico da pesquisa – contextualizar o processo de criação da Comissão Nacional de Política Indigenista e sua atuação na gestão ambiental indígena no Brasil – foi preciso traçar um conjunto de acontecimentos/fatores que estimularam a participação social indígena nos espaços de discussão de políticas públicas ambientais. Nesse sentido, a exposição da literatura revelou-nos que a necessidade de reestruturação da FUNAI e de melhoria da relação entre Estado e Povos Indígenas são os principais motivos de criação do principal espaço de discussão jurídico-institucional das questões indígenas no Brasil. Apesar da referida constatação, a teoria e a história apontam para a existência de um espaço ainda tímido, no que tange a sua função deliberativa, já que o Projeto de Lei que pretende torná-lo Conselho ainda está em tramitação no Congresso Nacional.

Constatou-se, ainda, que a CNPI têm sido o principal espaço de discussão das políticas ambientais indigenistas previstas na Lei n. 12.593/2012 (Plano Plurianual de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas) e Decreto n. 7.747/2012 (Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas). Observou-se que as referidas normas possuem um conjunto de diretrizes que visam fortalecer o diálogo intercultural e a garantia de sobrevivência dos povos altamente vulneráveis, a partir da implantação de um conjunto de ações voltadas para a proteção dos territórios, promoção da cidadania, preservação do patrimônio cultural e reestruturação organizacional da FUNAI, e que as reuniões ordinárias da CNPI indicam ser o melhor espaço para analisar a aplicabilidade das diretrizes previstas nessas citadas normas.

Para alcançar os segundo, terceiro e o quarto objetivos específicos propostos – 2º) examinar, por meio do conteúdo das atas das reuniões realizadas pela CNPI, a percepção dos atores sociais envolvidos nas decisões que abordam a gestão dos recursos naturais em terras indígenas; 3º) identificar os principais conflitos ambientais que integram o processo de gestão ambiental indígena; 4º) verificar as principais ações de gestão ambiental implementadas nas terras indígenas a partir das deliberações da CNPI – foi preciso estabelecer uma análise sistemática dos conteúdos das atas das reuniões da CNPI entre os anos de 2011 e 2015. A escolha das atas como fonte de coleta de dados baseou-se na concepção de que se trata de documentos oficiais, que possuem valor legal, além de conter elementos históricos, textuais e jurídicos que auxiliaram/contribuíram/viabilizaram o conhecimento da evolução da política ambiental indigenista nos últimos anos.

A escolha da Análise do Discurso como procedimento metodológico foi imprescindível para extrair das atas das reuniões da CNPI a percepção dos atores sociais, envolvidos com o tratamento da questão indígena no Brasil. A consideração prévia dos discursos desses atores, enquanto espaços de investimentos sociais, políticos e ideológicos, vislumbrou a presença de dois grupos com falas e discursos que revelam interesses que, nem sempre, são confluentes: a) uma bancada governista, formada pelos representantes do governo, pertencentes aos variados setores envolvidos com as políticas públicas ambientais; b) uma bancada indígena, formada, essencialmente, pelas lideranças indígenas escolhidos pelas comunidades de base que têm seus anseios, amplamente, defendidos pelos representantes da sociedade civil e ONGs. É certo que a atuação do Ministério Público nas reuniões da CNPI, embora pontual, exerceram função auxiliar, no que tange à reflexão dos modos de vida dos índios, em tempos de pressão socioambiental. Há um consenso integrado das duas bancadas em reconhecer a CNPI como o principal órgão governamental responsável

pela discussão das políticas indigenistas implantadas e as que estão fase de planejamento. Entretanto, é notável que a bancada indigenista apresenta, fortemente, um discurso que atribui às políticas indigenistas um cenário de ausência de concretização de grande parte das ações governamentais previstas nas leis.

Partindo dessa constatação, foi possível encontrar questões conflitantes retratadas de forma recorrente pelos atores sociais da CNPI que, em suas falas, deixam nítido a atribuição de pontos de vista divergentes. A princípio, cita-se a judicialização das demarcações de terras indígenas - demora na conclusão dos processos judiciais, vista sob o ângulo indígena como maior fator de fragilização dos direitos territoriais indígenas, e também a existência de um conjunto de projetos de lei e portarias que relativizam os direitos territoriais indígenas. A bancada governista, por sua vez, tendeu a inserir no seu discurso de proteção das terras um viés neoliberal, que reconhece a importância dos povos e das terras para a preservação dos ecossistemas, mas que vê no crescimento econômico o único fator de desenvolvimento.

A participação social dos índios nas instâncias governamentais deliberativas sobre políticas públicas, também, foi questão de conflito de destaque nas reuniões da CNPI. Sobre esse assunto, as falas dos representantes do governo indicaram a necessidade de se reconhecer o protagonismo indígena em todas as instâncias governamentais, entretanto, a bancada indigenista caracterizou a participação dos representantes do governo sob o viés do descaso (sempre esvaziamento das reuniões pela bancada governista nas reuniões da CNPI) e resistência em transformar a Comissão Nacional em Conselho e aprovar, definitivamente, o “tão esperado” Estatuto dos Povos Indígenas, documento legal compreendido pelos índios como o único, capaz, de reestabelecer o protagonismo dos índios na seara territorial, política, econômica e social.

Indubitavelmente, a pesquisa considerou a questão territorial e suas interfaces como o tema fortemente tratado nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da CNPI. Os discursos analisados apresentaram um conjunto de avanços e desafios que marcam as políticas públicas ambientais destinadas para a gestão ambiental das terras indígenas no Brasil, desde o advento da Constituição Federal de 1988, da Lei n. 12.593/2012 e Decreto n. 7.747/2012. Verificou-se um discurso indígena que reconhece os comandos legais do Capítulo VIII do Título VIII da Constituição Federal como marco legal do novo cenário de interpretação do sistema ambiental protetivo das terras indígenas; que reconhece a importância das proposições elencadas pela Lei n. 12.593/2012 e pelo Decreto n. 7.747/2012 como imprescindíveis à promoção eficaz da gestão ambiental nas terras indígenas; entretanto,

compreendidos, também, pelos povos indígenas como mecanismos legais que merecem maior difusão nas comunidades locais indígenas, visto que o âmbito das discussões dessas leis têm se operado com a aparição de interesses contrários aos anseios dos povos. É o caso, por exemplo, da regulação da mineração e do turismo em terras indígenas, visto pelos povos como matérias a serem tratadas em documentos legais autônomos, e não, propriamente, dentro das citadas leis de forma fragmentada, como assim pensa a bancada governista.

Registra-se, ainda, que as discussões e proposições geradas no âmbito das reuniões da CNPI fomentaram a implantação de ações específicas no cenário da execução das políticas ambientais indígenas. É o caso, por exemplo, da criação da PNGATI e realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, que tiveram o seu nascedouro nas reuniões da comissão. O discurso encontrado nas atas sobre os benefícios já adquiridos pelas comunidades indígenas, por conta da implementação da PNPPPI e PNGATI, apontam para um cenário em que o diálogo do Estado com os povos indígenas tem se efetivado, essencialmente, por conta da realização das reuniões ordinárias e extraordinárias em Brasília – DF.

A participação dos representantes indígenas nessas reuniões tem servido, realmente, como tentativa de fortalecimento da “voz indígena” das comunidades locais de base, tratadas nos discursos das atas, pela bancada indígena, como as populações que experimentam, ainda, num plano cruel de realidade, a manutenção do modo colonial eurocêntrico de pensar o mundo. Verificou-se, então, a concretização de algumas iniciativas para o fortalecimento da participação social indígenas nas instâncias governamentais e não governamentais. É o caso da realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista.

A realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, na visão de todos os atores sociais da CNPI, representou ser oportunidade de consolidação do paradigma da participação social indígena nos processos decisórios, envolvendo a política ambiental indígena. É certo que o discurso indígena sobre essa Conferência deu demonstrativos de que as comunidades locais de base deveriam ter preferência quanto aos métodos de oitiva empregados pelo Estado para refletir sobre a sua atuação junto aos povos indígenas desde o advento da Constituição de 1988. A verdade é que o conjunto de anseios, desafios e avanços apresentados pelas comunidades indígenas xavantes, nas atas das reuniões/etapa local da Conferência realizada no município de Barra do Garças – MT, são reflexos de uma possível realidade indígena num plano nacional. Nesse sentido, verificou-se que o processo material de negação de direitos e o modo colonial de tratamento dos índios, antes retratados na pesquisa a partir do ponto de vista de diferentes representantes indígenas das mais variadas localidades,

agora reaparecem (são ratificados) num discurso local com a mesma intensidade de reivindicação por melhorias nas condições de sobrevivência.

Como ficou claro na presente reflexão, o trato das políticas ambientais indígenas têm exigido conformações mais plurais, no que tange ao modo de condução da participação social indígena na gestão dos recursos naturais. Ao Estado, enquanto primeiro agente criador e regulador dessas políticas públicas, cabe recepcionar e instrumentalizar as novas demandas sociais indígenas em suas dimensões individual e coletiva, a partir do reconhecimento da complexidade e interdependência que caracteriza os problemas ambientais atuais. Aos povos indígenas, cabe à continuação da luta pelo ganho de maiores espaços de participação nos conselhos e comitês que, mesmo do ponto de vista pessoal, tem acontecido de forma funcional, ou seja, os povos são chamados pelo Estado para tomar parte dessas instâncias, apenas, para legitimar as decisões que têm a sua origem pautada, apenas, pelo governo. Daí, o desafio em transformar os comitês e conselhos em verdadeiros espaços de participação nas decisões, e não somente como sendo espaço de controle social.

A verificação da presença de interesses opostos nas atas das reuniões da CNPI, ou seja, de um lado os discursos com interesses desenvolvimentistas e, de outro, o discurso dos representantes indígenas que lutam pela integridade ecológica de seus ecossistemas, remonta à presença dos primeiros colonizadores europeus. Sabe-se que as primeiras relações, entre colonizadores e comunidades indígenas, não foram pacíficas nem muito respeitadoras de qualquer direito territorial, ambiental ou cultural, mas, sim, basearam num objetivo único de expansão territorial e de poder agrícola. E o que restou disso? A compreensão da terra indígena como reduto de resistência dos primeiros e legítimos titulares frente às populações que insistem em não respeitar a sua cultura, identidade e direitos territoriais próprios.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABI-EÇAB, Pedro. **Função Ambiental das Terras Indígenas e Mecanismos de Efetividade**. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ACSERALD, H. et al. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 2004.

ACOSTA, Alberto. **El Estado Plurinacional, puerta para una Sociedade Democrática: a manera de prólogo**. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Comp.). *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

ALMEIDA, Julian G.A. (2003). **A construção da gestão ambiental dos recursos minerais**. 199p. Tese (Doutorado) - 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.

ANAYA, James. **Los Pueblos Indígenas en El Derecho Internacional**. Madrid: Trotta, 2004.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

ANTUNES, D. C.; CONTI, B. R. **Dilemas de uma Nova Agenda de Desenvolvimento: um olhar sobre a Política Ambiental Brasileira**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.25, p.73-86; jan/jun. Curitiba: UFPR, 2012.

ARAÚJO, Carolina Lopes et al. **Para Onde nos Guia a Mão Invisível? Considerações sobre os paradoxos do modelo econômico hegemônico e sobre os limites ecológicos do desenvolvimento**. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, UFPR, v. 1, 2014.

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.

AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental de Segunda Geração e o Princípio da Sustentabilidade na Política Nacional do Meio Ambiente**. In: IRIGARAY, Carlos Teodoro J. H. ET AL (Org.). *PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

AYLWIN, José. **Derechos Territoriales de Pueblos Indígenas en América Latina: situación jurídica y políticas públicas.** In: GARCÍA, J. (Coord.). *Derecho Constitucional Indígena.* Argentina: Com Texto Libros, 2012.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; NÓBREGA, Maria de Fátima. **O Direito Ambiental em Perspectiva: da hermenêutica-sistêmica ao saber ambiental.** *Revista Veredas do Direito,* Belo Horizonte, v. 10, n.20, p. 179-205, 2013.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Direito Ambiental e dos Recursos Naturais: biodiversidade, petróleo e água.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

BARRETO, Ricardo (Org.). **O Xingu na mira da soja.** Especiais. São Paulo. Disponível em : <<http://www.socioambiental.org/esp/soja/4.shtm>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

BARROS, Dalmo Arantes et al. **Breve Análise dos Instrumentos da Política de Gestão Ambiental Brasileira.** *Revista Política e Sociedade,* vol.11, n. 22, Florianópolis, 2012.

BECK, Ulrich. **La Sociedad Del Riesgo.** Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jimenez, Maria Rosa Borrás. Madrid: Paidós, 1998.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. **Povos Indígenas e Cidadania: inscrições constitucionais como marcadores sociais da diferença na América Latina.** *Revista de Antropologia.* v. 52, p. 715-744. São Paulo: USP, 2010.

BENATTI, José Heder. **O Meio Ambiente e os Bens Ambientais.** In: RIOS, Aurelio Virgilio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro J. H. *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental.* São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1992.

BOULDING, K. E. **The Economics of the Coming Spacechip Earth.** In: JARRET, H. (Ed.). *Environmental Quality in a Growing Economy.* Baltimore: The Johns Hopkins Press for Ressources for the Future, 1966.

BOSELNANN, Klaus. **The Principle of Sustainability.** Transforming law and governance. Aldershot: Ashgate, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** In: *Vade Mecum.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Lei Federal n. 12.593 de 18/01/2012.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 20 de julho de 2014.

_____. **Lei Federal n. 6.938 de 31/08/2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em 20 de julho de 2014.

_____. **Decreto n. 7.747 de 05/06/2012.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 20 de julho de 2014.

BRAVO, Álvaro A. Sanchez. **Injusticia Ambiental y Derecho Humano al Agua.** In: BRAVO, Álvaro Sanchez (Org.). Justicia y Medio Ambiente. Espanha: Punto Rojo Libros, 2013.

BRITO, Adam Luiz Claudino de. **Danos Ambientais Decorrentes de Ocupações no Entorno de Terras Indígenas e os Direitos dos Povos Afetados:** o caso do Parque Indígena do Xingu. 133p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental. Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2011.

BRUSEKE, Franz Josef. **Pressão Modernizante, Estado Territorial e Sustentabilidade.** In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

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

CADERMATORI, Luiz Henrique Urquhart; RICHTER, Daniela. **O Novo Constitucionalismo Latino Americano:** um olhar sobre a questão ambiental. In: BRAVO, Álvaro Sanchez (Org.). Justicia y Medio Ambiente. Espanha: Punto Rojo Libros, 2013.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Direitos Humanos e Meio Ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 1993.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. **Gênese e evolução do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Recursos Naturais da UFCG.** In: PHILIPPI JR, Arlindo. Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia e Inovação. Barueri, SP: Manole, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecologia:** de las razones a los derechos. Granada: Ecorama, 1994.

_____. **Os Cidadãos Servos.** Tradução de Lédio Rosa de Andrade e Têmis Correia Soares. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 1998.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida.** Uma Compreensão Científica dos Sistemas Vivos. Tradução Newton R. Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SOUZA, Oswaldo Braga. **Atlas de Pressões e Ameaças às Terras Indígenas na Amazônia Brasileira.** São Paulo: Instituto Socioambiental – ISA, 2009.

CAROZZA, Paolo G. **From Conquest to Constitutions:** Retrieving a Latin American Tradition of the Idea Human Rights. Human Rights Quarterly, n.25, 2003.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Tradução Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1964.

CARVALHO, J. C. **A Vocação Democrática da Gestão Ambiental Brasileira e o Papel do Poder Executivo**. In: TRIGUEIRO, A. Meio Ambiente no século XXI. São Paulo: Editora Sextante, 2005.

CARVALHO-WAPIXANA, Joenia Batista de. **Terras Indígenas: a casa é um asilo inviolável**. In: ARAUJO, Ana Valeria; PANKARARU, Paulo Celso de Oliveira et al. (Orgs.). Povos Indígenas e a Lei dos Brancos: o direito   diferença. Brasília: Ministério da Educa o, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIANI, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Prentice Hall, 2002.

CLAVERO, Bartolomé. **Estado Plurinacional o Bolivariano: nuevo o viejo paradigma constitucional americano**. Borrador: Bartolomé Clavero, 2011. Disponível em: <<http://clavero.derechosindigenas.org/wp-con>>. Acesso em: 15 de abril de 2015.

CNMAD (Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento). **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA INDIGENISTA. **Informativo CNPI**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

CONSTANZA, R. et al. **Bulding a Sustainable and Deriable Economu-in- Society-in-Nature**. New York: United Nations Division for Sustainable Development. 2012. Disponível em:<http://www.un.org/esd/dsd_dsd_sd21st/21_pdf?bulding_a_sustainable_and_desirable_economy-in-society-in-nature.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

COSTA, Sergio; ALONSO,  ngela; TOMIOKA, Sergio. **Moderniza o Negociada – Expansão e Riscos Ambientais no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2001.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Shettin. **Políticas Públicas Sociais**. In: CARVALHO, Alysson et al (Org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

CUNHA, Luiz Henrique; COELHO, Maria Célia Nunes. **Política e gestão ambiental**. In: CUNHA, S. & GUERRA, A. (Orgs). A questão ambiental. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Política Públicas Ambientais: da defini o à busca de um sistema integrado de gestão ambiental**. In: D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JUNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete (Coord.). *Políticas Públicas Ambientais: Estudos em Homenagem ao Prof. Michel Prieur*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. **A “Cidadania Ativa” como Novo Conceito para reger as Rela es Dial gicas entre as Sociedades Indígenas e o Estado Multicultural Brasileiro**. HILEIA – Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, Universidade do Estado do Amazonas, Ano 2, n . 2. 2004.

DASMANN, Raymond Frederick. **The Importance of Cultural and Biological Diversity**. In: OLDFIELD et al (Orgs.). *Biodiversity: culture, conservation and ecodevelopment*. Boulder: Westview Press, 1991.

DE GROOT, R. S; ALKEMADE, R. BRAAT et al. **Challenges in Integrating the Concept of Ecosystem Services and Values in Landscape Planning Mangement and Decision Making**. *Ecological Complexity*, v. 7. Amsterdam, 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

DERANI, Cristiane. **Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado: considerações jurídicas sobre seu acesso**. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Editora Sergio Antonio Fabris, 2002

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

EVANS, Peter. **In Search of the 21st Century Developmental State**. CGPE Working Paper n. 4/08. Brighton: University of Sussex, 2008.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FERREIRA, Leila da Costa. **Estado e Ecologia: novos dilemas e desafios**. A política ambiental no Estado de São Paulo. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 1992.

FILIPPIN, Rafael. **A Construção das Hidrelétricas como Afronta aos Direitos das Comunidades Rurais**. In: FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando et al. (ORGs.). *Justiça e Direitos Humanos: experiências de assessoria jurídica popular* – Curitiba, PR: Terra de Direitos, 2010.

FREIRIA, Rafael Costa. **As Relações entre Direito e Gestão Ambiental: da integração interdisciplinar à efetividade da política ambiental**. Tese (Doutorado). Universidade de Campinas, SP: 2010.

FRIAS, Juliana Moraes. **A Relação entre Equidade Intergeneracional e Desenvolvimento Sustentável**. In: IRIGARAY et al (ORGs.). *PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. Homenagem à Professora Helita Barreira Custódio*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

FUENTES BODELON, F. **Calidad de Vida, Medio Ambiente y Ordenación Del Territorio**. CEOTMA-CIFCA, Textos Internacionales, vol. I. Madrid, 1982.

FUNAI. **Legislação Indigenista Brasileira**. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2012.

_____. **Povos e Terras Indígenas.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em 20 de março de 2015.

GARAVITO, César Rodríguez; KWEITEL, Juana; WAISBICH, Laura Trajber. **Desenvolvimento e Direitos Humanos: algumas ideias para reiniciar o debate.** SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, v.1, n.1, p. 5-15, jan, São Paulo, 2004.

GARNELO, L; SAMPAIO, S. **Globalização e Ambientalismo:** etnicidades polifônicas na Amazônia. In: História, Ciência e Saúde. Manguinhos, v. 12, n.3, 2005.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade.** Rio de Janeiro: Editora Zarah, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOMES, M. P. **The Indians and Brazil.** Gainesville: University Press of Florida, 2000.

GOWDY, John; ERICKSON, Jon D. **The Approach of Ecological Economics.** Cambridge: Cambridge Journal of Economics, 2005.

GREGOR BARIÉ, Cletus. **Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales:** um panorama. Bolivia. Instituto Indigenista Interamericano, Comisión Nacional para Desarrollo de los pueblos indígenas. Editorial Abya-Yala, 2003. Disponível em: <<http://gregopadep.org.bo>> Acesso de 22 de março de 2015.

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

HANNIGAN, John. **Sociologia Ambiental.** A formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

HILL, Yulieth Teresa. **La Consulta Previa em la Solucion de Conflictos Sócio-Ambientais.** Revista de Derecho, 2014.

HUNTER, David; SALZMAN, James; ZAELKE, Durwood. **International Environmental Law and Policy.** New York: Foundation Press, 2007.

INSTITUTO CENTRO DE VIDA - ICV. **Carta de Apoio à Proteção Legal da Terra Indígena Kaiabi.** Disponível em: <http://www.icv.org.br/site/wp-content/uploads/2013/08/carta_kayabi.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Povos Indígenas no Brasil.** Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt>>. 2014. Acesso em 20 de março de 2015.

IRIGARAY, C. T. J. H. **Direito à Água e Direito das Águas no Brasil.** In: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; IRIGARAY, C. T. J. H. (Orgs.). Direito Ambiental Brasileiro. Visões Interdisciplinares. Cuiabá: Carlini & Caniato, Cathedral Publicações, 2009.

JACKSON, T. **Prosperity without growth.** Earthscan Pubns Ltda, 2011.

JOHNSON, Stanley. **UNEP: The first 40 years**. A narrative. UNON/Publishing Section Services, Nairobi, 2012. Disponível em <<http://www.unep.org/pdf/40thbook.pdf>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2015.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade**. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Editora Puc Rio, 2006.

KYMLICKA, Will. **Estados, Naciones y Culturas**. Tradução de Juan Jesús Mora. Córdoba: Almuzara, 2004.

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Genevieve. **Le Principe de Précaution**: rapport au premier Ministre, 1999.

KRISHNASWAMU, Ajit. **Strategies and Tools for Effective Public Participation in Natural Resource Management**. Journal of Ecosystems and Management, vol. 13, n.02, 2012.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental**: busca de efetividade de seus instrumentos. 2. Ed. rev. e atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

LAS CASAS, Bartolomé de. **O Paraíso Destruido**. Porto Alegre: Editora L & M, 1985.

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

_____. **Ecologia, Capital e Cultura**. Racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Tradução de Jorge E. da Silva. Coleção Sociedade e Ambiente. N. 5. Blumenau: FURB, 2000.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. Do Individual ao coletivo extrapatrimonial. *Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Coleção Pensando o Direito no Século XXI, vol. 3. Florianópolis: Editora Fundação Boiteux, 2012.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Da Coexistência à Convivência com o Outro**: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana. Brasília, Ano XX, n. 38, jan-jun, 2012.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazonia no Século XXI**: novas formas de desenvolvimento. São Paulo: Editora Empório do Livro, 2009.

MACEDO, Luís Otávio Baú. **Direitos de Propriedade e o Desenvolvimento Econômico das Etnias Indígenas Brasileiras**: instituições e a exigência da ordem territorial. Economic Analysis of Law Review. vol. 3, n.1, p. 57-71, jan-jun, 2012.

MAINGUENEAU, Dominique. **Termos – chave de análise do discurso**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Meio Ambiente**. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá: EdUFMT, a. 1, n. 1, jan/jun. 2007.

McCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso**. A História do Movimento Ambientalista. Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1992.

MELO, Rosineide. **Atas: registro de lutas discursivas da Escola Peixoto Gomide de Itapetioninga**. Tese (Doutorado). PUC – São Paulo, 2006.

METCALF, Cherie. **Indigenous Rights and the Environment: evolving international law**. Ottawa Law Review, v. 35, n. 1, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **Manual de Metodologia da Pesquisa no direito**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MONTAÑO, Marcelo. **O Zoneamento Ambiental e a sua Importância para a Localização de Atividades**. Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção, Itajubá, nº. 6, p. 49– 64, 2007.

MORIN, Edgar; MOIGNE, Jean- Louis. **A Inteligência da Complexidade**. São Paulo: Editora Petrópolis, 2002.

MOSCOVICI, Serge. **Natureza: para pensar a ecologia**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2007.

NEDER, Ricardo Toledo. **Para uma Regulação Pública Ambiental, Pós Desenvolvimentista no Brasil**. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

MATOS NETO, Antonio José de Matos. **Estado de Direito Agroambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

NASSER, Salem Hikmat. **Direito Internacional do Meio Ambiente, Direito Transformado, Jus Cogens e Soft Law**. IN: REI, Fernando; NASSER, Salem Hikmat (Orgs.). Direito Internacional do Meio Ambiente. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

NORA, Eloi Lennon Dalla et al. **Caracterização Ambiental dos Usos e Ocupação da Terra em Zonas de Amortecimento de uma Área Natural Legalmente Protegida**. Estudo de Caso: Estação Ecológica de Itirapina. Anais XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Natal, 2009.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **O Estado Ambiental de Direito**. Revista de Informação Legislativa. Distrito Federal: Senado Federal, 2004, a. 41, n. 163, jul/set., 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 07 de setembro de 2007**. New York: ONU, 2007.

_____. **Engagement with Indigenous Peoples Policy**. International Fund for Agricultural Development, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais e Resolução referente à Ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas – SP: Editora Pontes, 2005.

ORTIZ, R. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

PALACIOS, Luiz Ángela Patiño. **Fundamentos y Práctica Internacional del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Indígenas**. ACIDI- Anuario Colombiano de Derecho Internacional, vol. 7, 2014.

PASCUCHI, Priscila Mari. **Fundamentos Jurídicos da Zona de Amortecimento em Terra Indígena**. 128p. Dissertação (Mestrado). Manaus: UEA, 2007.

PÊCHEUX, Michel. **Análise Automática do Discurso**. Campinas: Editora da Unicamp, 2010.

PHILIPPI JR., Arlindo. **Saneamento, Saúde e Ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2005.

PIGNATI, Wanderlei. **Não Existe Uso Seguro de Agrotóxicos**. Revista do Instituto Humanitas. Unisinos – IHU, n. 368, ano XI, São Leopoldo, 2011.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Complexidade, Processos de Vulnerabilização e Justiça Ambiental: um ensaio de epistemologia política**. Revista Crítica de Ciências Sociais, p. 31-58, 2011. Disponível em <<http://www.rccs.revues.org/133>>. Acesso em 15 de maio de 2015.

POSTIGLIONE, Alberto. **Ambiente e suoi effetti sul sistema giuridico**. Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente. Milano: Giuffrè, 1986.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay. **A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: o Caso Espanhol**. São Cristóvão: Editora UFS, 2013.

RAMIREZ, Silvina. **Sete Problemas do Novo Constitucionalismo**. In: VERDUM, Ricardo (Org.). Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina. Brasília: IES, 2009.

REALE, Miguel. **Fontes e Modelos do Direito: Para um Novo Paradigma Hermenêutico**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

REI, Fernando Cardozo Fernandes. **A peculiar dinâmica do Direito Internacional do meio ambiente**. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando Cardozo Fernandes (Orgs.). Direito

Internacional Do Meio Ambiente: Ensaio Em Homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; ARAUJO, Ubiracy. **Política Nacional do Meio Ambiente**. In: RIOS, Aurelio Virgilio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro J. H. O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental. São Paulo: Editora Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; DERANI, Cristiane. **Princípios Gerais do Direito Internacional Ambiental**. In: RIOS, Aurelio Virgilio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro J. H. O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental. São Paulo: Editora Peirópolis; Brasília, DF: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela Jurídica dos Recursos da Biodiversidade, dos Conhecimentos Tradicionais e do Folclore**: uma abordagem de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.

ROMERO, Ellen Cristina Oenning. **Os Direitos Ambientais dos Povos Indígenas**. 172p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental, Cuiabá, 2011.

ROSA, Teresa da Silva. **O Pensamento Ecológico do Desenvolvimento**. In: VEIGA, José Eli. Economia Socioambiental. São Paulo: Editora SENAC, 2009.

ROTA, Loperena. **Desarrollo Sostenible y Globalizacion**. Coleccion Divulgacion Juridica. Madri: Thomson Aranzadi, 2003.

ROULAND, Norbert. **Nos Confins do Direito**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

SALMON, Enrique V. **Kincentric Ecology**: Indigenous Perceptions of the Human-Nature Relationship. *Ecological Applications*, v. 10, n. 5, 2000.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Editora Oficina de Textos, 2008.

SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. **El Neoconstitucionalismo Transformador**: El Estado y el derecho em la Constitución de 2008. Quito, 2011. Disponível em:<<http://www.rosalux.org.ec/es/mediateca/documentos/239-neoconstitucionalismo>>. Acesso em 18 de abril de 2015.

SANTILLI, Juliana. **Os Direitos Indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas e Editora Sérgio Antonio Fabris, 1993.

_____. **Socioambientalismo e Novos Direitos:** proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

_____. **Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas:** aspectos jurídicos. In: IRIGARAY, C. T. J. H; RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (orgs.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

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). Disponível em: <<http://www.laced.etc.br/site/atividades/video-aulas>>. Acesso em 22 de maio de 2015.

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

_____. **La reinención del Estado y el Estado plurinacional.** Santa Cruz de La Sierra: CENDA, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As Dimensões da Pessoa Humana:** construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC, n. 9, jan-jun, 2007.

SZASZ, Andrew. **The Iconography of Hazardous Waste,** in M. Darnovsky – B. Epstein – R. Flacks (eds.), *Cultural Politics and Social Movements*, Temple Univ. Press, Philadelphia, pp. 197-222, 1995.

SEM, Amartya. **Development as Freedom.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

SHELTON, Dinah; KISS, Alexandre. **International Environmental Law.** Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

SHIRIASHI NETO, Joaquim. **Reflexão do Direito das “Comunidades Tradicionais” a partir das Declarações e Convenções Internacionais.** Revista Hiléia, ano 2, n. 3, Manaus, 2006.

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 de maio de 2015.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da et al. **Pesquisa Documental:** alternativa investigativa na formação docente. In: IX Congresso Nacional de Educação, 2009, Paraná. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia – PUC-PR, 2009.

SILVA, Ricardo Cader da. **Políticas Públicas, Atores Sociais e Conhecimento:** a gestão sustentável das florestas públicas no Brasil. 189p. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade). Universidade de Campinas, São Paulo, 2010.

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.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

_____. **O Direito Envergonhado: os direitos e os índios no Brasil**. In: GRUPIONI, Luis Donizete Benzi (Org.). Índio no Brasil. Brasília: MEC, 1994.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos. **Traditions of Knowledge in Colonial Management of Inequality: reflections on an indigenista administration perspective in Brazil**. In: World Anthropologies Network Electronic Journal, 2008.

SOUZA, Cassio Noronha Inglez; ALMEIDA, Fabio Vaz Ribeiro (Orgs.). **Gestão Territorial em Terras Indígenas no Brasil**. Coleção Educação para todos. Vol. 39, Série Via dos Saberes. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; UNESCO, 2012.

UBINGER, Helen Catalina. **Um Território de Sangue: a relação entre a morte e a terra para os Tupinambá da Serra do Padeiro**. Ano 5, vol. VIII, 2012-1, Revista Educa Amazonia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente Humaitá, LAPESAM/GISREA/UFAM, 2012.

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

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os Agrotóxicos**. Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2006.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

VIEIRA, José Ribas; SANTOS, Fabiana de Almeida Maia. **Impasses e Alternativas em 200 anos de Constitucionalismo Latino-Americano**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), vol. 5, n. 2, 2013.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direitos e Povos Indígenas**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

WEBER, Jacques. **Gestão de Recursos Renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas**. In: VIEIRA, P. F; WEBER, J. (orgs.). Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

WEISS, Edith Brown. **Um Mundo Justo Para Las Futuras Generaciones: Derecho Internacional. Patrimonio Común y Equidad Intergeneracional**. Traducción de Máximo. E. Gowland. Madrid: United University Press, 1989.

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

YAÑEZ, Nancy Adriana. **Reconocimientos Legislativos de los Derechos Ambientales Indígenas en el Ámbito Internacional.** In: BERRAONDO, Mikel (coord.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.