

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

RAFAELA BIEHL PRINTES

**Gestão territorial e ambiental: contribuições de um emergente debate para
a afirmação dos territórios sociais indígenas**

Porto Alegre

2012

RAFAELA BIEHL PRINTES

**Gestão territorial e ambiental: contribuições de um emergente debate para
a afirmação dos territórios sociais indígenas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza
Co-orientadora: Profa. Dra. Rumi Regina Kubo

**Porto Alegre
2012**

P957g Printes, Rafaela Biehl

Gestão territorial e ambiental : contribuições de um emergente debate para a afirmação dos territórios sociais indígenas / Rafaela Biehl Printes. – Porto Alegre, 2012. 252 f. : il.

Orientadora: Gabriela Coelho-de-Souza.

Co-orientadora: Rumi Regina Kubo.

(Série PGDR – Dissertação, n. 148).

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2012.

1. Territorialidade. 2. Desenvolvimento rural. 3. População indígena. I. Souza, Gabriela Coelho de. II. Kubo, Rumi Regina. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. IV. Título. V. Série.

CDU 502.131

RAFAELA BIEHL PRINTES

**Gestão territorial e ambiental: contribuições de um emergente debate para
a afirmação dos territórios sociais indígenas**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do
Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 31 de maio de 2012.

Profa. Dra. Gabriela Coelho de Souza
PGDR/UFRGS

Dra. Juliana Ferraz da Rocha Santilli
Ministério Público Federal – DF

Dr. Eduardo Ernesto Filippi
PGDR/UFRGS

Dr. Cloude Correia
Instituto Internacional de Educação do Brasil – IIEB – DF

Dedico esse trabalho aos povos indígenas no Brasil

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos se estendem a todos os queridos amigos, colegas e familiares que estiveram e que estão presentes na minha trajetória acadêmica, profissional e de crescimento pessoal.

A todos indígenas *Mbya* Guarani com os quais tive o privilégio de conviver e trabalhar junto nesses últimos anos, em especial Santiago Franco, Turíbio Gomes, Laurinda, Eloir Oliveira, Vherá Poty, Jaime Valdir da Silva, Maurício Gonçalves, Maurício Messa e Cirilo Morinico. O encontro e convívio com vocês certamente ampliaram minha compreensão sobre a vida e as relações com esse mundo.

Aos amigos e colegas do DESMA, em especial Marcela Baptista, Mariana Denardi, Alana Casagrande, Rodrigo Rasia Cossio, Camila Vieira da Silva e Guilherme Fuhr, pela troca de saberes e experiências de pesquisa.

Ao aprendizado com os antropólogos e cientistas sociais Sérgio Baptista da Silva, Flávio Gobbi, João Mauricio Farias e Luiz Fagundes, Mariana Soares, pelo incentivo às leituras do campo antropológico e oportunidades de trabalho em conjunto.

Aos amigos indigenistas, Carolina Comandulli e Nuno Nunes, pelo incentivo ao envolvimento com o indigenismo, por me mostrarem as diversas faces das lutas, contradições e conquistas indígenas no país. Agradeço por me acolherem em Brasília, pelo aprendizado e por toda força e apoio em todos os momentos.

Aos colegas com os quais convivi e trabalhei na FUNAI, em Brasília. Em especial aos colegas da CGMT Thais Dias, Carolina Comandulli, Thomás Sottilli, Erika Yamada, Priscila Ayres, Nikolas Mendes, Isolde Lando, Clara Ferrari, Mauro Meirelles, Keylla Cristina, e da CGGAM Julia Paiva e Janete Carvalho.

Aos membros da Equipe do Projeto GATI da FUNAI Jaime Siqueira, Robert Miller, Valéria Carvalho, Márcia Gramkow (GIZ), Isabella Ferreira, Graziela Almeida, Lylia Galetti, Marcela Meneses, Luis Nogueira, entre outras pessoas com os quais trabalhei e aprendi muito; e aos indígenas representantes da APIB e COIAB com os quais tive a oportunidade de conviver. Agradeço a todos pela disponibilidade das entrevistas e conversas sobre o meu tema de pesquisa.

A todos os professores e funcionários do PGDR, em especial, aos professores Cleyton Gerhardt, Jalcione Almeida, Eduardo Filippi, Egon Fröelich pelos ensinamentos

geradores de desconforto e inquietações, que incentivaram questionamentos para melhor mergulhar na pesquisa.

Agradeço a excelente orientação da Profa. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza e co-orientação da Profa. Dra. Rumi Regina Kubo, pelo incentivo à pesquisa, por estarem sempre dispostas a contribuir na construção desse trabalho.

A minha mãezinha e meus irmãos por estarem sempre juntos e me dando forças e apoio nas minhas decisões, mesmo que por vezes estejamos distantes fisicamente. A presença de vocês é fundamental.

Ao Gilson, meu querido companheiro de todas as horas, pela compreensão, paciência e apoio incondicional.

Ao CNPq pela bolsa de mestrado.

Aos professores Juliana Santilli, Eduardo Filippi e Cloude Correia, pela gentileza de comporem a banca de defesa dessa dissertação, meus agradecimentos.

RESUMO

Historicamente o território indígena no Brasil foi expropriado, sendo que apenas no século XX houve o reconhecimento aos indígenas à manutenção de sua cultura e de seus territórios. Essa conquista foi fruto dos movimentos indígena, indigenista e socioambientalista, os quais vêm atuando na legitimação dos territórios sociais indígenas. Na Amazônia Legal (AL), as demandas indígenas e da conservação da biodiversidade convergiram, facilitando o processo de demarcação das Terras Indígenas (TIs), o que resultou na concentração de 94,67% da extensão de TIs do país no bioma, destinadas a 60% da população indígena. Na AL, as complexas necessidades indígenas em seus territórios se voltaram à sustentabilidade das TIs, suscitando, desde a década de 1990, iniciativas de gestão territorial e ambiental. Desse processo se desencadeou a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), a partir da atuação conjunta entre Organizações Indígenas (OIs), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Justiça (MJ), representado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Nesse contexto, essa dissertação objetivou compreender as concepções de gestão territorial e ambiental que embasam a PNGATI e a influência desta política na afirmação dos territórios sociais indígenas. Desdobram-se os objetivos específicos: a) caracterizar o processo de emergência, proposição e implementação da PNGATI; b) identificar as concepções de gestão territorial e ambiental que a fundamentam; c) analisar a influência da PNGATI, em seus diferentes níveis de gestão, na afirmação dos territórios sociais indígenas. Realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, observação dos espaços públicos, realização de 8 entrevistas semiestruturadas, com indígenas e não indígenas participantes da construção da PNGATI e implementação do Projeto de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (Projeto GATI), e a pesquisa participante sobre a atuação da FUNAI no processo. Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. A emergência da PNGATI esteve vinculada à demanda de se criar na estrutura do Estado um programa de gestão territorial e ambiental permanente que atuasse de modo transversal no atendimento das complexas problemáticas que afligem os territórios indígenas. Esses problemas de ordem territorial, ambiental, cultural, social, econômico, da saúde e da educação foram sistematizados na Minuta de Decreto da PNGATI, que em 2012 estava em vias de ser promulgada. As proposições dessa política estão sendo implementadas pelo Projeto GATI em 32 Áreas de Referência, propondo como principal instrumento de gestão a elaboração dos Planos de Gestão. Verifica-se que as concepções de gestão territorial e ambiental que movem

esse debate não se dão prioritariamente no nível conceitual, mas sim em uma disputa que relaciona gestão territorial à autonomia e autodeterminação indígena em seus territórios e a gestão ambiental à conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, como objetivo primordial. No nível internacional o Projeto GATI, é apoiado técnica e financeiramente por órgãos de cooperação internacional cujas motivações remontam as convenções firmadas na Rio 92, como a Convenção da Diversidade Biológica e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. No nível nacional são executores o MMA, FUNAI e OIs, cujo papel centra-se na articulação com instituições nos níveis estadual e local. A garantia da autonomia indígena na gestão dos seus territórios está presente na PNGATI que tem suas diretrizes calcadas no protagonismo, governança indígena e em relações intercientíficas, sendo as trocas de saberes entre indígenas e não indígenas a base para uma efetiva gestão, auxiliando na afirmação dos territórios sociais indígenas. Porém, o Projeto GATI, enquanto um piloto para instituir a política possui um viés conservacionista que pode influenciar nos rumos da gestão de TIs e na própria interpretação e implementação da PNGATI. Entende-se que a construção desta política socioambientalista, até o momento, contribuiu para a afirmação dos territórios sociais indígenas na medida em que possibilitou, através de um diálogo intersetorial, a construção de uma política pública abrangente com a capacidade de incorporar as demandas dos povos indígenas de diferentes contextos territoriais no Brasil.

Palavras-chave: Territórios sociais indígenas. Gestão territorial. Gestão ambiental. Política pública. Intercientificidade. Escalas de gestão.

ABSTRACT

Historically, Indian territories in Brazil were exploited without regulation. It was only in the 20th century that there was recognition to the Indians claims and preservation of their culture and territories. This conquest was due to Indian, indigenist and socio-environmental movements, which have been acting to legitimize Indian social territories. In the Legal Amazon (“AL”), the Indian and biodiversity conservation demands have converged, which facilitated the demarcation process of Indian Territories (“TI”). This has resulted in the concentration of 94,67% of the length of Brazilian TIs in this Biome. And they are intended to 60% of the Indian population. In the AL, the Indian complex needs have turned to TIs sustainability, thus bringing about initiatives on territorial and environmental management since the 90’s. From this process has emerged the National Policy on Territorial and Environmental Management of Indian Lands (“PNGATI”). This policy has originated from a joined action among Indian organizations (“OIs”), Ministry of Environment (“MMA”) and Ministry of Justice, represented by the Indian National Foundation (“FUNAI”). Therefore, this work aimed to understand the conceptions of territorial and environmental management which support the PNGATI and the influence of this policy on the establishment of Indian social territories. For this purpose, a research with qualitative approach was performed. The techniques used were: bibliographical and documental research, observation of public spaces, a number of 8 semi-structured interviews with Indians and Non-Indians that took part in the elaboration and implementation of the PNGATI and the Project of Indian Territorial and Environmental Management (“GATI” Project), as well as participant-research on the role of FUNAI in this process. Data analysis was performed by Content Analysis. The PNGATI emergence was related to the need of creating a program to answer the complex problems on Indian territories in the State organization. Therefore, problems of territorial, environmental, cultural, social, economical, health and education order were congregated in the PNGATI proposal. Also, this Decree is about to be promulgated in 2012. The propositions of this police have been implemented by the GATI Project in 32 reference areas. The main instrument presented is the conception and elaboration of management plans. It is verified that the idea of environmental and territorial management that move this debate do not happen mostly in the conceptual level. Instead, they occur as a dispute which the main objective is to relate territorial management to autonomy and Indian self determination in their territories to environmental and biodiversity conservation management of the natural resources. In the

international level, the GATI Project is technically and financially supported by international cooperation organizations, whose motivations come from the conventions signed at Rio 92. In this context, convention on Biological Diversity and Convention on Climate Change can be cited. In the national level, the ones in charge are the MME, FUNAI and OIs. Their main role is to act as intermediaries between the GATI Project and institutions at state and local levels. The Indian autonomy in the management of their territory is guaranteed by the PNGATI whose goals are established based on protagonism, Indian governance and interscientific relations. Hence, the exchange of knowledge between Indian and Non-Indian form the basis for an efficient management, collaborating into the establishment of Indian social territories. However, the GATI Project as a pioneer experience to instruct the policy has a conservative tendency. This can influence in the future of TI management in the interpretation and implementation of PNGATI. The construction of this socio-environmental policy has, until now, contributed to the establishment of Indian social territories. It has made possible the formation of a broad public policy able to deal with Indian people demands from different territorial contexts in Brazil.

Keywords: Indian social territories. Territorial management. Environmental management. Public policy. Inter-scientificity. Management scales.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Território do Estado-nação que inclui outros territórios	37
Figura 2: Ministérios que exercem ações públicas aos indígenas no Brasil	59
Figura 3: Organograma da incompetência	91
Figura 4: Desafios socioambientais relacionados à gestão ambiental	125
Figura 5: Representação esquemática da interface entre proteção e gestão territorial e ambiental	144
Figura 6: Organograma do arranjo institucional do Projeto GATI	163
Figura 7: Esferas indicando as escalas e níveis das instituições envolvidas na gestão de TI a partir do Projeto GATI.....	165
Figura 8: Ciclo de gestão territorial em etapas.....	177
Figura 9: Sustentabilidades contempladas em um Plano de Gestão de TI.....	180

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atividades relacionadas à PNGATI e à questão territorial e indígena	27
Quadro 2: Capítulo VIII da CF 1988.....	56
Quadro 3: Situação fundiária das Terras Indígenas no Brasil conforme FUNAI (2011)	63
Quadro 4: Compromissos assumidos pelo Brasil na Rio 92.....	65
Quadro 5: Caracterização das Áreas Protegidas no Brasil	68
Quadro 6: Extratos do Decreto nº 7.056 de Reestruturação da FUNAI	93
Quadro 7: Marcos legais que fundamentam a PNGATI.....	102
Quadro 8: Minuta de Decreto da PNGATI - Diretrizes.....	109
Quadro 9: Objetivo geral e os objetivos específicos da Minuta de Decreto da PNGATI	114
Quadro 10: Extratos do Manifesto da Bancada Indígena da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI.....	117
Quadro 11: Capítulo IV da Minuta de Decreto da PNGATI	118
Quadro 12: Capítulo V da Minuta de Decreto da PNGATI.....	119
Quadro 13: Pontos Divergentes a cerca dos termos Gestão Ambiental e Territorial.....	129
Quadro 14: Extratos do Decreto 1.141/94	132
Quadro 15: Extratos dos Decretos das TIs Raposa Serra do Sol e Inãwébohona	148
Quadro 16: Mecanismos de financiamento para gestão de TIs.....	153
Quadro 17: Matriz do Marco lógico do Projeto	157
Quadro 18: Níveis estratégicos do Projeto GATI	158

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: UCs, TIs e desmatamento na Amazônia Legal até 2009.....	77
Mapa 2: Localização geográfica e bioma das 32 TIs que compõem o Projeto GATI.....	161

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição das TIs no Brasil em extensão.....	84
Gráfico 2: Número de TIs por região geográfica do Brasil.....	84
Gráfico 3: Total da fonte para cinco anos de financiamento do Projeto GATI, valor em Mil R\$:	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAFI	- Agentes Agroflorestais Indígenas
ACT-Brasil	- Amazon Conservation Team
AECID	- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AERs	- Administrações Executivas Regionais
AIRE	- Área de Relevante Interesse Ecológico
AKARIB	- Associação Kaxinawá do Rio Breu
AL	- Amazônia Legal
AMAAI/AC	- Associação do Movimento de Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre
APA	- Área de Proteção Ambiental
APIB	- Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APIB	- Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APOINME	- Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo
APs	- Áreas Protegidas
ARAAD	- Assentamentos da Reforma Agrária Ambientalmente Diferenciados
ARPA	- Programa Áreas Protegidas da Amazônia
ARPINPAN	- Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região Centro-Oeste
ARPINSUL	- Articulação dos Povos Indígenas do Sul
ARs	- Áreas de Referência
BD	- Biodiversidade
BINGOs	- Big International Non Government Organizations
BNDES	- Banco Nacional do Desenvolvimento
CAFI	- Centro Amazônico de Formação Indígena
CAPG	- Comissão de Articulação do Povo Guarani
CDB	- Convenção da Diversidade Biológica
CDP	- Comitê Diretor Paritário
CF 1988	- Constituição da República Federativa do Brasil
CFI	- Centros de Formação Indígena
CFPF	- Centro de Formação dos Povos da Floresta
CGETNO	- Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento
CGGAM	- Coordenação Geral de Gestão Ambiental
CGID	- Coordenação Geral de Identificação e Delimitação
CGMT	- Coordenação Geral de Monitoramento Territorial
CI	- Conservation International
CIFCRSS	- Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol
CIMI	- Conselho Indigenista Missionário
CMAP	- Comissão Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas
CMC	- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CNPI	- Comissão Nacional de Política Indigenista
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COIAB	- Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA	- Confederação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica
CONABIO	- Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAMA	- Conselho Estadual do Meio Ambiente
COP	- Conferência das Partes
CPI/AC	- Comissão Pró-Índio do Acre
CPI-AC	- Comissão Pró-Índio do Acre

CR	- Coordenações Regionais
CRD	- Conselhos Regionais Deliberativos
CSN	- Conselho de Segurança Nacional
CTC	- Comitê Técnico Científico
CTI	- Centro de Trabalho Indigenista
CTLs	- Coordenações Técnicas Locais
DESMA	- Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica
DNPM	- Departamento Nacional de Produção Mineral
DOU	- Diário Oficial da União
DPT	- Diretoria de Proteção Territorial
EE	- Estação Ecológica
FLONA	- Floresta Nacional
FNMA	- Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNAI	- Fundação Nacional do Índio
GATI	- Projeto de Gestão Ambiental e Territorial Indígena
GEF	- Global Environment Fund
GIZ	- Deutsch Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTA	- Grupo de Trabalho Amazônico
GTI	- Grupo de Trabalho Interministerial
GTs	- Grupos de Trabalho
GTZ	- Cooperação Técnica Alemã Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS E	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Valor Agregado Ecológico
IEB	- Instituto Internacional de Educação do Brasil
INCRA	- Instituto de Colonização e Reforma Agrária
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISA	- Instituto Socioambiental
IUCN	- União Internacional para a Conservação da Natureza
MDL	- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
METT	- Management Effectiveness Tracking Tool
MJ	- Ministério da Justiça
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MN	- Monumento Natural
NIT	- Núcleo de Antropologia das Sociedades Indígenas e Tradicionais
NPPPI/SMDHSU/PMPA	- Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
NR	- Núcleos Regionais
OIs	- Organizações Indígenas
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONG	- Organização Não Governamental
OPAN	- Operação Amazônia Nativa
PD/A	- Subprogramas de Projetos Demonstrativos A
PDPI	- Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas

PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PG	- Plano de Gestão
PGDR	- Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Rural
PGTA	- Plano de Gestão Territorial e Ambiental
PIN	- Plano de Integração Nacional
PIN	- Posto Indígena
PIs	- Povos Indígenas
POA	- Plano Operativo Anual
PM	- Planos de Manejo
PN	- Parque Nacional
PNAP	- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNB	- Política Nacional de Biodiversidade
PNGATI	- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PNMA	- Política Nacional do Meio Ambiente
PNMP	- Parque Nacional Monte Pascoal
PNPCT	- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	- Plano Plurianual
PPG7	- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL	- Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
PROGATI	- Programa Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas
PRONABIO	- Programa Nacional da Diversidade Biológica
PSA	- Pagamento por Serviços Ambientais
RDS	- Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	- Reserva Biológica
REDD+	- Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação
REs	- Redes de Experiências
RESEX	- Reservas Extrativistas
RF	- Reserva de Fauna
RI	- Reserva Indígena
Rio 92	- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
RIRN	- Reserva Indígena de Recursos Naturais
RPPN	- Reserva Particular do Patrimônio Natural
RS	- Rio Grande do Sul
RVS	- Refúgio da Vida Silvestre
SAF	- Sistema Agroflorestal
SDS	- Secretaria de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável
SEDR	- Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SEMA	- Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMA/AC	- Secretaria do Estado do Meio Ambiente do Acre
SESAN	- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	- Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPI	- Serviço de Proteção ao Índio
SPILTN	- Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais
TI	- Terra Indígena
TNC	- The Nature Conservancy

TQ	- Terras de Quilombo
UC	- Unidades de Conservação
UFRGS	- Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UGP	- Unidade de Gestão do Projeto
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNI	- União das Nações Indígenas
USAID	- Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WCS	- Wildlife Conservation Society
WWF	- World Wildlife Fund
ZEE	- Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
1.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	25
2 CONTEXTO E EMERGÊNCIA DO DEBATE “GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS”	30
2.1 ASPECTOS DO PROCESSO DE DESLEGITIMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS	30
2.1.1 Território, territorialidade no contexto dos territórios sociais.....	34
2.1.2 Órgãos indigenistas oficiais no Brasil: os responsáveis pela gestão desses territórios?	38
2.1.3 Das críticas ao Desenvolvimentismo ao surgimento do Socioambientalismo.....	45
2.2 “QUESTÕES INDÍGENAS” A PARTIR DE 1988	53
2.2.1 Rio 92 oportunizando convergências institucionais para a gestão territorial e ambiental.....	64
2.2.2 Amazônia no foco da regularização fundiária e das políticas de fomento aos povos indígenas.....	70
3 POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS: PROPOSTAS E CONCEPÇÕES	82
3.1 DEMANDA INDÍGENA EM CONTEXTOS TERRITORIAIS NÃO AMAZÔNICOS DESAFIANDO AS INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS	82
3.2 FUNAI: DA FALTA DE LEGITIMIDADE À REESTRUTURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO.....	90
3.2.1 Expectativas de uma nova ação indigenista	96
3.3 POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS (PNGATI): MARCOS LEGAIS BASILARES E A MINUTA DO DECRETO101	
3.3.1 Concepções de gestão territorial e ambiental que embasam a PNGATI.....	125
3.3.2 Interfaces da gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas	139

4 IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI E OS DESAFIOS À AFIRMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS.....	151
4.1 PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL INDÍGENA E A PNGATI	151
4.1.1 Projeto GATI e o enfoque na gestão ambiental	169
4.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO GATI.....	174
4.2.1 Plano de Gestão de Terra Indígena e as motivações que o envolvem.....	180
4.3 INTERESSES E TENSÕES ENVOLVIDAS NAS INTERAÇÕES PARA GESTÃO DE TIS	191
4.3.1 Caracterização e perspectivas de dois Planos de Gestão	202
4.4 PNGATI E A AFIRMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS.....	206
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	215
REFERÊNCIAS.....	219
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido	240
APÊNDICE B – Termo de Consentimento livre e esclarecido do Projeto Territorialidades.....	242
APÊNDICE C – Parecer do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa	244
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semiestruturada	244

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação trata sobre meu interesse pela diversidade cultural, fascinante pela possibilidade de aprender com as diferenças, mas também intrigante, pois muitas vezes os contatos se expressam em tensões e intolerâncias, quando principalmente há necessidade de conviver sobre determinado espaço onde as concepções sobre ser e estar no mundo vem à tona.

A trajetória que apresento e que define o escopo da dissertação é fruto das diferentes atividades profissionais em que estive envolvida ao longo dos últimos cinco anos e que foram decisivas na definição do tema de pesquisa. Em 2006 após concluir a graduação em Geografia na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e passar um período lecionando em escolas da rede pública do estado do Rio Grande do Sul (RS) parti para Angola, província do Bié, onde permaneci por 15 meses atuando na formação de professores; e em um projeto de educação a distância¹, que atendia sete municípios da mesma província. Ambos os trabalhos tinham como objetivo obter melhorias na qualidade da educação primária através da qualificação dos professores da rede pública. O convívio diário com discentes e docentes angolanos, que representavam o contexto africano povos autóctones ou originários em busca de (re) construir sua própria história, após 40 anos de Guerra Civil, decorrente da libertação colonial de Portugal e de um conflito étnico e político armado associado ao período da Guerra Fria, instigaram meu interesse pelas situações de vulnerabilidade pós-colonial a que estão submetidos distintos povos e culturas.

Em 2008 ao regressar ao Brasil, fui morar no extremo sul de Porto Alegre onde passei a conviver com pesquisadores integrantes do Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica (DESMA), vinculado ao Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). À época o DESMA realizava projetos de pesquisa etnoecológica e etnobotânica com pescadores no bairro Lami. Perpassavam as problemáticas apresentadas nessas pesquisas o impedimento desses pescadores ao manejo de determinadas espécies existentes em espaço delimitado pela Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger, sob gerencia de um modelo de administração de cunho preservacionista (BAPTISTA, 2008).

¹ Docência em metodologia de ensino de Geografia e coordenação e supervisão de estágios de estudantes do Instituto Médio Normal de Educação São José - Instituto Marista, na cidade do Kuito, província do Bié. Projeto “Educação à Distância” realizado em parceria entre o Governo da Província do Bié e Instituto Marista, apoio Agência Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e Itermón Oxfam.

Por meio das relações estabelecidas com integrantes do núcleo DESMA em junho de 2008 participei de uma reunião no Núcleo de Antropologia das Sociedades Indígenas e Tradicionais (NIT/UFRGS), na qual foram constituídos sete Grupos de Trabalhos (GTs) para atuar junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em estudos de identificação e delimitação de Terras Indígenas (TIs) da etnia *Mbya* Guarani, no RS. Membros do DESMA assumiram a elaboração do relatório ambiental do GT referente as áreas indígenas em Itapuã e Morro do Coco, localizadas no município de Viamão e Ponta da Formiga, localizada no município Barra do Ribeiro. Este relatório ambiental, juntamente com o arqueológico e antropológico, subsidiou o Relatório Circunstanciado² de identificação e delimitação de TIs na região de confluência do Lago Guaíba e Laguna dos Patos.

Por meio da portaria nº 874 (FUNAI/MJ, julho 2008), foi instituído o GT no qual integrei a equipe como geógrafa vinculada ao DESMA, sendo responsável pelos trabalhos de coleta e sistematização de dados de campo e elaboração de material cartográfico das referidas áreas. A partir de então ficou definido o meu engajamento e comprometimento com os desdobramentos desses estudos.

As áreas do GT em questão refletem as transformações pelas quais os espaços foram sendo apropriados historicamente, conformando situações diversas em relação à ocupação e uso do solo. Encontram-se áreas destinadas à preservação, como é o caso de sobreposição da TI de Itapuã com o Parque Estadual de Itapuã sobreposta à TI Itapuã (COMANDULLI, 2008), e o Morro do Coco cujos proprietários destinam a área para Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN); e ainda área sob pressão da silvicultura, a qual se encontra altamente degradada ambientalmente pelo monocultivo de eucalipto, como a Ponta da Formiga (PRINTES et al., 2011).

Dada a complexidade desses estudos, das incursões em campo, coletas de dados, até a redação final do relatório ambiental, a portaria nº 874 foi renovada por quatro vezes, levando os trabalhos a se estenderem de novembro de 2008 a junho de 2010. Foi nesse percurso e período de tempo que me aproximei dos espaços vividos pelos *Mbya* Guarani na região de abrangência da área de estudo do GT, podendo conviver com realidades até então pouco (*re*) conhecidas, especialmente por se tratar de áreas limítrofes à região metropolitana. Aos poucos ouvindo e reconstituindo as histórias contadas pelos indígenas foi se revelando o

² Conforme a portaria Nº 14 – 09/01/1996, que estabelece as regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas; Decreto Nº 1775 – 08/01/1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

processo de retomada de seus espaços de vida, no conjunto de áreas localizadas às margens do Lago Guaíba e Laguna dos Patos.

Por se tratar de um contexto socioambiental conflitante de retomadas de terras de povos com direitos originários sobrepostos com Unidades de Conservação (UC), propriedades privadas e de empresas papelarias, se exigiu um grande esforço de toda equipe (indígena e não indígena) em enfrentamentos com diversos pontos de vista, defesas de posições e ou imposições. De um lado, argumentos ambientalistas embalados pelo “mito moderno da natureza intocada” (DIEGUES, 1994), de outro, argumentos indigenistas, fundamentados no “mito do bom selvagem ecológico” (REDFORD; STEARMAN, 1991), se somando nesse jogo forças governamentais estaduais contrárias às demandas indígenas, aliadas ao setor privado.

Deparamo-nos com as contradições da legislação indigenista e ambiental, onde buscávamos argumentos e elementos que mostrassem perspectivas de futuro à autossustentação indígena naqueles espaços, tanto nas áreas reivindicadas quanto naquelas habitadas na atualidade, visto serem complementares em cenários de fragmentos florestais. Em meio às situações dicotômicas estabelecidas entre ambientalistas e indigenistas presenciadas ao longo do processo de elaboração do relatório ambiental do GT, se deflagravam desafios a serem superados para garantir a sustentabilidade indígena nas terras a serem demarcadas bem como nas exíguas terras já habilitadas. Tais questões contribuíram para instigar as discussões contidas nessa dissertação. Foi no período de redação do relatório ambiental do GT que se deu o encontro com a proposta da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), que na época estava sendo elaborada por um Grupo de Trabalho Interministerial GTI (Ministério do Meio Ambiente/MMA e Ministério da Justiça/MJ-FUNAI e representantes de organizações indígenas).

O acesso aos documentos produzidos e disponibilizados no site da PNGATI, que subsidiavam as discussões para a construção da política, contribuiu para fortalecer os argumentos relativos à garantia da sustentabilidade e biodiversidade a longo prazo nos espaços demandados pelos indígenas, como também aventar no relatório do GT (de maneira propositiva) possibilidades de ações voltadas à gestão territorial e ambiental para as futuras TIs. Sendo que a base para tais ações seria justamente viabilizada a partir de uma maior articulação entre aquelas arenas, a princípio, em disputa.

Essa trajetória e os desassossegos vividos ao longo dos estudos do GT, no que tange as dificuldades de vislumbrar sustentabilidade às áreas indígenas a longo prazo, foi o que motivou a realização dessa pesquisa, a fim de aprofundar as origens, o histórico e os alicerces

teóricos da PNGATI, que está em vias de ser instituída como Decreto. Somam-se a isso, informações obtidas com o *Mbya* Guarani, presidente da Comissão de Articulação do Povo Guarani (CAPG), que compôs o GTI como representante suplente da região sul, que durante os trabalhos de campo do GT relatou suas inquietações e impressões sobre o processo de construção da PNGATI. Para essa liderança, as discussões do GTI estavam mais focadas em atender as situações indígenas em contextos territoriais amazônicos, cujas extensões de TIs são incomparáveis às das outras regiões, a exemplo das regiões sul e sudeste do Brasil.

Durante o período dos trabalhos do GT, também participei do projeto intitulado “Projeto de Apoio ao Fortalecimento das Políticas Públicas dos Índios Guarani na Região Transfronteiriça – Brasil, Argentina e Paraguai”³. O projeto realizou um diagnóstico sobre a localização das aldeias no Rio Grande do Sul (RS), demografia, dinâmicas transfronteiriças, disposições legais e políticas públicas efetivamente acessadas pelos Guarani em cada país. O levantamento realizado no RS, ainda que de forma expedita, apontou as fragilidades relacionadas à carência de políticas públicas no âmbito da terra, saúde, educação, etnodesenvolvimento/sustentabilidade indígena. Ao participar desse projeto, em paralelo com as atividades do GT, me aproximei de mais uma dimensão do universo indígena, no caso dos *Mbya* Guarani: a dinâmica de circulação transfronteiriça de um povo originário, cuja cognição territorial fundamentada em fatores ambientais, ecológicos e históricos transpassa o limite político-administrativo oficial impostos pelos atuais Estados nacionais (CATAFESTO DE SOUZA, 2008).

Motivada por essa caminhada procurei realizar meus estudos de pós-graduação no PGDR, por entender ser este um espaço de estudos multidisciplinar capaz de me instrumentalizar para uma maior compreensão e reflexão sobre as complexas situações apresentadas.

A partir dos desdobramentos dos estudos do GT e do envolvimento dos pesquisadores do DESMA com a questão indígena, o núcleo submeteu e aprovou o projeto “Territorialidades tradicionais e de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul: contribuição da Etnoconservação para a gestão compartilhada”⁴ (Projeto Territorialidades),

³ Conduzido em cooperação por universidades e instituições dos três países, através de recursos oriundos da Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

⁴ Edital MCT/CNPq Nº 014/2010. O projeto tem como objetivo geral caracterizar e analisar as interações sócio-culturais e ambientais de pescadores, indígenas, quilombolas e ambientalistas a partir de suas territorialidades, reivindicações, interesses e recursos naturais manejados, com o intuito de oferecer elementos que contribuam na construção de acordos para a gestão compartilhada do território à luz dos princípios da Etnoconservação. Trata-se de um projeto amplo no qual estão ancoradas as diferentes pesquisas relacionadas a territorialidades de povos tradicionais que estão sendo desenvolvidas por pesquisadores do DESMA.

aprovado na Comissão de Pesquisas da UFRGS (Propesq 18439), no Comitê de Ética da UFRGS e Comitê Nacional de Ética (Parecer 631-2011). A pesquisa dessa dissertação propõe trazer elementos do emergente debate sobre gestão territorial e ambiental de TI para ampliar essa discussão no âmbito desse projeto.

A fim de me aproximar dos bastidores da PNGATI, em maio de 2011 tive a oportunidade de assumir um cargo comissionado na Coordenação Geral de Monitoramento Territorial (CGMT), ligada à Diretoria de Proteção Territorial (DPT) da FUNAI Sede, em Brasília. Dentre as atribuições, estava a de acompanhar e atuar pela CGMT na implementação do Projeto de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Projeto GATI), que objetiva fortalecer iniciativas étnicas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais nas TIs e inclusão social desses povos, institucionalizando na FUNAI os propósitos da PNGATI. A oportunidade de atuar junto ao Projeto GATI e à PNGATI me aproximou dos interlocutores dessa política, e das impressões destes sobre as origens, processo de construção e as perspectivas de institucionalização da mesma. A PNGATI se fundamenta no contexto atual em que os espaços de vida indígena contemporâneos passam a se expressar como polígonos delimitados reconhecidos pelo Estado brasileiro na categoria “Terra Indígena”.

Neste contexto a gestão em busca da sustentabilidade dessas áreas se torna prioridade, tanto para os indígenas, quanto para o Estado, visto que a demarcação dessas áreas compõe mais uma face das políticas de ordenamento territorial brasileiro (LITTLE, 2006). A gestão ambiental passa a ser prioridade nesse processo. Estudos recentes vêm comprovando a ineficiência da gestão ambiental ou de recursos naturais realizada somente a nível local ou somente por um nível mais elevado, em que existe a centralização de decisões (BERKES, 2005). Para Berkes (2005, p.293) as instituições de gestão de diferentes níveis necessitam atuar de maneira conjunta, conectadas a partir das “interações que permeiam as diversas escalas” iniciando no nível local, pois assim os fatores que impedem a sustentabilidade ambiental passam a ser tratados de modo simultâneo (não isoladamente), articulando os diferentes níveis de gestão.

Nesse sentido, este trabalho busca entender a PNGATI no âmbito dos diferentes níveis de gestão e interações institucionais que estão atuando para implementá-la. Discute o tema da gestão territorial e ambiental como uma proposta de ordenamento territorial que esta sendo implementada pelo Estado, com apoio da cooperação internacional com a potencialidade de contribuir para a afirmação dos territórios sociais indígenas no Brasil. O termo afirmação no contexto desse trabalho é entendido como a consolidação de um ambiente social, político e cultural favorável, que viabilize aos indígenas desfrutarem plenamente dos

direitos originários coletivos de usufruto exclusivo e posse permanente sobre as terras nos territórios que ocupam, conforme as expressões de territorialidades específicas de cada etnia. Tais direitos são garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF 1988), na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e demais legislações infraconstitucionais.

Desse modo, essa dissertação busca responder a seguinte questão: Em que medida a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) contribui para a afirmação dos territórios sociais indígenas? A partir desse problema de pesquisa se objetiva compreender as concepções de gestão territorial e ambiental que embasam a PNGATI e a influência desta política na afirmação de territórios sociais indígenas. Desse objetivo se desdobram os seguintes objetivos específicos: a. Caracterizar o processo de emergência, proposição e implementação da PNGATI; b. Identificar as concepções de gestão territorial e ambiental que a fundamentam; c. Analisar a influência da PNGATI, em seus diferentes níveis de gestão, na afirmação dos territórios sociais indígenas.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. Compõe o primeiro capítulo essa introdução que apresenta as motivações dessa pesquisa, o problema e os objetivos da pesquisa, assim como o percurso metodológico realizado para alcançá-los. O segundo capítulo apresenta as origens do debate sobre a gestão territorial e ambiental em TIs no Brasil. O terceiro, partindo de reflexões sobre uma nova ação indigenista calcada na intercientificidade, remonta o processo em que emerge a PNGATI e as concepções de gestão territorial e ambiental que a embasam. No quarto capítulo é apresentada a implementação da PNGATI por meio do Projeto GATI, enfatizando seus instrumentos de gestão, dentre eles os Planos de Gestão de TIs. Esse capítulo também analisa as interações institucionais existentes em diferentes níveis na implementação da PNGATI, através do Projeto GATI, e a contribuição dessas interações para a afirmação de territórios sociais indígenas. No quinto capítulo são apresentadas as considerações finais se retomando as principais inquietações suscitadas na dissertação, apontando sugestões para avançar nesse tema de pesquisa.

1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta seção apresenta a metodologia usada para alcançar os objetivos dessa pesquisa. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, pois busca examinar profundamente as qualidades de um fenômeno (PINTO; GUAZZELLI, 2008), no caso as proposições e implementação da PNGATI que está em construção. Quanto à natureza é uma pesquisa

aplicada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), pois objetiva gerar conhecimentos para subsidiar a aplicação desta política no país de forma a que venha atender amplamente aos objetivos aos quais se propõe.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: a pesquisa bibliográfica e documental, a observação dos espaços públicos, a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes indígenas e não indígenas participantes da construção da PNGATI e implementação do Projeto GATI e a pesquisa participante sobre este processo, a partir do acompanhamento na FUNAI. A pesquisa bibliográfica foi realizada nas bibliotecas da UFRGS (Ciências Econômicas – ECO); da PUCRS (Biblioteca Central) e na Biblioteca Curt Nimuendajú (FUNAI Sede, Brasília-DF). Além disso, se recorreu a artigos de livre acesso por meio site de busca Google.

Foram analisadas fontes documentais sobre a PNGATI, como os informes e memórias das consultas regionais da PNGATI; os documentos que serviram de base para as discussões do Grupo Técnico Interministerial responsável por construir a proposta da PNGATI (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009; LITTLE, 2006; MARETTI, 2004; MILLER, 2008; VERDUM, 2006; SCHMIDT, 2010); Documento Base de Apoio às Consultas Regionais da PNGATI (BRASIL, 2010b) e a Minuta de Decreto da PNGATI (BRASIL, 2010a); Documento do *Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena - Projeto GATI* (PNUD/GEF, 2009) e Documento Informativo do Projeto GATI (PNUD, 2011). Estes documentos, por serem de domínio público, foram acessados na internet⁵ ou solicitados junto aos servidores da FUNAI que participaram do processo e disponibilizaram os mesmos. Também se investigou notícias⁶ disponíveis em meio eletrônico sobre as iniciativas governamentais e não-governamentais de ações concretas relacionadas a propostas de gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas.

Para a observação do processo de implementação da PNGATI, por meio do Projeto GATI e das ações das coordenações da FUNAI participei nos espaços públicos, durante o período de mar. 2011 a dez. 2011, de reuniões debates e encontros em nível local e nacional, listados no quadro1; promovidos por órgãos públicos, ONGs e indígenas, cujas pautas estiveram relacionadas à questão territorial indígena e sua gestão no Brasil. Utilizei as técnicas de observação e registro no diário de campo (MARCONI; LAKATOS, 2009), sendo que eventualmente foram realizadas gravações desses eventos com aparelho de áudio

⁵ <http://sites.google.com/site/pngati/>

⁶ http://www.bibliotecadafloresta.ac.gov.br/biblioteca/papo_de_indio/24CloudeEtno.pdf;
<http://www.socioambiental.org/>; <http://www.funai.gov.br/>; <http://www.coiab.com.br/>; <http://www.iieb.org.br/>.

(Panasonic – RR-US450), com o devido consentimento dos organizadores dos mesmos. Busquei registrar tanto as falas dos interlocutores quanto minhas impressões em relação ao processo que esta sendo construído.

Quadro 1 - Atividades relacionadas à PNGATI e à questão territorial e indígena

Evento	Local	Data
Reunião de esclarecimento e anuência do Projeto Territorialidades	TI Cantagalo – Viamão – RS	31 mar. 2011
Reuniões semanais com a UGP do Projeto GATI	FUNAI – Sede – DF	Jun. a dez. 2011
Seminário do Projeto GATI	Campo Grande – MS	8 e 9 jun. 2011
Reunião de esclarecimento e compromisso com o Projeto GATI	TI Xambioá ⁷ -TO	02 ago. 2011
Semana do Meio Ambiente da FUNAI: Povos Indígenas e a Gestão Territorial e Ambiental em suas Terras	FUNAI Sede Brasília – DF	7 a 10 jun. 2011
Oficina de Implementação Regional do Projeto GATI ⁸	Sobradinho – DF ⁹	19 a 23 set. 2011
Reunião APIB com FUNAI e TNC sobre Plano Operativo Anual	Brasília – DF	8 nov. 2011
Reunião sobre Plano de Gestão de TIs entre FUNAI e MMA	FUNAI Sede Brasília – DF	15 dez. 2011

Fonte: da autora (2011)

Nestes espaços públicos foram realizadas quatro entrevistas informais (GEHRARDT; SILVEIRA, 2009) com os interlocutores da PNGATI, representante da cooperação técnica alemã – *Deutsch Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), o representante da *The Nature Conservancy* (TNC) e de organizações indígenas, como Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

Também foram realizadas entrevistas informais, em Porto Alegre, em abril de 2011, com representantes de órgãos como Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e do Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (NPPPI/SMDHSU/PMPA). Estas entrevistas informais foram realizadas a fim de verificar as impressões desses interlocutores em relação à PNGATI, cujo debate parece distante das discussões entre indígenas e seus parceiros no RS. Alguns conteúdos dessas conversas foram anotadas em diário de campo ou gravadas com devido consentimento dos interlocutores.

⁷ TI Xambioá é uma das 32 TIs que compõem as Áreas de Referência do Projeto GATI.

⁸ Realizada com objetivo de subsidiar a implementação regional do Projeto GATI e sua operacionalização nas instâncias regionais. Estiveram presentes servidores da FUNAI de 17 Coordenações Regionais (CR), responsáveis pela implementação do Projeto em nível local nas TIs.

⁹ Centro de Formação em Política Indigenista – FUNAI.

Para entender o processo de proposição e implantação da PNGATI e os arranjos institucionais relacionados se fez uso da técnica de entrevista semiestruturada (GIL, 2007) com os interlocutores envolvidos na construção da PNGATI e com a implementação do Projeto GATI. Esta técnica permite ao interlocutor maior liberdade para se manifestar frente ao pesquisador, que por sua vez terá a tarefa de identificar e compreender dimensões subjetivas ao diálogo (BRUMER et al., 2008). A todos os interlocutores entrevistados foi apresentada a proposta da pesquisa, seus objetivos, metodologia, relevância e o retorno da pesquisa. Este apresentado como uma forma de sistematização do processo, cujos resultados poderiam auxiliar em sua consolidação, através da visibilização e articulação com outros setores da sociedade, conformando novos arranjos institucionais. Foi solicitado a todos que concordaram em realizar a entrevista a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice A).

Foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturada (Apêndice D). Foram realizadas oito entrevistas com os interlocutores da PNGATI, sendo seis não indígenas e dois indígenas, os quais compuseram o GTI para a construção da PNGATI e que estiveram presentes nas consultas públicas regionais para sua elaboração. Estes interlocutores participaram do processo de construção da PNGATI que se consolidou na Minuta de Decreto, bem como atualmente estão como responsáveis pela coordenação e execução do Projeto GATI, o qual visa instituir a política em nível nacional. Destacam-se entrevistas realizadas com o coordenador nacional (FUNAI) e o coordenador técnico (PNUD) Projeto GATI. Em relação aos representantes indígenas foram entrevistados os das etnias *Mbya* Guarani e Apurinã.

Junto aos interlocutores indígenas se buscou realizar as entrevistas da forma menos estruturada possível, seguindo o princípio de que quanto menos restrições fossem postas aos entrevistados indígenas, estes estariam livres para responder conforme suas lógicas e conceitos. Todas as entrevistas foram realizadas no período de julho a setembro, sendo realizadas em Brasília/DF, na FUNAI Sede e no Ministério do Meio Ambiente, com exceção daquelas com os representantes indígenas *Mbya* Guarani e Apurinã, que foram realizadas no RS, na aldeia Flor do Campo (Barra do Ribeiro), em 08 de abril de 2011; e durante o Fórum Social Mundial, em 27 de janeiro de 2012, respectivamente.

A pesquisa participante (GERHARDT; SILVEIRA, 2009) foi realizada no período de maio a dezembro de 2011, a partir do acompanhamento das rotinas da CGMT, ligada à DPT, na FUNAI Sede, em Brasília. Neste período acompanhei como membro dessa coordenação, a implementação do Projeto GATI junto à equipe da Unidade de Gestão do

Projeto (UGP), me oportunizando acompanhar a institucionalização das proposições da PNGATI na FUNAI. No âmbito do Projeto GATI participei das reuniões semanais realizadas entre as três coordenações da FUNAI diretamente envolvidas na implementação do Projeto, a saber: a própria CGMT, a Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento (CGETNO) e a Coordenação Geral de Gestão Ambiental (CGGAM).

A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, através da análise temática (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). As entrevistas transcritas, os documentos analisados e o diário de campo proveram o material para a busca dos enunciados dos textos que se articulavam com os temas desta pesquisa: proposição da PNGATI, implementação do Projeto GATI, arranjos institucionais nas diferentes escalas e concepções de território, gestão territorial e gestão ambiental. Para avaliar as proposições da PNGATI na escala local, fez-se a análise de conteúdo de dois Planos de Gestão Territorial e Ambiental de TIs. Esta análise teve a finalidade de exemplificar estes produtos como instrumentos que se propõe implementar por meio do Projeto GATI, produtos relacionados ao ordenamento territorial das TIs, sendo realizado com apoio das instituições *The Nature Conservancy (TNC)*, *Gordon and Betty Moore Foundation*, *Rainforest Foundation* e Governo do Acre e outro pela UNESCO. Como nas áreas de referência do Projeto GATI não havia nenhum Plano de Gestão elaborado, os planos analisados não foram referentes às mesmas, mas buscaram trazer elementos para entender a proposta de implementação da PNGATI.

O percurso metodológico apresentado demonstra a possibilidade que tive de me envolver na temática, percorrendo diferentes espaços onde estava havendo a construção da política em seus diferentes níveis, conseguindo visualizar a construção do processo em três níveis, o da cooperação internacional, o governamental, no âmbito da FUNAI e do MMA, e o local, a partir da visão de representantes indígenas. Essa experiência também me possibilitou experimentar as distintas situações do indigenismo e do Brasil indígena. Perseguir as origens da PNGATI, as concepções que a embasam e de que maneira a mesma pode vir a contribuir para a afirmação dos territórios indígenas, em diferentes contextos brasileiros, foi o que moveu a pesquisa dessa dissertação. No próximo capítulo adentramos no levantamento bibliográfico que procura desvelar parte do amplo e emergente debate da gestão territorial e ambiental em TIs.

2 CONTEXTO E EMERGÊNCIA DO DEBATE “GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS”

Neste capítulo, são apresentados elementos teóricos e empíricos que influenciaram na emergência do debate relacionado à gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas (TIs). Partimos de um breve resgate da ocupação do território brasileiro, apresentando evidências do processo em que os territórios sociais são deslegitimados e usurpados perante a configuração do Estado-nação. Definições de território e territorialidade são retomadas a fim entender o conceito de territórios sociais indígenas no Brasil. Retomam-se os aspectos históricos relacionados à atuação dos órgãos indigenistas oficiais brasileiros e as mazelas deixadas nos territórios indígenas em meio à euforia de projetos desenvolvimentistas. Posteriormente, se verifica que a partir do período de redemocratização do país se fortalecem movimentos sociais e se somam esforços que contestam os impactos do desenvolvimentismo sobre o meio ambiente, articulando demandas ambientais às indígenas, cujos reflexos se fazem sentir no surgimento do socioambientalismo. Mostra-se que com a promulgação da Carta Magna brasileira os movimentos sociais são fortalecidos se afirmando direitos às diferenças culturais, se reconhecendo os territórios sociais fundamentados em expressões de territorialidades, acompanhados pelos direitos socioambientais. Por fim, nesse contexto, a partir dos compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), se consolida um ambiente propício de articulação para gestão ambiental em escala planetária, envolvendo desde instituições de nível local ao global. Nesse contexto, se evidenciam avanços na regularização de TIs e fomento a projetos voltados às ações de gestão territorial e ambiental expressivamente no bioma Amazônico em detrimento de outras regiões do país.

2.1 ASPECTOS DO PROCESSO DE DESLEGITIMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS

Conforme Barretto-Filho e Correia (2009, p.7), a compreensão do emergente debate relacionado à gestão territorial e ambiental nas Terras Indígenas (TIs) brasileiras pressupõe considerar que estamos diante de uma “questão socialmente produzida”, podendo, inclusive, ser avaliada como um “problema”, reconhecido e assumido tanto por organizações indígenas, quanto agentes do indigenismo e do ambientalismo. A partir da década de 1980 esses agentes, passam a contestar os impactos empreendidos sobre o meio ambiente, cuja gênese remonta

“uma ótica dilapidadora de instalação colonial, que se expressa num padrão extensivo (do ponto de vista do espaço) e intensivo (do ponto de vista dos recursos naturais) de uso do solo” (MORAES, 1994, p. 13).

A origem desse problema remete-nos ao modelo de desenvolvimento brasileiro, que se relaciona às concepções de um Estado moderno, que conforme Moraes (2008), ao se constituir, necessariamente demarca seu espaço e exercita seu poder estatal pela “jurisdição”, que por sua vez se constrói politicamente, a partir do “domínio territorial de uma porção da superfície terrestre”. Assim, para consolidar a “amálgama entre Estado e território” processos e dinâmicas são engendrados a fim de se organizar e forjar um único “[...] espaço político, jurídico, econômico e cultural [...]”, que finalmente resultará no país que se deseja (MORAES, 2008, p. 51). Conforme observa Matos (2008),

Os espaços territoriais no Brasil são heranças dos tempos da colonização, Império e primórdios da República. São cristalizações de poder e jurisdição, através das quais a ideia de unidade nacional ficou garantida pelo que se pode chamar de pacto federativo¹⁰ (MATOS, 2008, p. 141).

Historicamente o país tem experimentado diversas fases de expansão de fronteiras agrícolas, que implicam na expressão de um modelo de desenvolvimento, resultante de relações sociais impositivas e desiguais estabelecidas no espaço (MORAES, 2008).

Partindo do ponto de vista da Geografia Política¹¹, a consolidação do Estado-nação se dá “sob o estigma da liberdade e igualdade para todos”, cunhada pela burguesia emergente em busca de um “Estado nacional menos rígido, voltado aos interesses da acumulação, constituindo uma unidade”. O esforço estava em forjar “algo” que “costurasse essa unidade”, facilitando a consolidação do Estado de direito e do próprio capitalismo (OLIVEIRA, 2002, p. 75). O surgimento do Estado-nação na América, como “entidade política, configura um novo arranjo social e geográfico” (LITTLE, 2002b, p.4), onde territorialidades de povos originários passam a ser deslegitimadas.

O século XVI e XVII é marcado pela ocupação da faixa leste litorânea, e a posterior interiorização dos bandeirantes, desde esse momento com a escravização dos índios nas missões jesuíticas; no Nordeste as *plantations* açucareiras e algodozeiras nos séculos XVII e

¹⁰ Conforme Matos (2008, p.141) o pacto federativo seria “uma espécie de acordo apoiado em bases territoriais, a partir das quais as elites políticas, as oligarquias e os diversos setores econômicos se reorganizam em busca de formas de controle de conflitos em potencial e de acomodação de seus interesses gerais e/ou específicos” (MATOS, 2008, p.141).

¹¹ A clássica noção de território da Geografia Política, de Ratzel se fundamenta na concepção de que o poder se relaciona somente ao Estado, assim o “termo território está ligado à extensão de terra sobre a qual o Estado-nação tem soberania” e exerce o seu poder (OLIVEIRA, 2002, p.73-78).

XVIII, contando com intenso trabalho de escravos removidos do continente africano; no final dos séculos XVII e início do XVIII os sertões do nordeste e do Centro-Oeste são ocupados por fazendas de gado e ainda em Minas Gerais e no Centro-Oeste impõem-se as frentes de mineração; no Sudeste, entre os séculos XIX e XX se impõe a atividade canavieira e impera o plantio do café; já no início do século XX ocorre a ocupação da Amazônia em busca da borracha e os desdobramentos dessa exploração no que diz respeito aos seus reflexos e paralelismo no investimento e aberturas de estradas que facilitariam a interiorização no território do Estado-nação (KAGEYAMA, 2008). A partir dessas “incessantes frentes de expansão de fronteiras” foram produzidos “conjuntos de choques territoriais” que configuraram “ondas de territorialização por parte dos povos indígenas e escravos africanos” (LITTLE, 2002b, p.4).

Complementa Moraes (1994, p.14), se tratar de um período em que as “populações autóctones ou transplantadas são vistas somente como um meio de se retirar a riqueza natural contidas nas terras exploradas”. Little (2002b, p.39) salienta que durante séculos, no que tange às relações interculturais, foram elaboradas “múltiplas e contraditórias formas de entender e se relacionar com a diversidade sociocultural representada pelas sociedades indígenas”. De acordo com o autor foram séculos de “oscilações entre desvalorização quase total dessa diversidade”, consolidada por meio das “guerras de conquista, escravização e extermínio” ou “supervalorização romântica, cujos indígenas expressavam uma pureza natural ainda não contaminada pela civilização”, quando conveniente (LITTLE, 2002b, p.39).

Outrossim, a partir do enfoque do desenvolvimento territorial brasileiro dado por Santos e Silveira¹² (2001) a segunda metade do século XIX é marcada pela introdução das técnicas voltadas à atividade açucareira, nos transportes ferroviários e navegação a vapor, bem como a comunicação por linhas telegráficas. No século XX, em especial a partir da década de 1930, em ritmo acelerado de modernização e progresso aparece a atividade industrial que passou a concentrar populações e estabelecer eixos de comercialização, beneficiando alguns espaços territoriais em detrimento de outros (DUPAS, 2006; KAGEYAMA, 2008). Esse processo de estabelecimento dos meios técnicos e do meio técnico-científico-informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2001) contribuiu para o rápido estabelecimento do modelo homogeneizante de grandes sistemas de monocultivos e empresas

¹² Os autores explicam o desenvolvimento territorial brasileiro a partir de três fases, em que respectivamente predomina os meios naturais, os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

agropecuárias, com a expansão do agronegócio e seus reflexos sobre a sociobiodiversidade¹³. Nesse período, se intensificou a migração para regiões até então muito pouco povoadas, em especial o centro-oeste do país (décadas de 1940 e 1950).

Conforme Little (2002b, p.12), tais “movimentos são acompanhados por pesados investimentos em infraestrutura, modificando de forma contundente as relações fundiárias existentes no país”. A construção da nova capital do país, Brasília, na década de 1950, impulsionou fortemente o povoamento do planalto central do Brasil, se projetando, a partir desse período, as “grandes estradas amazônicas (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém) dando acesso aos colonos, garimpeiros, fazendeiros, comerciantes e empresários de outras regiões do país”. Além disso, se aceleraram as grandes obras e projetos característicos das “frentes de expansão desenvolvimentista dos governos militares, como hidrelétricas e a mineração Grande Carajás” (LITTLE, 2002b, p.12).

Historicamente, no Brasil, as lógicas homogêneas de economia de escala se sobrepuseram às diversidades culturais e naturais. Aliás, essas diversidades foram tratadas como obstáculos ao desejado progresso¹⁴. Sociodiversidade e biodiversidade foram desconsideradas e desprezadas, dentro de um padrão de desenvolvimento negligente sobre os impactos negativos gerados nos ambientes e o não reconhecimento da presença de populações cuja diversidade cultural depende desses espaços para subsistência, reprodução de modos de vida específicos e manutenção de conhecimentos (BECKER; GOMES, 1993).

Desse modo, populações que não se enquadraram (ou que ainda não se enquadram) no sistema dominante hegemônico ficaram à margem desse processo, se refugiando o quanto fosse possível em espaços ainda remotos, de difícil acesso e “vazios”. Esses movimentos desencadearam rearranjos nas territorialidades de diversos povos se expressando na reconfiguração de territórios, alheios à “ideologia territorial soberana do Estado-nação” (LITTLE, 2002b, p.6). Diante do exposto, Little (2002b, p.2) argumenta que o Estado brasileiro comporta uma série de “territórios sociais”, que emergem de uma “[...] imensa diversidade sociocultural, acompanhada de extraordinária diversidade fundiária [...]”, fruto de

¹³ O termo se refere à articulação da diversidade biológica com a diversidade cultural, entendendo que na contemporaneidade a questão ambiental não é dissociada da questão social, principalmente na realidade de países megabiodiversos e de grande diversidade cultural, como o Brasil. Tem sua origem no socioambientalismo, movimento social e acadêmico com repercussão na esfera jurídica, que a partir da Constituição Federal, em 1988, e da Convenção da Diversidade Biológica, em 1992, fortaleceu os direitos socioambientais, inserindo os povos e populações tradicionais como atores políticos no cenário da construção das políticas públicas brasileiras (SANTILLI, 2005; COELHO-DE-SOUZA, no prelo).

¹⁴ A ideia de progresso é ponderada nas reflexões do *mito* do progresso de Dupas (2006). Para o autor são inegáveis os benefícios que a ciência, técnica e tecnologia ao evoluírem nos trouxeram, porém o questionável é por quem são ditadas as diretrizes e os objetivos desse progresso e ao quê e a quem ele propriamente beneficia, considerando o passivo ambiental e social gerado nesse processo.

tais rearranjos de territorialidades, cujo Estado historicamente, tem visto como um estorvo, tendo dificuldades de reconhecê-los “como parte de sua problemática fundiária” (LITTLE, 2002b, p.6). Os diversos povos indígenas, cada qual com “formas próprias de inter-relacionamento e respectivos ambientes geográficos, são alguns dos núcleos mais importantes dessa diversidade.” No Brasil, são 220 povos indígenas, que falam pelo menos 180 línguas, pertencentes a mais de 30 famílias linguísticas diferentes (FUNAI, 2011).

Na próxima seção, são abordados os conceitos de território e territorialidade, para a compreensão da complexidade que envolve o processo de afirmação dos territórios sociais, no contexto dos povos indígenas no Brasil.

2.1.1 Território, territorialidade no contexto dos territórios sociais

Para entender os processos de deslegitimação dos territórios indígenas perante os sucessivos governos brasileiros e de reação ao novo cenário, é necessário lançar mão da reflexão sobre os conceitos de território e territorialidade. Esses conceitos têm sido amplamente utilizados por diferentes áreas do conhecimento¹⁵ (HAESBAERT, 2009), e, portanto abarcam concepções e realidades bastante diversas, mas de modo unânime se entende a relação geradora do território como àquela que envolve poder (CLAVAL, 1999; HEIDRICH, 2009; RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 1996), porém não apenas o político. Diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido implícito ou simbólico, de apropriação (HAESBAERT, 2004, p.20).

Conforme Raffestin (1993), espaço e território não são sinônimos, mas se complementam e se sobrepõem. Para o autor o espaço é anterior ao território, que por sua vez se efetiva a partir das práticas e relações sociais, que regulam os usos do espaço e este por sua vez ocupado de modo específico, se traduz em território. Para Santos (1996), o espaço é entendido como um sistema composto por objetos e ações, onde coexistem diversos territórios, materiais, imateriais; multiescalares e multidimensionais (SAQUET, 2007). Desta forma, o espaço geográfico é composto por diversos territórios, influenciando o espaço e sendo influenciado por ele, numa relação dialética, contínua e em constante construção. Desse modo, para Santos e Silveira (2001, p.20), “território usado é sinônimo de espaço geográfico”.

Haesbaert (2009, p.37 - 40) sintetiza várias noções de território em quatro vertentes: a “política”, com destaque para “relações espaço-poder ou jurídico-política”, a qual concebe o

¹⁵ Como Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia, Psicologia, etc.

território como “espaço delimitado e controlado”, muitas vezes relacionado ao poder político e soberano do Estado e as fronteiras nacionais, atualmente incorporando múltiplos poderes e múltiplas escalas; a “cultural ou simbólica”, cuja dimensão simbólica e subjetiva se destaca e o território é visto como fruto da “apropriação simbólica” de determinado grupo sobre determinado “espaço vivido”; a “econômica”, focada nas “relações econômicas” e suas dimensões no espaço geográfico, no território se expressam os interesses pelas “fontes de recursos naturais como produto da divisão territorial do trabalho”; a “natural(ista)”, cuja relação sociedade-natureza é a base para se pensar a noção de território, estabelecida, principalmente, a partir das relações humanas com o ambiente biofísico.

As quatro vertentes apresentadas por Haesbaert (2009) perpassam as discussões referentes às dinâmicas que envolvem os povos indígenas subsidiando o entendimento do cenário de emergência e afirmação dos territórios sociais (LITTLE, 2002b) indígenas no Brasil. Em se tratando das populações indígenas, cujas práticas socioculturais se vinculam a ecologia específica de um território cabe-nos compreender essas vertentes de maneira integrada, articulada, conectada. Pois a noção de território para os indígenas está vinculada a perspectivas de pertencimento, identificação simbólico-religiosa com os espaços que os constituem culturalmente, sendo, portanto indissociáveis os usos e representações sobre determinando espaço (HAESBAERT, 2009).

Sobre a relação entre território e territorialidade, Santos e Silveira (2001, p.19-20) explicam que,

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Já a territorialidade é entendida como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence, cujo sentimento de exclusividade ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado. (...) Assim, a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, construção do futuro, o que entre os seres vivos, é privilégio do homem (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.19-20).

Little (2002b, p.3) salienta que a territorialidade se expressa a partir do “esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica do seu ambiente biofísico, se convertendo assim em seu território”. Conforme Heidrich (2009, p.271), “o princípio da territorialidade não implica necessariamente em exclusão ou conflito em relação a outras territorialidades, mas apenas quando coincide o objeto de sua ocorrência”. Complementa nesse sentido a perspectiva relacional de Raffestin (1993)¹⁶ *apud* Haesbaert (2009, p.82), que permite uma visão ampliada do território, superando uma “leitura simplista de espaço como enraizamento, estabilidade, delimitação ou

¹⁶ RAFFESTIN, C. Por uma Geografia do Poder. São Paulo:Ática, 1993.

fronteira”, mas sim, o território também como “movimento, fluidez, interconexão”. Entretanto, estas características estão ligadas a relações de poder, que sob a dimensão política, leva-nos a conceber o território a partir da imbricação de múltiplas relações de poder.

O fato é que nenhuma sociedade existe sem exprimir aos espaços que ocupa uma lógica territorial. Senso de territorialidade é implantado de diferentes maneiras e em diferentes contextos. Mas um aspecto fundamental da territorialidade humana é a multiplicidade de expressões, conduzindo a um leque muito amplo de tipos de territórios, cada qual com suas particularidades socioculturais (LITTLE, 2002b).

Em relação às discussões que envolvem os povos indígenas e seus espaços territoriais no Brasil, estes expressam as contradições de processos históricos, movidos por comportamentos de territorialidades, que desembocam na produção de distintos territórios dentro dos limites do Estado-nação, ao que Little (2002b) se refere como “territórios sociais”. Os territórios sociais têm sua origem nos diversos processos históricos, de expansão de fronteiras agrícolas, econômicas, e mesmo ambientais no Brasil, que produziram choques territoriais e provocaram ondas de territorialização legitimando perante o Estado distintas formas de expressão territorial (LITTLE, 2002b).

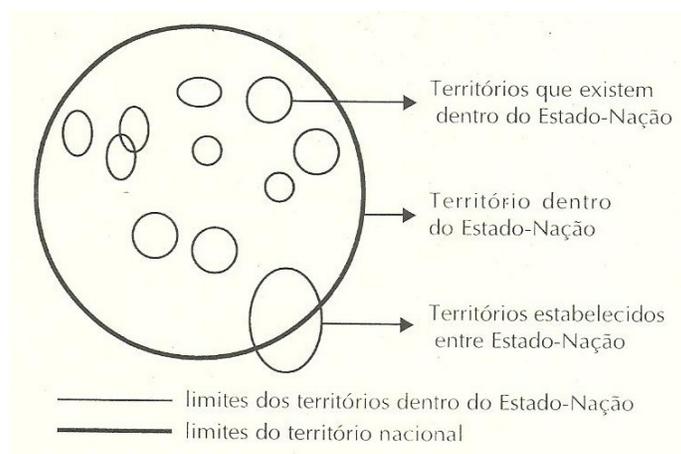
No âmbito das concepções de territorialidade indígena, Gallois (2004, p.39), explica que variadas análises as descrevem a partir de noções abertas de territórios, cujo entendimento de “limites” é extremamente variável. A autora cita Oliveira Filho (1989¹⁷, *apud* GALLOIS, 2004, p.40), o qual reforça não ser da natureza das sociedades indígenas o estabelecimento de limites territoriais precisos no exercício de sua sociabilidade. Da situação colonial a qual essas sociedades foram submetidas é que adveio essa necessidade. Aprender essas lógicas espaciais diferenciadas é de fundamental importância para que se legitimem as variadas formas de organização territorial indígena, a partir de lógicas próprias de territorialidade (GALLOIS, 2004).

Uma das características dos territórios sociais é o regime de propriedade comum, estabelecido por usos e regras consuetudinárias, que regulam o acesso aos recursos estruturando a base econômica de determinado espaço. Os “vínculos sociais, simbólicos e rituais mantidos com respectivos ambientes biofísicos” dão ao espaço, até então “abstrato e genérico”, o significado de “lugar”, fundamentado na memória coletiva pelo valor de uso dos atributos ambientais que sustentam o grupo, a partir de técnicas originárias existentes (LITTLE, 2002b, p.10).

¹⁷ OLIVEIRA FILHO, J. P. Os poderes e as Terras Indígenas. Rio de Janeiro: PPGAS, Museu Nacional, 1989.

Desse modo, as reivindicações territoriais, que fundamentam a garantia perante o Estado do reconhecimento dos territórios sociais, estão relacionadas a expressões de territorialidades, que, apesar de despossuídas de “títulos ou leis, são mantidas vivas na memória coletiva, incorporando dimensões simbólicas e identitárias dos grupos com os lugares que habitam” ou usufruem sazonalmente (LITTLE, 2002b, p.11), “dando consistência temporal ao território”. A figura 1, elaborada por Oliveira (2002), representa distintos territórios em contraponto à unidade territorial Estado-nação.

Figura 1: Território do Estado-nação que inclui outros territórios



Fonte: OLIVEIRA (2002, p.87)

A sobreposição de territórios, e conseqüentemente territorialidades, em um espaço compreendido como Estado-nação, é um dos maiores desafios à gestão governamental, “especialmente se pensada de forma integrada e participativa” (MATOS, 2008, p.141) no âmbito de um Estado que se reconhece como pluriétnico e multicultural. Pois, a autoafirmação e a luta pelo reconhecimento de expressões territoriais no Brasil têm evidenciado os “[...] territórios como ambientes em que se desenvolvem conflitos e processos que dão sentido espacial e econômico à história social da ocupação humana [...]” (MATOS, 2008, p.141).

Diante da complexidade associada ao processo de afirmação dos territórios sociais, se parte para a próxima seção, onde são abordadas as relações entre órgãos indigenistas oficiais e indígenas, buscando resgatar elementos que contribuíram para a reconstituição das distintas condições a que foram submetidos os povos originários no Brasil e que se refletem na situação de marginalização territorial atual desses povos.

2.1.2 Órgãos indigenistas oficiais no Brasil: os responsáveis pela gestão desses territórios?

Compondo um cenário de confronto entre distintas concepções de territórios e territorialidades, estão as ideias de assimilação e pacificação dos índios pelo Estado brasileiro, cujos esforços remontam o período republicano (1899), com fortes referências no período colonial. A meta (conforme já mencionado) estava em forjar um povo brasileiro homogêneo, aspecto que se consolida na primeira Constituição, de 1824, que ignora completamente a existência de indígenas (SOUZA LIMA, 2010). Ao retomarmos a história colonial e republicana que antecede a promulgação da CF 1988, se verifica que os direitos indígenas foram sempre direitos temporários, devendo deixar de existir conforme estes fossem sendo “integrados e assimilados à comunhão nacional” (LEITÃO; ARAÚJO, 2008, p.69).

Fizeram parte desse processo dinâmicas em favor do reconhecimento dos direitos aos indígenas, estes são entendidos como o indigenismo, a política indigenista e a ação indigenista, se fazendo necessária sua distinção. O indigenismo pode ser compreendido como movimento cultural surgido nas primeiras décadas do século XX na América Latina, com reflexos que se fazem sentir na atualidade nos “campos literário, artístico, filosófico e político” (VERDUM, 2010, p.15). Entendido como um movimento sociocultural se origina na:

Crise de legitimidade dos modelos culturais racionalistas de origem européia. Sofre influência de movimentos culturais europeus que almejam preservar e resgatar valores que estavam sendo perdidos na Europa em decorrência do processo de urbanização e industrialização naquelas metrópoles. (...) Como conjunto de saberes e modos de exercício do poder, o indigenismo social assume a forma de uma ideologia administrativa que estrutura a política estatal destinada a integrar os povos indígenas na formação de um Estado republicano uninacional (VERDUM, 2010, p.15-16).

Para Souza Lima (1995¹⁸:14-15 *apud* VERDUM, 2010, p.17) o termo indigenismo faz referência ao “conjunto de ideias e ideais” voltado a inserir os indígenas no convívio com as sociedades dos Estados nacionais. Para tal, faz-se necessária a formulação de métodos para o trato com as populações originárias, sendo estes operacionalizados a partir de uma “definição do que seja índio”. Conforme Verdum (2010) as origens do indigenismo no Brasil se relaciona à chamada “tradição sertanista” dos anos 1950. O “sertanista” seria um homem especializado em desbravar os sertões a fim de “atrair e pacificar os índios arredios”.

¹⁸ SOUZA LIMA, A. C. Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

Dominador das técnicas de pacificação seu objetivo final era dominá-los e civilizá-los ao convívio e interesse nacional.

Peres (2004, p.46) explica que o indigenismo “Remete a um conjunto ideológico no qual os grupos étnicos homogeneizados sob a categoria índios emergem como um problema: a questão indígena”, que precisa ser resolvida. A fim de “dar conta desse problema” se elaboram “soluções e instrumentos, caracterizados por uma coerência lógica que recortam certa realidade para a intervenção prática”.

Já a política indigenista se refere as “medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados, direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas” (SOUZA LIMA 1995¹⁹, p.14-15 *apud* VERDUM, 2010, p.17). Entretanto,

ONGs, instituições religiosas e organismos multilaterais (BIRD e BID, por exemplo) ainda que orientados geralmente pela noção do Estado como ente responsável, pela proteção e promoção dos povos indígenas situados no território sob seu domínio, também formulam e implementam políticas de natureza indigenista, sendo necessário considerar as influências das ações empíricas desses agentes nas políticas indigenistas brasileiras (VERDUM, 2010, p.17).

Assim, política indigenista “se refere à tradução do conteúdo programático formulado no bojo das práticas discursivas indigenistas hegemônicas do Estado” (PERES, 2004, p.46-47). De acordo com Peres (2004, p.47), a política indigenista historicamente se ocupou da:

Organização burocrática (postos de atração, postos indígenas, inspetorias, diretorias, etc.), bem como todo o aparato normativo que regulamenta (legislação referente à relação com os diversos segmentos da sociedade nacional, critérios definidos da condição indígena, normas de ação, estatutos das várias instâncias político-administrativas, etc.), podendo inclusive transbordar o próprio âmbito da agência indigenista oficial (PERES, 2004, p.47).

Em relação à ação indigenista, esta se refere “às estratégias mobilizadas por servidores/técnicos do órgão indigenista oficial em contextos de exercício da prática indigenista” (PERES, 2004, p.47); bem como (posteriormente a partir da década de 1990) as ações realizadas²⁰ pelos outros ministérios do Governo responsáveis por atender às demandas indígenas; e da sociedade civil organizada, tendo essa última influência sobre uma ação indigenista não governamental.

No início do século XX, a institucionalização do indigenismo brasileiro inicia com a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais

¹⁹ SOUZA LIMA, A. C. Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

²⁰ Por meio de política pública, programa ou projeto.

(SPILTN-1910) (VERDUM, 2010), órgão oficial do governo republicano brasileiro, que teve como foco a “atração e pacificação”, com objetivo de preparar o índio para atividades agrícolas. O SPILTN surgiu em um contexto histórico de fim de escravidão e assim a intencionalidade desse órgão era “transformar índios e descendentes de escravos em trabalhadores nacionais”, que serviriam de mão-de-obra e, por ventura, diminuiriam a necessidade de o Brasil absorver imigrantes europeus para o trabalho agrícola e industrial (ALMEIDA, 2008, p.43).

Em 1918 o SPILTN passou a se chamar Serviço de Proteção ao Índio (SPI), porém com o mesmo objetivo do órgão anterior, mas com a ideia de proteção para que o contato e as mudanças fossem mais cautelosos. Esse tipo de atuação estava apoiado no “estatuto da tutela” previsto no Código Civil de 1916, que “qualificava o índio como relativamente incapaz” (ALMEIDA, 2008, p.43). Uma vez que os índios eram contatados e “pacificados” o SPI demarcava a terra (em geral áreas pequenas e com recursos naturais insuficientes para subsistência indígena) como “Reserva Indígena (RI)”, onde populações indígenas dispersas sobre o território nacional eram agrupadas e passavam a viver sob o regime de confinamento, até sua completa integração. Santilli (1999, p.35) complementa que, em geral, na RI se agrupavam diversas etnias, por vezes inimigas, impondo a obrigação da “convivência.” Na RI se instalava um posto – o Posto Indígena (PIN) – visando “proteger a terra e ensinar técnicas agrícolas aos índios” (ALMEIDA, 2008, p.44). Foi também, na época que o SPI criou a “renda indígena”, usada para manter a “infraestrutura e as equipes do órgão em campo” (POZZOBON, 1999, p.283). Tal renda era obtida pela “comercialização do artesanato e da produção agrícola dos índios; arrendamento de porções das TIs por fazendeiros e pequenos produtores rurais do entorno; estabelecimento de serrarias na TI” (POZZOBON, 1999, p.283). Eram incentivadas e financiadas atividades voltadas à produção rural monocultivos de arroz, pecuária extensiva, suinocultura, silvicultura, etc. Pela falta de controle do SPI sobre a renda obtida, muitos recursos foram desviados pelos próprios funcionários e ainda parte das terras arrendadas pelos mesmos em benefícios particulares (POZZOBON, 1999).

A forma de atuação do SPI demonstra que a estratégia do poder governamental era de liberar as terras para os empreendimentos, a colonização, ocupando o território nacional a qualquer custo e assim se ignorou qualquer tipo de organização social pré-existente entre os indígenas e seus vínculos territoriais com os elementos ambientais que os compunham (BRAND, 2004). Evidencia-se um período em que noções de território e territorialidade indígena são totalmente ignoradas, valendo somente a concepção de território vinculado ao poder do Estado-nação.

Em 1967 o SPI é extinto, sendo substituído pela FUNAI. A substituição é feita em decorrência de inúmeras “denúncias de genocídio, corrupção e ineficiência da ação do SPI” (ALMEIDA, 2008, p.44), com a ideia de que assim o Governo Militar conseguiria executar o plano de origem que era integrar o índio à comunhão nacional²¹.

A FUNAI ao herdar a estrutura e parte dos funcionários do antigo órgão, herda os vícios e o próprio papel do SPI, “assistencialismo, criação de dependência, manipulação de lideranças indígenas” (POZZOBON, 1999, p.5). A partir da década de 1970 a FUNAI, marcou seu engajamento na ditadura militar cujos reflexos se viram sentir sobre o bioma Amazônico. Em meio aos “planos desenvolvimentistas²² de integração nacional” (abertura de estradas, projetos de colonização, hidrelétricas, etc.), a Fundação contribuiu para desbravar os sertões, e conseqüentemente gerou impactos sem precedentes sobre a vida de povos indígenas, que foram denunciados internacionalmente ao longo dos anos 1970 e 1980 (SOUZA LIMA, 2010). À época a política indigenista pautada a partir dos planos de defesa da nação brasileira foi mantida em afinidade com outros aparelhos do Estado incumbidos de implementar os planos desenvolvimentistas como o Conselho de Segurança Nacional (CSN), Plano de Integração Nacional (PIN), Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA, 2012).

A FUNAI, contagiada pela ideia do desenvolvimento do setor agrícola do país, em que a produção deveria ser potencializada pelo maquinário da Revolução Verde, passou a introduzir essa prática em projetos junto aos indígenas contatados e habitantes das RIs. Passou a impor também uma “mentalidade empresarial junto aos índios, aplicada através de projetos econômicos e projetos de desenvolvimento comunitário” (ALMEIDA, 2008, p.44). Tratava-se da política indigenista do governo militar, atrelada a um “projeto mais amplo de integração nacional e modernização forçada do país” (POZZOBON, 1999, p.284).

²¹ Outro motivo seria “[...] livrar o órgão de ingerências políticas locais e regionais que se constituíam como potenciais ameaças à hegemonia da ditadura militar [...]” (POZZOBON, 1999, p.283). Dentre as estratégias militares empreendidas estava a de atrair os índios nos chamados postos de atração (PIN ou missões religiosas) isolando-os das áreas de interesse nacional. O monopólio tutelar do Estado no trato com os indígenas foi expandido por meio de projetos assistencialistas de saúde, educação, cooptação de lideranças e facções indígenas para obtenção de consentimento, limitando o acesso de pesquisadores e apoiadores de outras organizações e da própria igreja (SANTILLI, 1991).

²² Desenvolvimentismo é o nome dado à “estratégia nacional de desenvolvimento econômico” de países como o Brasil, tidos como “em desenvolvimento” e que haviam desencadeado sua industrialização entre as décadas de 1930 a 1970. Tratou-se de um “desenvolvimentismo nacionalista”, visto que, para se industrializarem, tais países precisaram investir, primeiro, na consolidação de seu “Estado nacional”. Ressaltando fundamentalmente aspectos ligados à unidade nacional e à integração dos diferentes, visando à afirmação de uma identidade unificada, brasileira, o nacionalismo esteve “presente no desenvolvimentismo como ideologia” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.7).

A meta desses projetos era a criação de “infraestrutura de produção” e para tal se construíram, por exemplo, casas de farinha e estradas para escoamento da produção para o mercado. Tais projetos podem ser caracterizados como “exógenos e excludentes”. “Exógenos” por serem produções não praticadas pelos índios, as quais nem eram consumidas por eles, sendo diretamente destinada à comercialização (soja, milho, arroz, trigo, etc.). “Excludentes”, pois eram selecionados os indígenas que trabalhariam na produção e que seriam assalariados. Por vezes, era contratada mão-de-obra não indígena quando se tratava de serviços mais especializados. Essas situações ocorreram em diversas áreas de RIs, principalmente no Sul do país, ocasionando o “desmatamento de grandes áreas, o desaparecimento de antigas roças, empobrecimento do solo, consequências sentidas até atualidade” (ALMEIDA, 2008, p.44-45).

Em meio a este contexto foi aprovado o Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973), cujo “teor assimilacionista e tutelar” e considerando os indígenas “relativamente incapazes”, guardava a surpresa de possibilitar aos índios o direito sobre os territórios que já ocupavam pela regularização fundiária dos mesmos, porém ao mesmo tempo, propunha a emancipação desses povos, sem direitos diferenciados, rumo à “aculturação” (SOUZA LIMA, 2010, p. 31-32). Muitas populações indígenas, na recusa de serem “assimiladas”, desafiaram a “pacificação” e fugiram para os “interiores de florestas” articulando estratégias de sobrevivência e “resistência passiva²³ e ativa” (LITTLE, 2010, p.256). Nessas fugas, se expandiram as territorialidades e se re-configuraram vínculos territoriais no processo dinâmico de apropriação do espaço, uso e incorporação de outros elementos ambientais neles contidos.

A década de 1970 foi marcada pela crítica de antropólogos que se debruçaram a registrar e questionar os cenários regionais avassaladores provenientes dos “impactos dos empreendimentos desenvolvimentistas sobre os povos indígenas” com conivência da FUNAI. Tais críticas tiveram repercussões mundo afora, justamente em tempos em que as pressões internacionais estavam voltadas à “anistia”, “direitos humanos” e “meio ambiente” (SOUZA LIMA, 2010, p.32-33).

Conforme Santilli (2005, p.27), em tempos de regime militar foram “inúmeras as obras e projetos de grande impacto ambiental”, sem “consulta pública prévia ou avaliação ambiental”. Exemplo clássico é o da hidrelétrica de Itaipu, que inundou o Parque Nacional de Sete Quedas e território de uso tradicional do povo indígena Guarani. De acordo com a autora,

²³ No âmbito das resistências passivas Little (2002b, p.5) registra os “processos de acomodação, apropriação, consentimento, influência mútua e misturas entre todas as partes envolvidas”.

apesar de protestos ambientalistas, entre 1964 e 1984 não havia “espaço político e democrático” para questionamentos, avaliações ou discussões sobre impactos ambientais causados por obras do Governo.

Paralelo a tal período, o ano 1972, é marcado pela Conferência de Meio Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo. Esse evento ambientalista internacional teve grandes repercussões em diferentes Estados Nacionais, evidenciando a interdependência das problemáticas ambientais globais, associadas à degradação das bases biofísicas que sustentam a sobrevivência da espécie humana. Em nosso país, as conseqüências da Conferência de Estocolmo, foram sentidas através da promulgação de decretos e leis ambientais, como a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA – Dec. 73.030/73), primeiro órgão ambiental brasileiro. A partir de então, sucederam outras leis, que tratavam os “bens ambientais de forma isolada e desarticulada” (SANTILLI, 2005, p.28). Diferentes instrumentos jurídicos passaram a regular os recursos ambientais – Códigos das Águas, Código Florestal, Lei de Proteção da Fauna, etc. Só em 1981, com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6.938/81), o meio ambiente passa a ser tratado de forma sistêmica.

Entretanto, Santilli (2005, p.29) chama atenção quanto à orientação preservacionista/conservacionista expressa nas leis editadas nesse período, onde a dimensão social/humana, longe de estar incorporada, cedia espaço somente à proteção dos ecossistemas, de espécies da fauna e flora, estando a ênfase da legislação ambiental no controle e repressão de práticas consideradas “lesivas ao meio ambiente”. Outra consideração é feita por Leite Lopes (2006, p.34) que analisa a criação da SEMA sob dois aspectos: “demanda de controles ambientais por uma minoria de técnicos governamentais e a oportunidade da chancela institucional para a captação de financiamentos internacionais para os quais as garantias ambientais eram necessárias”.

Cabe salientar, que no âmbito da América Latina, em meio às “críticas dos efeitos etnocidas das políticas desenvolvimentistas” e das políticas indigenistas do governo militar, eventos como a Reunião de Barbados (1971) e a Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, realizada em San José da Costa Rica (1981), foram marcantes na elaboração de propostas de “desenvolvimento alternativo”²⁴ aos

²⁴ Conforme Rodolfo Stavenhagen (1985): o etnodesenvolvimento visa concentrar recursos e esforços no sentido de produzir os bens essenciais, necessários à elevação do padrão de vida dos mais pobres, tendo como base a valorização das atividades de subsistência para reduzir o problema da fome; conquistar as necessidades básicas, mas questionando-se como e por quem são definidas essas necessidades; estimular a visão endógena que deverá responder às necessidades coletivas e socialmente definidas; estimular o uso e aproveitamento das

indígenas, em que os mesmos passassem a ser protagonistas dos seus destinos. Esta perspectiva, intitulada Etnodesenvolvimento, tem como argumento central a questão étnica e o modo como esta foi ignorada no modelo universalista de desenvolvimento. Essa abordagem enfoca os grupos étnicos, suas atividades econômicas e reivindicações políticas, além de aspectos relacionados a mobilizações sociais endógenas, iniciativas, estratégias, inovações, participação e autonomia. O nível de ação que o Etnodesenvolvimento propõe é o local, por ser onde existem as maiores oportunidades para esses grupos exercerem influência nas decisões que lhes podem afetar positiva ou negativamente, promovendo mudanças nas práticas econômicas e sociais, visando atingir uma autogestão étnica (LITTLE, 2002a).

As repercussões desses eventos paralelos em relação ao modo de atuação dos órgãos indigenistas oficiais no Brasil se fizeram sentir lentamente em termos de mudanças de paradigma da política indigenista, pois o longo período de intolerância e desrespeito ocasionou inevitavelmente impactos socioambientais por vezes irreversíveis e sequelas que perduram até a atualidade sobre os indígenas em seus territórios.

Percebe-se pelo contexto apresentado que desde o início do século XX, passando pelo período de ditadura militar (1964-1985) até a pré-constituente, a gestão governamental dos territórios indígenas era realizada de modo unilateral somente por uma única instituição criada pelo Estado. A gestão indígena pré-existente foi totalmente ignorada, pois as instituições estatais, sendo por último a FUNAI, se impunham no poder de decidir todas as ações a serem empreendidas sobre os indígenas em seus territórios, ou melhor, nos espaços criados como RIs, projetando o desenvolvimento desses territórios com reflexos, via de regra, negativos sobre as condições de vida indígena. Até então estes foram os órgãos responsáveis pela gestão dos territórios indígenas oficialmente reconhecidos pela União, porém se tratou de uma gestão com propósitos explicitamente voltados a garantir a hegemonia nacionalista que se buscava forjar, uma gestão governamental centralizadora de tomadas de decisão (BERKES, 2005).

Na próxima seção, primeiramente se faz uma síntese dos aspectos relacionados ao paralelismo existente entre a criação de Parques Nacionais (PN) e a implementação dos projetos desenvolvimentistas, que incorporam as áreas para preservação de uma natureza vista como intocada, desconsiderando os territórios indígenas. Mostra-se que da aproximação

tradições culturais existentes; respeitar o meio ambiente, sendo o ponto de vista ecológico fundamental; incitar o uso de recursos locais sejam estes naturais, técnicos ou humanos; contar com as próprias forças e recursos, mais do que esperar soluções para os problemas a partir do mundo industrializado; não rejeitar cooperações internacionais, mas insistir que as intervenções devem ocorrer nos termos locais (STAVENHAGEM, 1985, p.19).

estabelecida entre o movimento ambientalista e outros movimentos sociais, dentre estes as organizações e associações indígenas, surge o Socioambientalismo cujas aspirações e intenções se fazem presentes no novo texto constitucional de 1988. Nesse processo se verifica o engajamento da sociedade civil organizada às causas indígenas, favorecendo a participação de outras instituições e o fortalecimento de um indigenismo e de uma política indigenista construída com influências da sociedade civil organizada.

2.1.3 Das críticas ao Desenvolvimentismo ao surgimento do Socioambientalismo

Diante do contexto apresentado na seção anterior, se expressam com ênfase movimentos nas esferas sociais, cujas proporções embasam as transformações posteriores que viriam no âmbito legislativo brasileiro. A compreensão desse processo passa pela reconstituição das aproximações ocorridas entre os movimentos sociais: indígenas, ambientalistas e outros grupos sociais, como: seringueiros, quilombolas, camponeses, sindicalistas, e demais agricultores excluídos pela dita modernização conservadora da agricultura²⁵.

Esses grupos, ainda que de modo paralelo, circularam por espaços comuns, pois suas demandas igualmente passaram a questionar e a colocar em cheque propostas governamentais que, alicerçadas em financiamentos externos – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional –, investiam fortemente na construção de grandes obras de infraestrutura (desde transporte e energia às indústrias de base) a fim de acelerar o crescimento econômico. Enfim, contestavam políticas desenvolvimentistas e seus desdobramentos quanto à expansão das fronteiras agrícolas, como aquelas que se expandiram sobre os biomas Cerrado, Amazônico e Mata Atlântica, entre as décadas de 1970, 1980 e 1990.

Em contraponto ao avanço das frentes pioneiras e de expansão (MARTINS, 1997), à ocupação e exploração territorial desmedida, ao avanço predatório sobre os diferentes biomas, à exploração e destruição desenfreada e caótica de recursos florestais madeiráveis, minerais, recursos hídricos entre outros, a solução paliativa, apontada e defendida por certos grupos

²⁵ Modernização conservadora da agricultura inicia no país no final dos anos 1960. Refere-se às políticas de desenvolvimento rural baseadas essencialmente na busca de aumentos constantes de produtividade agrícola via introdução de inovações tecnológicas (fertilizantes, pesticidas, sementes melhoradas, tratores, equipamentos agrícolas etc.), implementadas pelos governos militares. Conforme Graziano da Silva (1982), tal modernização é dita “conservadora” por terem reduzido a questão agrária brasileira (concentração da terra, condições dignas de trabalho e qualidade de vida dos trabalhadores rurais, violência no campo, relações clientelistas e de dominação tradicionais etc.) a um problema de política agrícola (crédito, assistência técnica, pesquisa agropecuária, investimento em infra-estrutura etc.) (PRINTES et al., 2011).

ambientalistas²⁶ foi a criação de Parques Nacionais (PN) e outras áreas de “proteção integral”, sob reflexo e incentivo da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), ONG ambientalista européia mais antiga²⁷, voltada à preservação e conservação da natureza em “áreas protegidas” (MARETTI, 2004).

Mundialmente a base do modelo operacional adotado, foi inspirada no PN de *Yellowstone* (1872), exemplo da natureza em estado selvagem (*Wilderness*) estadunidense (DIEGUES, 1994). Tais concepções, vinculadas à vertente ambientalista preservacionista, julgava então que haveria ainda partes do planeta que nunca teriam sido manejadas ou tocadas pela mão humana. As ideias advindas do histórico ambientalismo norte americano eram defendidas por duas vertentes de pensamento: o preservacionismo e o conservacionismo, sendo o ponto de divergência entre as duas o fato de o conservacionismo admitir o uso racional dos recursos naturais nessas áreas, porém a partir de uma racionalidade alicerçada no próprio pensamento científico das elites culturais dominantes.

Em ambas as perspectiva, os humanos seriam seres depredadores da natureza, portanto tais “áreas prístinas” ou virgens deveriam ser protegidas dos próprios humanos. Assim, visando preservar intactos tais paraísos perdidos, seria preciso, necessariamente, não permitir - a não ser para fins específicos (pedagógicos, científicos, turísticos etc.) - que pessoas vivessem nestas “áreas intocadas” ou delas fizessem algum tipo de uso direto (DIEGUES, 1994). Mais tarde, tal concepção evoluiu para a prerrogativa, ainda hoje dominante entre diversos grupos ambientalistas, de se guardar, para as gerações futuras, amostras representativas da biodiversidade terrestre.

Barretto-Filho (2004) ao traçar um histórico da criação de UCs de proteção integral no Brasil no século XX, mostra o paralelismo existente entre o avanço da fronteira agrícola e desenvolvimentista brasileira em relação à criação das primeiras UCs no Brasil, conforme o autor:

Entre 1959 e 1961 foram criados 13 Parques Nacionais, cinco dos quais no Centro-Oeste: Araguaia, Emas, Tocantins, Brasília e Xingu. Em 1959, JK criou três Parques Nacionais: Ubajara (CE), Aparados da Serra (RS/SC) e Araguaia (GO). Em 1961, foram criados mais dez Parques Nacionais: os Parna das Emas e do Tocantins, ambos em Goiás, ainda sob JK; os Parna de Sete Quedas (PR), Xingu (MT), Caparaó (MG/ES), Sete Cidades (PI), São Joaquim (SC) e Rio de Janeiro – hoje, da Tijuca –, no curto período do governo Jânio Quadros; e os Parnas de Brasília (DF) e Monte Pascoal (BA), durante o regime parlamentarista. Somando-se estes às nove Reservas Florestais decretadas por Jânio Quadros na Amazônia em 1961. Isto só voltaria a acontecer na virada da década de 1970 para a de 1980, na Amazônia, confirmando a tendência dos Parques e Reservas equivalentes acompanharem o deslocamento programado do ecúmeno nacional (BARRETTO-FILHO, 2004, p.57).

²⁶ À época muitos deles ocupando posições-chave em órgãos dos governos militares.

²⁷ Criada em 1948.

Em um país de dimensão continental como o Brasil, imensas extensões de terras cobertas por florestas foram tidas como subutilizadas ou como espaços vazios passíveis de dar lugar, à intensificação da exploração mercantil, por outro, visando compensar à devastação ambiental, desta mesma exploração, por meio da criação de inúmeras UCs cuja finalidade era a preservação de uma natureza desantropizada (PRINTES et al., 2011).

Trata-se de uma fase de “grande impacto fundiário” em que “territórios sociais de povos indígenas (assim como dos quilombolas e extrativistas)” sofreram intensamente os reflexos da criação de UCs, se configurando em territórios sobrepostos. A solução para tais sobreposições foi a expulsão das pessoas de seus lugares para outros espaços, a partir de indenização ou reassentamento, semelhante às soluções dadas quando da remoção por construções de “barragens ou outros projetos de desenvolvimento” (LITTLE, 2002b, p.16). Nesse período, passou a ser considerada ilegítima qualquer presença humana nesses espaços, a não ser a presença científica ou técnica. Esta exclusão tem a finalidade de garantir a conservação da biodiversidade.

A partir de 1960, a IUCN, através de sua Comissão Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CMA), passou a promover e organizar fóruns de discussões internacionais a fim de criar mecanismos estratégicos para a gestão das Áreas Protegidas (AP). Conforme a IUCN as AP são definidas como: “área de terra ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, e de recursos naturais e culturais associados e manejados por instrumentos legais ou outros meios efetivos” (IUCN, 1993). Inclui-se nessa perspectiva áreas com a finalidade de:

Pesquisa científica, proteção da vida selvagem, conservação de espécies e de ecossistemas, manutenção de serviços ambientais, proteção de determinados aspectos culturais ou belezas naturais, turismo, lazer, educação e uso sustentável de ecossistemas. A IUCN organiza essa diversidade de áreas protegidas em seis categorias que refletem seus objetivos de manejo, variando desde nenhuma intervenção humana até altos níveis de intervenção (GASTAL; SARAGOUSSI 2008, p.54).

As discussões promovidas nos fóruns da IUCN passaram a tencionar e influenciar no modelo de conservação até então assumido pelo Brasil, que aos “moldes norte-americanos” se baseavam exclusivamente na beleza cênica e nos atrativos naturais que determinadas áreas geográficas pudessem oferecer, ao gosto dos habitantes de espaços urbanos industriais, sedentos por paisagens bucólicas e selvagens. Pode-se dizer que relacionado aos desdobramentos desse processo está o projeto de lei do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (SNUC) brasileiro, proposto em 1992, e consolidado pela lei 9.985/2000, conforme veremos no decorrer desse capítulo.

Little (2002b, p.16) constata ser esta a fase do “preservacionismo territorializante”, em que extensas áreas geográficas são criadas pelo Estado e controladas pela militância simpatizante pela causa ambiental. As áreas criadas pertencentes à União são terras públicas garantidas por decretos e leis e são legitimadas como tal, por meio de estudos e “pesquisas científicas de especialistas”; que “estabelecem planos de manejo” em que se especifica o que é ou não permissível naqueles territórios. Para o autor, essas áreas explicitam a “vertente desenvolvimentista, a partir das noções de controle e planejamento” (LITTLE, 2002b, p.16).

O contexto acima apresentado precede o surgimento do movimento socioambientalista, que emerge da dicotomia vivenciada pela vertente ambientalista preservacionista/conservacionista. O Socioambientalismo difere do conservacionismo, centrado no uso racional dos recursos naturais (DIEGUES, 1994). O socioambientalismo é favorável à inclusão de sociedades humanas rurais em estratégias de gestão ambiental de áreas protegidas para fins de conservação ambiental.

Conforme Santilli (2005, p.31), o Socioambientalismo, ou movimento socioambientalista, tem sua origem relacionada às “articulações políticas” e alianças estabelecidas entre o movimento social e movimento ambientalista, ocorridas na década de 1980. Diferentemente da visão preservacionista clássica – natureza intocada (DIEGUES, 1994) - ou da ótica estritamente tecno-biologicista voltada à instrumentalização das estratégias de proteção à biodiversidade vista como tendo valor intrínseco, as propostas passaram a colocar no centro das discussões a questão da inclusão e participação ativa, nas instâncias de decisão então existentes, de povos e grupos sociais culturalmente diferenciados (PRINTES et al., 2011).

O surgimento do Socioambientalismo se relaciona com o período de redemocratização do país, entre os anos 1984 a 1988, que respectivamente, marcam o final do regime militar e a promulgação da Carta Magna brasileira que vigora até a atualidade. Ao se consolidar a democracia no país se rompe as mordças e dá se voz a questionamentos a despeito das promessas advindas da ideologia do progresso e do desenvolvimento, visto que as transformações mundiais ocorridas ao longo do século XX não fizeram recuar a miséria, a pobreza, a violência, o totalitarismo, mas, ao contrário, sua consolidação contribuiu para a emergência de crises ambientais, econômicas e sociais (PRINTES et al., 2011).

Nesse período, ao retomarmos o histórico de luta dos grupos étnicos ao longo da década de 1980, nos deparamos com a emblemática luta dos seringueiros – que após o I

Encontro Nacional dos Seringueiros, em Brasília, resultou na criação do Conselho Nacional dos Seringueiros em 1985. A dimensão internacional alcançada por ações e proposições críticas à devastação das florestas e recursos naturais associados, “marcou o auge dos conflitos entre visões ambientalistas e desenvolvimentistas” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p.12).

A partir do final da década de 1980, após conflitos declarados entre as vertentes do movimento ambientalista – preservacionista/conservacionista - e socioambientalista se assumem “alianças e negociações”, que na perspectiva de Little (2002b, p.17), refletem concepções de “co-gestão de territórios”. Visto não ser mais possível, por parte do preservacionismo, ignorar o agravamento dos conflitos causados pela criação de PN, se passou a discutir a necessidade de contemplar a presença humana em outras categorias de UCs.

A articulação em torno da formação da Aliança dos Povos da Floresta, formada em 1988 por seringueiros²⁸, povos indígenas, castanheiros e ribeirinhos, passou a defender “o modo de vida das populações tradicionais amazônicas” (SANTILLI, 2005, p.31), as quais, dependentes dos recursos das florestas para sobreviver, estavam sendo ameaçadas pelos desmatamentos, impulsionados pela valorização e consequente aumento da grilagem de terras, abertura de pastagens reservadas a projetos agropecuários e construção de rodovias: Belém-Brasília (BR 010); Transamazônica (BR 230), Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco (BR 364), Cuiabá-Santarém (BR 163) (PRINTES et al., 2011).

Nesse processo, ainda na década de 1980, ocorreu o 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, realizado fevereiro de 1989, em Altamira, no Pará²⁹, liderado pelos *Kayapó*, contando com importantes lideranças indígenas como Raoni, Ailton Krenak e Marcos Terena, e também não indígenas da mesma luta, como o pesquisador Darrell Posey, que se movimentaram juntos contra o projeto da Eletronorte de represar o rio Xingu. A mobilização

²⁸ Cabe salientar que o estado do Acre, em 1943, em período da 2ª Guerra Mundial, recebeu um considerável grupo de imigrantes, a grande maioria originários do Ceará, para exercerem o ofício de “seringueiro”. Trata-se do segundo ciclo dos seringais amazônicos, cuja origem está no acordo de cooperação feito entre Brasil e EUA (Decreto-lei nº 5.813, 14 set.1943), a fim de combater as forças do Eixo. Aqueles recrutados tinham duas opções: irem para frente de combate na Itália ou para a Amazônia extrair látex, cuja borracha seria remetida aos EUA para fomentar a indústria bélica daquele país. Nesse processo de “entrada dos seringueiros na floresta” diversas etnias indígenas, que até então viviam em isolamento voluntário, foram massacradas (LEMOS, 2011).

²⁹ Evento mais conhecido como “reunião de Altamira”.

visou paralisar a construção da primeira barragem do Complexo Hidrelétrico do Xingu, à época chamada *Kararaô*³⁰.

O movimento da Aliança dos Povos da Floresta foi considerado por Cunha e Almeida (2009, p.285) como de “conotação ambiental explícita”. Nesta fase, conforme os autores, os povos indígenas passaram a ser vistos, nacional e internacionalmente, como parceiros das questões ambientais, situação que se expressou, em 1992, na criação da “Aliança Internacional dos Povos Tribais e Indígenas das Florestas Tropicais”, tendo como uma das organizações fundadoras a Confederação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA).

Cabe ponderar que de modo geral os “princípios da conservação” defendidos pelo movimento ambientalista nem sempre estão em “consonância com os princípios indígenas” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.17), não sendo possível sustentar visões românticas que idealizam os indígenas como conservacionistas por natureza. É preciso estar claro que “as culturas desenvolvem sistemas diferenciados de relações com o meio em que vivem, (...) as relações sociais que definem o tipo de relações econômicas e estas terão certo tipo de impacto sobre o meio ambiente”. Ocorre que “os indígenas, por terem uma relação de dependência dos recursos naturais para a sua reprodução física, cultural, econômica e política, são propensos a agir no limite da capacidade produtiva do meio ambiente” (BANIWA, 2006, p.196-197), refletindo em ações de gestão ambiental.

Para Souza Lima e Barroso-Hoffmann (2002, p.15), os efeitos dessa “propaganda” sobre os “povos da floresta”, a nível nacional e internacional, levaram a reduzir as questões desses grupos étnicos a um “problema de conservação e utilização racional sustentável do meio ambiente”. Ademais, complementam Souza Lima e Barroso-Hoffmann (2002, p.15), deu-se “[...] ênfase quase exclusiva à realidade das populações indígenas amazônicas, em detrimento da pluralidade de situações indígenas e ecológicas existentes no Brasil”.

Barretto-Filho e Correia (2009, p.8) ao analisar essas alianças e coalizões entre seringueiros, ribeirinhos e povos indígenas ponderam que estas precisam ser vistas sob a ótica de “defesas de territórios”. Para os autores é preciso considerar que para estes povos a “crise

³⁰ *Kararaô* é um grito de guerra *Kayapó*, cujo uso foi visto como uma afronta pelos índios (SANTILLI, 2005). O projeto foi suspenso temporariamente, mas após duas décadas do “encontro de Altamira” foi revigorado pelo Governo Federal, no âmbito das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), a propósito a maior obra do PAC. O PAC 1 foi criado no segundo mandato do Governo Lula buscando investir em obras de infraestrutura para o país. Dentre os objetivos do programa estão os de melhorar e construir rodovias, portos, ferrovias, hidrelétricas, coleta e tratamento de esgotos etc. Mesmo sem ter sido concluída a metade da meta prevista no PAC 1 o Governo Federal lançou uma segunda versão do programa com investimentos a serem aplicados entre 2011 a 2014, o PAC 2 (Ministério do Planejamento, 2012).

ecológica” tem “dimensão política e ideológica”. São movimentos pela “manutenção de condições de vida e pela garantia e controle efetivo de territórios fundamentais à identidade dos atores sociais envolvidos” (ALMEIDA, 1994³¹ *apud* BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009).

Como resultado dos movimentos de “reivindicações territoriais” iniciados pelos seringueiros, passa a se configurar no cenário nacional “políticas públicas territoriais” inovadoras, como os “Projetos de Assentamento Extrativista dentro da política de reforma agrária (1987 - INCRA) e a criação da categoria Reservas Extrativistas³² (RESEX), no âmbito da política ambiental do país. Tais conquistas legitimam frente ao Estado especificidades das territorialidades desses povos, evidenciando a possibilidade da “transformação de uma realidade consuetudinária em realidade legal” (LITTLE, 2002b, p.18).

Barretto-Filho e Correia (2009, p.8) ressaltam a criação das RESEX, como uma das soluções para assegurar “território” e “integridade ambiental” podendo ser consideradas um “tipo de gestão governamental do território” ou “instrumento de política territorial”, cuja existência é possível “devido a processos anteriores de gestão social das mesmas”. Nessa reflexão, Barretto-Filho e Correia (2009, p.8) inferem que “esse mesmo raciocínio pode ser aplicado às TIs” na atualidade quando nos referimos a políticas de gestão territorial e ambiental de TIs.

Para Santilli (2005, p.35), essa aliança entre críticos (no sentido mais geral) ao projeto civilizatório ocidental e populações locais atingidas diretamente por projetos de desenvolvimento evidenciou o vínculo indissociável entre a “questão ambiental” e a “justiça social”, apresentando como argumento central o fato de que “políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política” (SANTILLI, 2005, p.35) se incluíssem as pessoas diretamente afetadas por (e, portanto, interessadas em discutir) tais projetos, e isso, não apenas como participantes coadjuvantes (visão presente na idéia de estabelecer “fóruns

³¹ ALMEIDA, A. W. B. Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. da (org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

³² Após a morte de Chico Mendes (principal líder do movimento dos seringueiros) se criaram, em 1990, as primeiras ResEx pelo Decreto nº 98.863, 23/01/1990 – ResEx Alto Juruá (Acre), com 506.186 hectares; ResEx Chico Mendes (Acre), com 970.570 hectares; Rio Cajari (Amapá), com 481.650 hectares; Rio Ouro Preto (Rondônia), com 204.583 hectares. Por meio do Decreto nº 98.897/90 as ResEx foram reconhecidas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista”, cujo uso dos recursos naturais é regulado por meio de um “contrato de concessão de uso, incluindo plano de utilização aprovado pelo IBAMA”. As RESEX, posteriormente passaram a contemplar não somente seringueiros, mas outros povos extrativistas da floresta, como castanheiros, quebradeiras de coco de babaçu, ribeirinhos (SANTILLI, 2005, p.37).

consultivos” ao invés de deliberativos), mas como protagonistas centrais dos processos decisórios (PRINTES et al., 2011).

Quanto ao desdobramento do processo de formação da Aliança dos Povos da Floresta, os seringueiros obtiveram a garantia de acesso a terra, nas condições do que BROMLEY (1989³³ *apud* LITTLE, 2002b, p.2), define como uma “outra reforma agrária”, aquela alicerçada na “diversidade fundiária pouco conhecida no país e reconhecida oficialmente pelo Estado brasileiro”. Esse processo demonstra que,

A questão fundiária no Brasil vai além da redistribuição de terras, se tornando uma problemática centrada nos processos de ocupação e afirmação territorial no marco legal do Estado das políticas de ordenamento e reconhecimento territorial (LITTLE, 2002b, p.2).

Posteriormente as RESEX foram incluídas pelo SNUC entre categorias de UCs de uso sustentável, que conforme Santilli (2005, p.37) representam “claramente um instrumento legal inspirado no Socioambientalismo”. Outras expressões dessa “outra reforma agrária” são os Terras de Quilombo (TQ).

Nesse período, povos indígenas passaram a atuar como sujeitos políticos ao trazerem aos fóruns de discussão suas demandas e reivindicações, redirecionando o foco dos debates. Ao mesmo tempo em que lutavam pelo acesso e ampliação de políticas públicas relativas aos ditos direitos universais (acesso a terra, saúde, educação, lazer, cidadania, etc.), traziam à tona a questão da autonomia e do respeito às especificidades (sejam elas nomeadas como sociais, econômicas, produtivas, simbólicas, locais, religiosas, culturais) que marcam sua existência e suas experiências de vida enquanto grupos diferenciados (PRINTES et al., 2011).

Nesse processo, os povos indígenas passaram a “ocupar um lugar privilegiado nos discursos dos socioambientalistas” (LITTLE, 2002b, p.19). A partir da aliança socioambientalista com os povos indígenas muitas Organizações Indígenas (OIs), que tiveram sua origem nas décadas de 1970 e 1980 se fortaleceram. Essas OIs passaram a atuar em diferentes níveis, desde o local, que representam aldeias ou agrupamento étnicos, até as de escala regional, nacional e internacional. Como exemplo, temos a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região

³³ BROMLEY, D. W. Property relations and economic development: The other land reform. *World Development* 17(6): 867-877, 1989.

Centro-Oeste (ARPINPAN) e aquela que as reúne: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) (SOUZA LIMA, 2010).

Nesse período os povos indígenas passaram a conquistar cada vez mais espaço na esfera política mais ampla, bem como nas instâncias decisórias onde se debatem e formulam modelos e projetos de desenvolvimento. Emergindo como sujeitos políticos ativos no cenário mundial, estes povos originários passaram a rechaçar a idéia autoritária e infantilizadora da “tutela”, subjacente às propostas “assimilacionistas” e “pacificadoras” dominantes. Ações, estratégias, movimentos, protestos e mobilizações levaram à conquista de um novo marco legal internacional e nacional voltado ao reconhecimento da diversidade cultural e étnica presente nos distintos Estados nacionais (PRINTES et al., 2011). Tais marcos como a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), a promulgação da CF1988 e posteriormente os demais instrumentos infraconstitucionais brasileiros consolidaram no aparato legislativo do Estado os esforços dos movimentos sociais que após um longo período de ditadura militar, viram possibilidades de se unirem por interesses coletivos e difusos e pela garantia de direitos socioambientais, conforme se apresenta na próxima seção.

2.2 “QUESTÕES INDÍGENAS” A PARTIR DE 1988

Nessa seção são apresentadas questões relacionadas aos direitos indígenas a partir da década de 1980, mais precisamente na segunda metade, em que a forma como são tratadas as questões indígenas no Brasil passam por significativas mudanças. Temas como o fim da tutela do Estado sobre os indígenas e o reconhecimento das terras que tradicionalmente ocupam em um país pluriétnico e multicultural são abordados enquanto conquistas asseguradas em marcos legais constitucionais e infraconstitucionais. Também se aborda o fim do poder de decisão sobre os assuntos indígenas somente pela FUNAI, assim como aspectos da ratificação da Convenção nº 169 no Brasil.

Conforme Little (2002b, p.21), nos últimos vinte anos os Estados-nação passaram a reconhecer, internacionalmente, os direitos “diferenciados dos povos indígenas e/ou povos tradicionais” em especial no que se referem às “questões fundiárias e territoriais”. Das conquistas advindas desse período se sobressai como marco a promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989). Esta Convenção adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho revisou a Convenção nº 107, de 1957, que tratava das populações indígenas e tribais, principalmente, sobre seus direitos a terra e condições de trabalho, saúde e educação. Na época, a Convenção nº 107 foi

considerada histórica no que diz respeito à emancipação social dos povos indígenas, mas com o passar dos anos passou a ser criticada por exprimir tendências paternalistas e integracionistas. A Convenção 169, em seu art. II estabelece o dever dos Estados em “proteger o direito desses povos e garantir o respeito à sua integridade”.

Dentre as inovações que trouxe a revisão da Convenção está a questão do critério subjetivo da “autoidentidade indígena ou tribal”, explicitando que o “Estado ou grupo social não tem o direito de negar a identidade a um povo indígena ou tribal que como tal ele próprio se reconheça” (Organização Internacional do Trabalho, Convenção nº 169, 2011, p.8). Dentre os conceitos básicos norteadores da Convenção estão,

A consulta e a participação dos povos indígenas e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que aferem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam e utilizam (Organização Internacional do Trabalho, Convenção nº 169, 2011, p.9).

O Brasil ratificou a Convenção nº 169 em julho de 2002, promulgado-a por meio do Decreto 5.051/2004 (BRASIL, 2004a). A partir desse ato passou a reconhecer as aspirações dos povos indígenas de assumirem “o controle de suas próprias instituições e formas de vida, seu desenvolvimento econômico, manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, no âmbito dos Estados onde moram”. Desse modo são lhes assegurados direitos que abrangem as esferas sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas.

Dentre as razões na demora do Brasil em aprovar a Convenção está o fato de esta legitimar a “autonomia territorial”, pela inserção do conceito “povos indígenas”³⁴ que consta na mesma, levando o Estado a ser cauteloso quanto aos questionamentos feitos à “noção clássica de soberania exclusiva nas mãos do Estado”, apesar de “autonomia e soberania territoriais” não serem “necessariamente antagônicas” (LITTLE, 2002b, p.21; SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002). Little (2002b, p.21) ao citar Bartolomé (1995)³⁵, explica que dentre as interpretações para autonomia está a possibilidade dos sujeitos “minimizarem o centralismo governamental” sobre as decisões que lhes cabem tomar em seus territórios sociais garantidos pelo próprio Estado. A partir da autonomia que se refere à Convenção se

³⁴ Quanto ao uso do termo “povos” incorporado pela Convenção nº169 da OIT, o mesmo passou a caracterizar “segmentos nacionais com identidade e organizações próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam” (Organização Internacional do Trabalho, Convenção nº 169, 2011, p.9). No entanto, conforme consta na Parte I – Política Geral – Art. 1º, 3. “A utilização do termo *povos* [sic.] na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de acarretar qualquer implicação no que se refere a direitos que possam ser conferidos ao termo no âmbito do Direito Internacional” (Organização Internacional do Trabalho, Convenção nº 169, 2011, p.18).

³⁵ BARTOLOMÉ, M. A. Movimentos etnopolíticos e autonomias indígenas en México. *América Indígena* 55(1-2): 361-382. 1995.

torna possível o “poder de decisão local sobre o uso dos recursos naturais, fiscais, políticos, culturais de determinado território” (LITTLE, 2002b, p.21). A afirmação da autonomia garante a possibilidade dos povos terem abertura e poder para firmar outras parcerias, que não somente com o Estado (conforme historicamente estiveram submetidos os indígenas no Brasil, sobre o regime legal da tutela), se ampliando assim aos indígenas as possibilidades de atuar politicamente (LITTLE, 2002b).

Nesse âmbito, sob a ótica de uma “nova geografia política”, nesse período se avançam em novas concepções, tais como, de que o “poder não se relaciona apenas ao Estado, mas à existência de um poder imanente na sociedade”; de uma visão centrada em “território vinculado ao Estado-nação, se passa a uma visão de territórios múltiplos na sociedade; de concepções calcadas em planejamento, se passa a discutir a ideia de gestão territorial” (OLIVEIRA, 2002, p.75).

Nesse contexto, na América Latina, entre as décadas de 1980 e 1990, vários países promulgaram novas Constituições, reconhecendo e garantido oficialmente o respeito às diferenças culturais e passando a se designarem “publicamente como Estados pluriétnicos e multiculturais” (BAPTISTA, 2002; LITTLE, 2002b, p.4; SANTILLI, 2005). Nesse sentido, nas últimas duas décadas a política indigenista brasileira passou por significativas “mudanças na regulamentação, desenho institucional e na praxe da administração e dos serviços públicos relativos aos povos indígenas, suas terras e recursos de que são usufrutuários exclusivos” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.8).

No Brasil, a partir dos esforços da mobilização indígena em diferentes estados da federação, se constituiu a União das Nações Indígenas (UNI), que agregou líderes indígenas de variadas etnias e OIs. A UNI foi responsável pela “campanha Povos Indígenas na Constituinte” (VERDUM, 2009, p.95), dando maior visibilidade às vulnerabilidades, problemáticas e anseios dos povos indígenas³⁶, garantindo apoio de parlamentares para inclusão de um capítulo específico na Constituição da República Federativa do Brasil (CF 1988) (BRASIL, 1988) que tratasse das “questões indígenas” (VERDUM, 2009, p.96).

Decorre desse processo os avanços da CF 1988 que reconhece o Capítulo VIII *Dos Índios*, art. 231 e 232, especificamente aos povos indígenas. Neste, se rompem as ideias assimilacionistas, até então vigentes, sendo que aquelas ainda expressas no Estatuto do Índio (lei 6001/73)³⁷ (BRASIL, 1973), ficam necessariamente sujeitas a interpretação à luz da nova

³⁶ Após Constituinte a UNI se desarticulou.

³⁷ Atualmente há um documento chamado Estatuto dos Povos Indígenas, que revisa o Estatuto do Índio (lei 6001/73) a fim de substituir o mesmo. Este documento se encontra desde 1991 em debate no âmbito da esfera

Constituição. Garante-se aos índios o direito de “permanecerem como tais” (SANTILLI, 2005, p.42), se extinguindo juridicamente a tutela³⁸.

O Capítulo VIII, Dos Índios, art. 231 e 232 caracteriza as TIs, conforme apresentado no quadro 2.

Quadro 2: Capítulo VIII da CF 1988

Capítulo VIII Dos Índios
<p>Art.231 São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.</p> <p>§.1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.</p> <p>§.2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.</p> <p>§3º 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, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.</p> <p>§4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.</p> <p>§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.</p> <p>§6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.</p> <p>§7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art.174, parágrafos 3 e 4.</p> <p>Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.</p>

Fonte: BRASIL (1988), grifos nossos

A partir de CF 1988, ao ser garantido os “usos, costumes e tradições” aos indígenas, a noção da categoria jurídica TI passa a ser interpretada de maneira ampliada, se garantindo especificidades, compreendendo generalidades culturais, das distintas concepções étnicas de

civil e governamental, e está “prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional como emenda ao Substitutivo PL 2.057/91” (VERDUM, 2009, p.104).

³⁸ Embora não haja um artigo específico que “extinga” a tutela, o art. 232 dá possibilidades dos indígenas ingressarem em juízo em defesa dos seus direitos, pois a partir desse artigo se passou a entender que os indígenas podem entrar em juízo autonomamente.

pensar e vivenciar modos de ser e estar no mundo. Outrossim, a noção de “ocupação tradicional indígena” absorvida pela CF 1988 confere às TIs “critérios de ocupação baseados em elementos tradicionais indígenas ampliando a posse para além do espaço das aldeias” (BAPTISTA, 2002, p.178), garantindo o direito de englobar nas demarcações os espaços de circulação para coleta, pesca, caça, culturais e sagrados.

A garantia da posse exclusiva indígena sobre as terras tradicionalmente ocupadas está relacionada ao direito do usufruto exclusivo dos recursos naturais (usufruir dos lagos, rios, solos, etc.). Desse modo, os indígenas têm o direito de usufruir “das riquezas naturais, tanto para seu próprio consumo como para poderem suprir as necessidades de consumo de bens de que não dispõem” (BAPTISTA, 2002, p.178). Portanto o direito ao usufruto exclusivo significa a possibilidade dos povos indígenas viverem dentro de seus territórios conforme suas tradições. O usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes nas TIs também é protegido na Convenção 169 da OIT no art. 15, 1 e 2, que especifica que os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras abrangem o direito de participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

Ineditamente, o Estado brasileiro, em seu Cap. VIII da CF 1988, reconhece o direito originário aos índios sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, admitindo ser este um direito “anterior à própria criação do Estado”, independente de reconhecimento formal, anulando todo e “qualquer direito ou título dominial reclamado sobre estes territórios”, conforme art. 231, § 6º (BAPTISTA, 2002, p.176). Nessa direção, CF 1988 consagra o “indigenato, instituto jurídico de tradição luso-brasileira, segundo o qual os índios são os primeiros e naturais senhores de suas terras” (SANTILLI, 1999, p.45).

Entretanto, na crítica de Verdum (2009, p.94), passados mais de vinte anos da promulgação da CF 1988, nenhum dos governos efetivamente modificou as “estruturas político-administrativas do aparato do Estado em direção a um Estado Plurinacional”. Há preocupação e cautela por parte desse autor enquanto reconhecer a “condição pluriétnica e multicultural da sociedade brasileira”, após a CF 1988. Ela reside no fato da Carta Magna não dispor de mecanismos que levem a por em prática ou mesmo “reformular estruturas do Estado brasileiro” para tal reconhecimento³⁹.

³⁹ Para Verdum (2009, p.94), experiências como a dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) até despontaram como “embriões” de um “exercício de direito à autonomia ou ao autogoverno indígena para gestão dos territórios e recursos naturais”, mas que, no entanto não foram adiante, devido movimentos políticos resistentes contrários a tal iniciativa. Essa experiência chegou próximo, ao que o autor chama, de um “multiculturalismo bem comportado”, onde no máximo a “diversidade” é reconhecida “enquanto diferença cultural em espaço determinado, se deixando de lado e se repudiando diferenças econômicas e sociopolíticas” (VERDUM, 2009, p.94).

Também, a CF 1988 por meio do art. 20, XI, estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens públicos federais e de domínio da União. Nessa perspectiva, cabe à União promover a proteção desses territórios, pela própria “obrigação de proteger seu patrimônio”, assim o domínio da União sobre as TIs impõe responsabilidades na gestão desses territórios. Além disso, sendo a TI um bem da União se deslegitima qualquer argumento que coloque em cheque a “integridade do território nacional” pelo reconhecimento das TIs (SANTILLI, 1999, p.24).

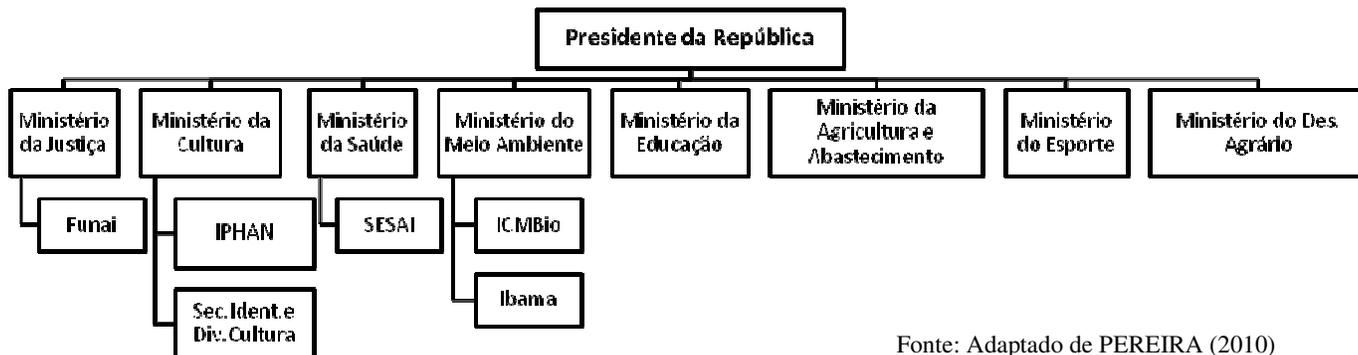
Na CF 1988 a perspectiva do Socioambientalismo também passa a ser contemplada não somente pela inserção do capítulo VI Meio Ambiente art. 225, que assegura o direito a todos os cidadãos um

Meio ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF 1988, Cap. VI Meio Ambiente, art. 225, BRASIL, 1988),

mas por permear a Carta Magna, reconhecendo e protegendo a “diversidade étnica e cultural, assegurando direitos coletivos associados à biodiversidade e à sociodiversidade” (SANTILLI 2005, p.58). Para Lima (2002, p.320), além de direitos coletivos e difusos, a CF 1988, garante o direito “intergeracional”. A “síntese socioambiental da interação entre a proteção à biodiversidade e à sociodiversidade” (SANTILLI, 2005, p.92), é revelada na CF 1988 por “quatro pilares: direitos indígenas, os direitos ambientais, os direitos culturais e a função social da propriedade”, que sustentam e abrigam os “direitos socioambientais” (LIMA, 2002, p.17).

Outro aspecto relevante, pós CF 1988, foi o fim do “monopólio da ação governamental e da concentração de poderes dos assuntos indígenas nas mãos da FUNAI/MJ” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.8). Verdum (2005, p.16) ressalta que a “política indigenista oficial do Estado brasileiro”, a partir de 1990, passa por profundas modificações, sendo incorporada por diferentes órgãos, desde o planejamento à execução. Além do MJ/FUNAI, passam a ser responsáveis pela “questão indígena” os Ministérios do Meio Ambiente, Saúde, Educação, Cultura, Esportes, Abastecimento e o Desenvolvimento Agrário (este último com ações de assistência técnica e extensão rural em TIs) conforme mostra a figura 2.

Figura 2: Ministérios que exercem ações públicas aos indígenas no Brasil



Fonte: Adaptado de PEREIRA (2010)

Para Verdum (2005, p.18) dentre os aspectos positivos desse período de “abertura do Governo Federal para uma maior participação indígena” em assuntos de seus interesses, foi propiciar o fortalecimento da “autoestima e a autoafirmação étnica dos movimentos indígenas em diferentes regiões do país”. Conforme o mesmo autor entra-se em uma fase em que se deixa de fazer política “para” os índios, mas sim fazê-las “com” os índios, ainda que sob muitas resistências.

Cabe salientar que o fim do monopólio da FUNAI nos assuntos referentes aos indígenas passa a ser mais notável a partir da entrada em cena da cooperação internacional, especialmente a cooperação técnica alemã no Brasil, que contribuiu sobremaneira para o avanço da demarcação das TIs na década de 1990, ainda que essas ações tenham se localizado somente na Amazônia. Nesse contexto, se passa a considerar (relativamente visto a discrepância da extensão de TIs demarcadas na região norte do país em comparação às outras quatro regiões) a entrada em uma fase de “transição de luta pela terra à consolidação do controle sobre territórios conquistados por manejo dos seus recursos, sendo necessário às organizações indígenas adquirirem outros conhecimentos para gerir as TIs reconhecidas” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.8).

Em relação à legislação infraconstitucional, como o SNUC (lei 9.985) (BRASIL, 2000), esta foi instituído pelo Estado brasileiro após dez anos de debates entre vertentes ambientalistas preservacionista/conservacionista e socioambientalistas e trâmites no Congresso Nacional, buscou sistematizar uma série emaranhada de leis e regulamentos que criaram espaços especialmente protegidos no Brasil, estabelecendo critérios e normas para sua criação, instituição e gestão, definindo UC como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com

objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Art. 2º inc.I, BRASIL, 2002).

O processo de discussões entre as vertentes ambientalistas anteriormente mencionadas foram embaladas pelas divergências relativas à presença ou não de populações humanas entre as categorias que seriam criadas pelo SNUC. Resultou desse processo a categorização de doze áreas, divididas em dois grupos: de Proteção Integral⁴⁰ e Uso Sustentável⁴¹.

Atualmente o SNUC engloba 310 UCs federais, 397 estaduais, 60 municipais e 973 RPPN, correspondendo a 16,7% da área continental nacional e 1,4% das águas jurisdicionais brasileiras. A gestão dessas UCs é feita por meio de Planos de Manejo que devem prezar por uma “gestão participativa” a partir de conselhos gestores, constituídos por representantes de “órgãos públicos, organização da sociedade civil, população local, entre outros”. Sob uma perspectiva sistêmica, o SNUC prevê instrumentos relacionados ao “ordenamento e a gestão dos territórios, como reservas da biosfera, mosaicos de unidades de conservação e outras áreas protegidas (incluindo as TIs) e os corredores ecológicos”. Espera-se que por meio dos mosaicos se “otimize a gestão de recursos financeiros e humanos”, além de que tais instrumentos mantenham as “funções ecológicas das áreas, integrando paisagens, promovendo a interação entre a vida econômica e social preservando ecossistemas e promovendo a conectividade entre essas áreas”, estes instrumentos conectam as TIs a política ambiental (SOUSA et al., 2011, p. 13-15).

Porém, em termos práticos atualmente 78% das UCs federais e estaduais carecem de Planos de Manejo (SOUSA et al., 2011) e a efetiva participação na gestão dessas áreas por parte das populações que habitam o entorno, ou são residentes, tem deixado a desejar, pois dependem muito da sensibilidade, bom senso e boa vontade dos gestores de tais UCs (LAURIOLA, 2006; BAPTISTA, 2008).

Cabe salientar que quando da tramitação do projeto de lei que instituiu o SNUC, em busca de soluções que compatibilizassem interesses territoriais indígenas e conservação dos recursos naturais, o Instituto Socioambiental (ISA) apresentou a proposta da Reserva Indígena de Recursos Naturais (RIRN). Essa categoria, que chegou a constar no projeto de lei, consistia

⁴⁰ Compõem as UCs de Proteção Integral, aquelas denominadas de uso indireto, restritivas a presença humana em seu interior: Estação Ecológica (EE); Reserva Biológica (REBIO); Parque Nacional (PN); Monumento Natural (MN); Refúgio da Vida Silvestre (RVS) (BRASIL, 2000).

⁴¹ As UCs de Uso Sustentável, denominadas de uso direto, admitindo certos níveis de atividades humanas, são as seguintes: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (AIRE); Floresta Nacional (FLONA); Reserva Extrativista (ResEx); Reserva de Fauna (RF); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (BRASIL, 2000).

no reconhecimento indígena de reservas de proteção dos recursos naturais no interior das TIs, as quais seriam geridas pelos próprios índios por meio de plano de manejo, com apoio dos órgãos federais, caso desejassem. A RIRN foi retirada do substitutivo devido a oposições de setores do IBAMA, da FUNAI e também de algumas organizações indígenas (SANTILLI, 2005, p.120-164). Partindo-se do ponto de vista jurídico, tendo como base as próprias definições da CF 1988, art. 231 §1, no que concerne à “proteção de áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar dos povos indígenas”, Santilli (2005, p.167) salienta que as “áreas imprescindíveis à preservação” seriam justamente as que comporiam a RIRN, em benefício dos próprios indígenas. No entanto, oposições dos setores governamentais e não-governamentais, envolvidos na discussão, preteriram a proposta, desconsiderando-a (SANTILLI, 2005).

Outra questão é que na época em que se instituiu o SNUC muitas UCs foram criadas na categoria de proteção integral como, por exemplo, em Parques Nacionais e Reservas Biológicas, apesar de existir a presença de populações tradicionais no seu interior. Durante a tramitação do SNUC havia uma proposta de que essas UCs fossem reclassificadas. Tal proposta foi aprovada pelo Congresso Nacional⁴², mas vetada pelo presidente da República. A reclassificação, enquanto possibilidade de transformar essas áreas em Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável foi excluída do texto final do SNUC, anulando possibilidades de solução para esse gravíssimo problema das sobreposições de TIs e outros territórios de populações tradicionais com UCs. Houve um “recuo” da solução desse impasse principalmente dos setores preservacionistas, pois, à época, havia outro entendimento da dimensão da questão ambiental (SANTILLI, 2005).

Ao final, o SNUC por não prever uma categoria de UC que incluísse povos indígenas ou outras populações tradicionais, esta lei se limitou, em seu artigo 57, a determinar que órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista instituíssem um grupo de trabalho, com um prazo de 180 a partir da vigência do SNUC, a fim de propor diretrizes e soluções para conflitos de sobreposição entre áreas indígenas e UCs (SANTILLI, 2005), dado a inexistência no momento de “previsão legal que compatibilizasse a conservação da diversidade biológica e da diversidade cultural indígena” (COELHO-DE-SOUZA et al., 2009, p.4). No entanto, o grupo instituído nada deliberou, se dissolvendo em razão de ter seu

⁴² Conforme Santilli (2005, p.168) constava no texto aprovado pelo Congresso Nacional o seguinte: “Artigo 56: A presença de população em unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, criada em função de legislação anterior, obriga o Poder Público, no prazo de 5 (cinco) anos a partir da vigência desta lei, prorrogável por igual período, a adotar uma das seguintes medidas: I. reassentar a população tradicional, nos termos do artigo 42 desta lei; ou II. reclassificar a área ocupada pela população tradicional em reserva extrativista ou reserva de desenvolvimento sustentável, conforme o disposto em regulamento.

prazo de cinco anos expirado. Anos se passaram e muitos conflitos se deflagram em relação às sobreposições. A carência de soluções para disputas territoriais dessa esfera tem sido foco de constantes discussões.

Para Santilli (2005, p.196), as TIs não podem estar excluídas das políticas de conservação da biodiversidade. Conforme a autora, já em 1999, o Seminário “Consulta de Macapá”, realizado por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, pelo “Programa Nacional de Diversidade Biológica”, concluiu que “40% das áreas de extrema importância biológica e 36% das de muito alta importância biológica da Amazônia estão inseridas em TIs.” Tais dados consolidam a fundamental importância das TIs em relação à conservação da biodiversidade brasileira. Essa importância se dá tanto em termos de área/tamanho quanto ao papel de conectividade que as TIs promovem entre outras áreas protegidas (RAMOS, 2006).

É reconhecido que as TIs e/ou áreas de uso tradicional indígena têm demonstrado extrema relevância em estratégias de conservação da biodiversidade, barrando e impedindo desmatamentos, grandes projetos de desenvolvimento que beneficiariam crescimento urbano sem controle e as ocupações irregulares (LADEIRA, 2004; RYLANDS; BRANDON, 2005; VILLAS-BÔAS, 2004). Nesse sentido, Santilli (2005) afirma que é preciso novos paradigmas jurídicos que compatibilizem proteção das TIs visando a sustentabilidade dos recursos naturais nelas existentes, bem como em outras áreas de uso dos povos indígenas não necessariamente demarcadas.

Atualmente as TIs no Brasil dentre as registradas oficialmente pela FUNAI ocupam 12,64% da extensão do território nacional. Deste total, em termos de extensão de TIs, 94,67% estão localizadas na Amazônia Legal (AL)⁴³ e 5,33% situa-se entre o nordeste, centro-oeste, sudeste e sul, regiões que concentram 40% da população indígena do país (RICARDO; RICARDO, 2011; FUNAI, 2012), dos cerca de 800 mil indígenas declarados no último Censo do IBGE (2010). Ou seja, as TIs na AL tem uma extensão muito maior do que as TIs demarcadas em outros estados, em outros biomas, assim como a densidade populacional é menor facilitando o equacionamento da sustentabilidade ambiental e cultural (RICARDO; MACEDO, 2004). Atualmente os indígenas representam 0,4% da população brasileira (IBGE, 2010). Conforme a FUNAI (2011) são 683 Terras Indígenas, em diferentes situações

⁴³ A Amazônia Legal compreende por completo os estados do Acre, do Amapá, de Amazonas, do Pará, de Rondônia e de Roraima e parcialmente os estados do Mato Grosso, de Tocantins e do Maranhão. Engloba uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², o que corresponde cerca de 61% do território brasileiro. Trata-se de uma região de delimitação geográfica instituída a partir de objetivos práticos do Estado, propositalmente voltado à captação de incentivos fiscais com vistas à promoção do desenvolvimento da região.

fundiárias, havendo ainda a referência de 77 grupos indígenas ainda não contatados (no bioma Amazônico), sendo 30 já confirmados (FUNAI, 2011).

O quadro 3 mostra as diferentes situações fundiárias dos territórios sociais indígenas oficialmente reconhecidos pela União.

Quadro 3: Situação fundiária das Terras Indígenas no Brasil conforme FUNAI (2011)

Situação	Nº Terras	Superfície (ha)	Superfície (%)
Em Estudo/Restrição	154	0	0.00
Delimitada	19	1693876	1.56
Declarada	55	2795583	2.57
Homologada	27	397117	0.37
Encaminhada como RI	21	44439	0.04
Regularizada	407	103687377	95.46
Total	683	108618346	100.00

Fonte: Mapa da Situação Fundiária Indígena no Brasil⁴⁴ – FUNAI (maio, 2011)

Diante do exposto as TIs e UCs presentes no território brasileiro, na prática, revelam conflitos evidenciados a partir de problemas relacionados às sobreposições dessas duas unidades territoriais. As sobreposições desses espaços têm adquirido importância enquanto questão social relevante e cada vez maior⁴⁵. Como perceberam Ricardo e Macedo (2004:7), não se trata apenas de uma sobreposição física, geográfica e jurídica (visto que TIs e UCs seguem uma normatização legal diferente), mas muito mais profunda, configurando “um exemplo emblemático de sobreposição de valores e concepções”, ou seja, de territorialidades. De fato, para alguns autores (BENSUSAN, 2004a; DIEGUES, 2000; LADEIRA, 2004; LAURIOLA, 2001; MARETTI, 2004; entre outros), se as sobreposições entre TIs e UCs existem é porque as UCs são criadas em cima desses territórios sociais pré-existentes, e não o

⁴⁴ Fases de regularização fundiária: Em Estudo/Restrição: TI em fase de estudos ou com Portaria de Restrição de Uso; Delimitada: TI com Relatório Antropológico e Ambiental e limites aprovados pela FUNAI; Declarada: TI com Relatório Antropológico e Ambiental e limites reconhecidos pelo Ministério da Justiça; Homologada: TI com a demarcação homologada pela Presidência da República; Encaminhada como Reserva Indígena (RI): TI adquirida, em processo de aquisição ou registrada como dominial; Regularizada: TI com registro no cartório de registro de imóveis e na Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

⁴⁵ As sobreposições entre TIs e UCs são um dos grandes desafios socioambientais do ordenamento territorial brasileiro. Atualmente no Brasil são registrados 55 casos de sobreposição, somando cerca de 13 milhões de hectares sobrepostos. As situações dessas sobreposições são diversas, existindo casos com maior ou menor conflito, mais ou menos êxito nas negociações de gestão desses espaços, conforme a categoria de UC envolvida: se de proteção integral ou de Uso Sustentável (RESEX e RDS). O livro Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: O Desafio das Sobreposições faz uma compilação desses casos mostrando a existência de avanços e recuos entre experiências que buscam possibilidades de convergências ou a permanência de intolerâncias, corroborando para mostrar a desarticulação dos órgãos responsáveis pelas políticas de ordenamento territorial (RICARDO, 2004).

contrário, pois estes últimos são anteriores à “invenção” das UCs, sendo igualmente importantes para a conservação da biodiversidade do planeta.

A partir da consolidação dos direitos indígenas na CF 1988 e da caracterização da situação fundiária das TIs e os conflitos de sobreposição a UCs no território nacional, na próxima seção é retomado um dos eventos mais importantes do século XX, relacionados à questão socioambiental: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Seus encaminhamentos surtiram efeitos sobre as questões indígenas no âmbito territorial e ambiental exigindo uma maior articulação entre as instituições do poder executivo governamental responsável pelo atendimento das demandas indígenas. Entra-se em uma fase em que a sociedade civil organizada também passa a influenciar e até mesmo deliberar nas tomadas de decisões voltadas à gestão de territórios sociais, como as TIs.

2.2.1 Rio 92 oportunizando convergências institucionais para a gestão territorial e ambiental

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, quatro anos após a promulgação da CF 1988, em 1992 (Rio 92), renovou o estímulo ao debate relacionado às questões ambientais e sociais brasileiras, tanto na esfera pública e privada, quanto na política. A partir da Rio 92 são selados novos compromissos políticos inseridos com destaque nas agendas nacional e internacional, visando o cumprimento dos mesmos no futuro. Considerada como marco histórico do movimento ambientalista internacional e nacional, alguns documentos assinados na Rio 92, se tornaram referências fundamentais no direito ambiental internacional, pautando posteriores formulações de “políticas públicas sociais e ambientais” em diversos países (SANTILLI; SANTILLI, 2009, p.226), ou seja, consolidando os direitos socioambientais.

Este evento reuniu 179 chefes de Estado e de Governo, assim como a representação inédita da sociedade civil de países dos cinco continentes no Fórum das ONGs (CAMARGO; CAPOBIANCO; OLIVEIRA, 2004). Dá-se início a um período de cooperação internacional entre os países signatários dos compromissos firmados na Rio 92, se consolidando mundialmente um momento ícone para convergências institucionais voltadas à gestão ambiental dos recursos naturais em escala planetária.

Conforme Santilli e Santilli (2009, p.226-228), dentre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Rio 92, se destacam os apresentados no quadro 4:

Quadro 4: Compromissos assumidos pelo Brasil na Rio 92

- a) Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:** contém 27 princípios norteadores que fundamentam a legislação ambiental, dentre estes se destaca: Princípios da Participação Social na Gestão Ambiental e do Acesso à Informação Ambiental; Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal, que atribui ao poder público a obrigação de defender o meio ambiente.
- b) Convenção da Diversidade Biológica (CDB),** ratificada pelo Congresso Nacional em 1994, que estabelece princípios para assegurar a proteção do conhecimento tradicional e a relação que esse conhecimento tem com a biodiversidade. A CDB objetiva conservar a diversidade biológica, a sustentabilidade de uso dos componentes dessa diversidade, e a “repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos”. O artigo 8 (j) da CDB registra que os países signatários da Convenção deverão “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável da diversidade biológica” e “incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e participação dos detentores desses conhecimentos”. Os países ao ratificarem a CDB passaram a ser soberanos sobre os recursos “biológicos e genéticos existentes em seus territórios”, não sendo mais considerados “patrimônio da humanidade” (SANTILLI; SANTILLI, 2009: 227); foi a partir da assinatura da CDB que, no Brasil, a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO) definiu como meta nacional, até 2010, conservar por meio de UCs, pelo menos 30% do bioma Amazônico e 10% dos demais. A CDB reconhece a “importância dos conhecimentos tradicionais, sobre a conservação da biodiversidade, pressupondo que os Estados que a assinaram se comprometem em valorizar e proteger esses conhecimentos”. Para tal precisam garantir “condições materiais para reprodução física e cultural, direitos territoriais, acesso aos recursos naturais, à saúde e educação apropriadas, enfim, políticas públicas direcionadas e específicas” (LIMA, 2002:19).
- b) Declaração de Princípios para um Consenso Global sobre o Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas:** abarca quinze princípios que tratam das questões de manejo e conservação a nível mundial (SANTILLI; SANTILLI, 2009: 227).
- c) Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CMC):** tal acordo traz à pauta internacional o reconhecimento das “mudanças climáticas como um problema ambiental, real e global” (SANTILLI; SANTILLI, 2009: 228), expondo a necessidade de cooperação internacional para avançar e dirimir essa situação, intrinsecamente relacionada às atividades humanas urbanas e industriais, degradantes ao meio ambiente;
- d) Agenda 21:** propõe um “amplo plano de ação para o desenvolvimento sustentável”, servindo como um guia de práticas para implementação desse paradigma. O capítulo 26 da Agenda 21 brasileira é dedicado ao “reconhecimento e fortalecimento do papel dos povos indígenas” nesse processo.

Fonte: Santilli; Santilli (2009)

A partir da adesão de alguns países aos referidos documentos na Rio 92, o tema e a consolidação do discurso da “sustentabilidade” passa a ser mundialmente reconhecido. Zhouri; Laschefski (2010, p.13) reconhecem que, a despeito do seu viés liberal-conservador, a perspectiva política consolidada na Rio 92 permitiu uma reorientação do modelo vigente de desenvolvimento, incluindo o “paradigma da participação na gestão ambiental e social como objetivos de conciliar os interesses econômicos, ambientais e sociais” (ZHOURI;

LASCHEFSKI, 2010, p.13). Ocorre que, na visão crítica dos mesmos autores, em meio a tentativas de conciliar o ambiental e o social, as possíveis mudanças de concepções silenciaram e perderam espaço quanto à possibilidade de “reestruturação de uma sociedade urbano-industrial-capitalista”, bem como reivindicações sociais resistentes ao modelo dominante de desenvolvimento (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p.13). A Rio 92 foi um espaço para o estabelecimento de compromissos no âmbito político que efetivaram ações nos Estados nacionais e órgãos multilaterais, que passaram a integrar as considerações ambientais no planejamento e tomadas de decisões econômicas (OLIVEIRA, 2005). Esse processo propiciou a renovação das conexões entre as escalas de gestão, incentivando novos arranjos institucionais.

É nesse contexto a partir da Rio 92, que os indígenas passaram a se fazer presentes e ganhar visibilidade nacional e internacional por meio de suas organizações e representações políticas, sob liderança da COIAB, participando intensamente e negociando juntamente com o governo brasileiro programas e projetos específicos, especialmente voltados ao atendimento de demandas de autossustentação e proteção territorial (BANIWA, 2006).

Os indígenas passaram a figurar com destaque entre as premissas sustentáveis defendidas pelo movimento socioambientalista, “devido as suas práticas históricas de adaptação” aos mais variados ambientes naturais. Desse modo,

A dimensão socioambientalista dos territórios sociais se expressa na sustentabilidade ecológica de ocupação desses povos durante longos períodos de tempo, baseadas nas formas de exploração pouco depredadoras de seus respectivos ecossistemas (LITTLE, 2002b, p.18).

Soma-se a isso a “abrangência geográfica dessa sustentabilidade encontrável em diversos ecossistemas do país”, que passa a legitimar parcerias entre movimento socioambientalista e grupos sociais para fins de “co-gestão do território” (LITTLE, 2002b, p.18), a partir de preceitos socioambientalistas.

As convenções globais firmadas na Rio 92 estabeleceram balizes importantes para modelos de negociação e de financiamentos ambientais. Nesse evento foi instituído o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Fund - GEF*)⁴⁶, vinculado ao Banco Mundial, que passou a funcionar como mecanismo de cooperação financeira internacional para a CDB e CMC, sendo desde então o único órgão permanente que viabiliza recursos para

⁴⁶ Criado em 1990 primeiramente como um Programa Piloto do Banco Mundial para auxiliar países em desenvolvimento na implementação de projetos voltados a investir em soluções para as preocupações globais relativas à proteção dos ecossistemas e à biodiversidade.

por em prática as Convenções firmadas na ONU durante a Rio 92. A direção do GEF é composta por um conselho em que participam 32 países, que representam os 166 países que participam do Fundo. Os países signatários da CDB e CMC desenvolvem seus projetos com recursos adicionais do GEF por meio de agências implementadoras, como: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Banco Mundial (BENSUSAN, 2004b). O GEF contribui parcialmente com recursos para projetos que busquem alcançar benefícios ambientais globais e que possam auxiliar (a partir das experiências dos projetos) a encontrar propostas de políticas públicas mais eficazes. Nesse sentido, na Rio 92 se consolidaram os mecanismos financeiros necessários para a promoção de conexões e interações institucionais voltadas à gestão de recursos naturais de uso comum do nível local ao global (BERKES, 2005).

A CDB e CMC passam a vigorar em 1994, e seus países signatários – denominados Partes – adotaram como rotina de trabalho um encontro a cada dois anos para discutir sobre as formas de aplicação e funcionamento das Convenções. Esses encontros passaram a se chamar Conferência das Partes (COP). Em 2004 ocorreu 7ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (COP 7), na Malásia. Na COP 7 os países adotaram um Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, como uma estratégia de fortalecer o instrumento “Áreas Protegidas” (APs), para conservação da biodiversidade, visto que a taxa de redução da biodiversidade estava muito alta. Esse Programa de Trabalho adotou o conceito já institucionalizado de APs do IUCN, cujas áreas são criadas com objetivos de gestão focados na conservação da biodiversidade. No caso das TIs estas não têm o objetivo de conservação da biodiversidade, mas contribuem significativamente pra conservação da biodiversidade. O avanço que esse Programa de Áreas Protegidas trouxe foi o de considerar aqueles territórios de grupos sociais geralmente excluídos de acessar financiamentos voltados a fomentar políticas e ações voltadas à gestão ambiental, como recuperação de áreas degradadas, proteção de nascentes, proteção e resgate de espécies e saberes da agrobiodiversidade, etc.

O SNUC prevê no Art. 26 que quando tiver um conjunto de UC próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas e privadas - e exatamente nessas “outras áreas protegidas públicas e privadas” que se inserem as TIs, - essa gestão deverá ser integrada e participativa, considerando a sociodiversidade, o contexto de desenvolvimento local e regional. Assim, o reconhecimento da alta integridade ambiental dos ecossistemas em TIs, *a priori* em cenário amazônico, levou o Brasil a internalizar o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas. Entre 2004 e 2006, o MMA coordenou dois Grupos de Trabalho: um para elaboração do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e outro específico

para elaboração de uma proposta de projeto para o GEF, voltado à conservação da biodiversidade.

Nesse contexto em 2006 o Brasil passou reconhecer as TIs como “Áreas Protegidas”, pelo Decreto 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006a). A partir de então se passou a reconhecer a contribuição dessas áreas como parte de um sistema dinâmico de conservação da biodiversidade⁴⁷, considerando que cada “parte exerce uma função” (MARETTI, 2004, p.86-87), pressupondo a importância da existência de aspectos culturais associados a essa biodiversidade, ou seja, aspectos do manejo de determinados grupos humanos que mantêm viva a biodiversidade. Nesse sentido, a partir do referido Decreto, as UCs brasileiras, até então definidas sob um conceito diferente do de APs estabelecido pela IUCN, não podem ser entendidas como “fins em si mesmas”, mas como parte do “ordenamento territorial, municipal ou regional” (MARETTI, 2004, p.86-87), e por isso a gestão dessas áreas precisam estar articuladas a outras áreas também consideradas protegidas. O quadro 5 mostra como estão definidas as APs no Brasil atualmente⁴⁸.

Quadro 5: Caracterização das Áreas Protegidas no Brasil

Terra Indígena	Unidade de Conservação de Uso Sustentável	Unidade de Conservação de Proteção Integral
Objetivo: terras indígenas são criadas para proteger o modo de vida das populações indígenas.	Objetivo: UCs de Uso Sustentável são criadas para proteger o modo de vida das populações tradicionais e os recursos ambientais.	Objetivo: UCs de Proteção Integral são criadas para proteger os recursos ambientais.
Recursos ambientais: podem ser explorados para uso interno das populações indígenas.	Recursos ambientais: podem ser explorados de forma sustentável para uso interno das populações tradicionais e para uso externo com Plano de Manejo.	Recursos ambientais: não podem ser explorados, só é permitido o uso indireto (visitação, observação, etc.)

Fonte: Pereira (2010, p.53)

A partir da Rio 92 a “questão indígena”, historicamente vista como um “incômodo” a ser resolvido pelo Estado, passa a ser vista como a solução para parte dos problemas ambientais globais, devido as evidências de que os territórios indígenas (especialmente em

⁴⁷ Historicamente as TIs já vêm sendo consideradas como importantes instrumentos de conservação e manejo da biodiversidade pelos povos que nelas habitam. O Estatuto do Índio, no art. 28 estabelece que os nos Parques Indígenas se garantam a preservação das “reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região”, assim como o Código Florestal, que no art. 3º declara que “as florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente” (MEDEIROS; GARAY; 2006).

⁴⁸ As Terras de Quilombo, Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente também são APs, porém não constam no quadro 5.

contextos territoriais amazônicos) apresentam altos índices de conservação da biodiversidade. Porém, na crítica de Verdum (2009), os territórios indígenas, após serem explorados pelo SPI e FUNAI, em ciclos de monocultivos agrícolas, extração de madeiras, etc. por ora passam a ser inseridos no mais novo ciclo, cuja “oportunidade está no mercado de pagamentos por serviços ambientais” (VERDUM, 2009, p.98).

No Brasil também decorrem desse período marcos legais como: Decreto 1.141/94, que “Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas” a ser executado pelos Ministérios da Justiça, da Agricultura e do Abastecimento, do Meio Ambiente, da Cultura e do Desenvolvimento Agrário, ou por seus órgãos vinculados e entidades supervisionadas; Decreto 6.040, que “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)” (BRASIL, 2007a); Decreto 6.101/07, que dispõe sobre as atribuições do MMA para trabalhar com o meio ambiente nas TIs (BRASIL, 2007b); a criação e instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), instituída por Decreto Presidencial em 2006. A CNPI é uma instância indígena consultiva do Governo Federal, e como tal tem responsabilidade de desenvolver estratégias de monitoramento e avaliação das atividades de órgãos federais relacionados à área indigenista, bem como propor e acompanhar a elaboração de leis, diretrizes e normas incentivando a participação dos povos indígenas, apoiando os diferentes órgãos responsáveis pela execução das ações dirigidas aos índios.

Cabe salientar que as discussões sobre as metas para a conservação da biodiversidade se relacionam aos compromissos assumidos no âmbito da CDB. A meta brasileira, até 2010, era de proteger 10% a partir de UCs e TIs, mas na 10ª COP houve um aumento nesse percentual. Durante a 10ª COP da CDB, em 2010, as partes concordaram em trabalharem para implementar 20 metas até 2020, por meio do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e as Metas de Aichi, com a finalidade de criar mecanismos para evitar a perda de biodiversidade no mundo. Dentre essas está a meta 11: “expandir e implementar sistemas de áreas protegidas”. Para isso os países devem conservar pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas costeiras na forma de áreas protegidas, que inclui UC, TI, TQ, Reserva Legal e Área de Preservação Permanente (WEIGAND JR; SILVA; OLIVEIRA E SILVA, 2011).

O legado da Rio 92, ainda que sob variadas e distintas críticas, foi deixar uma série de compromissos e responsabilidades aos países participantes no sentido de efetivar gestões que promovam caminhos de desenvolvimento que concilie a proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (OLIVEIRA, 2005). Na próxima sessão, são apresentados os

desdobramentos dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Rio 92 no que tange às questões indígenas que se refletiram no avanço da regularização fundiária de TIs, especialmente no bioma Amazônico.

2.2.2 Amazônia no foco da regularização fundiária e das políticas de fomento aos povos indígenas

Vimos na sessão anterior, que nos anos 1990 as problemáticas ambientais ganham visibilidade internacional, se constituindo como tema obrigatório de uma agenda política ampla, adentrando nesse processo o protagonismo indígena, “a princípio não previsto de entrar em cena” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p.299).

Conforme Matos (2008) certo recuo do Estado propicia o avanço da “proliferação de Organizações-Não-Governamentais (ONGs)⁴⁹, como contraponto a própria omissão do Estado na gestão territorial”. Nesse contexto, o “novo tripé de parceria e gestão ganha espaço: órgãos transnacionais doadores, ONGs (várias delas apoiadas financeiramente com recursos externos) e governo federal” (MATOS, 2008, p.146). Assim, o Estado ao compartilhar seu poder passa a dividir atuações “com organismos abaixo e acima dele”, situação que se evidencia na “dificuldade de gerir políticas nacionais sem estar atrelado aos interesses internacionais, bem como permitir que atuem no país ONGs locais e internacionais para executar tarefas para a população” que antes eram exclusivamente suas (OLIVEIRA, 2002, p.87).

É um período em que o Estado ao encolher os seus “tentáculos de poder” oferece

Aos territórios que existiam, e os novos que surgem, outro caráter de gestão. Surgem propostas de gestão do território dentro dos limites tradicionais (os locais), totalmente fora (as globais) e outras que procuram fazer uma intersecção entre o local e o global. Essas propostas sugerem outros territórios que passam a ter uma autonomia maior, incorporando princípios de planejamento e administração em sua gestão (OLIVEIRA, 2002, p.87-88).

Na esteira desse processo, são estabelecidas parcerias com cooperação técnica e financeira internacional para o desenvolvimento, especialmente com a Agência de Cooperação Técnica Alemã *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*⁵⁰,

⁴⁹ Atualmente já são mais de 2.000 registradas no Brasil.

⁵⁰ A GTZ é a instituição alemã de maior presença no Brasil. Criada em 1975 atua em diversos países em atividades relacionadas a planejamento e organizações de projetos e programas de desenvolvimento. No Brasil atua a cerca de 40 anos, sendo que na área indigenista sua participação se dá desde 1990, se destacando em

sendo que suas ações junto aos povos indígenas, a princípio, ficaram restritas à Amazônia “atendendo à ambientalização⁵¹ dos conflitos e políticas sociais” vigentes no Brasil a partir dos anos 1970 (SOUZA LIMA, 2010, p.38).

Verifica-se que até o final da década de 1980, as OIs cuja função inicial estava centrada em defender direitos agindo politicamente, a partir dos anos 1990, mudam de perfil, se tornando mais técnicas e inclinadas a operacionalizar planos e projetos juntamente com associações civis de defesa ao índio, ONGs e Cooperação Internacional (SOUZA LIMA, 2010). Os “movimentos etnopolíticos” (LITTLE 2006, p.17) que marcaram as reivindicações dos grupos étnicos para com o Estado, na exigência do reconhecimento formal das terras tradicionais, mediante o “instrumento jurídico das Terras Indígenas”, foram assumindo posturas diferenciadas frente a negociações com não indígenas tanto a nível nacional, quanto internacional⁵². Os conhecimentos e saberes adquiridos por meio das relações estabelecidas propiciaram uma “progressiva libertação da mediação tutelar seja governamental ou não” (SOUZA LIMA, 2010, p.33 e 34).

Dentre os acordos firmados na Rio 92, com a finalidade de por em prática as metas estabelecidas a partir dos documentos assinados naquele evento, está o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado pelo GEF, Banco Mundial. Tal programa teve origem a partir de pressões do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), composto por ONGs – agregando povos indígenas, seringueiros e ambientalistas - da Amazônia que tinham o objetivo de pressionar os G7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo, à época EUA, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Holanda, França e Canadá) a cumprirem o prometido de destinar recursos a fundo perdido para iniciativas de combate ao desmatamento das florestas tropicais brasileiras (SANTILLI, 2005). Nesse processo, foi assegurado que a sociedade civil participasse do PPG7, considerado por Santilli (2005, p.47) como “o maior programa socioambiental brasileiro”. São tempos em que “pressões externas reinauguram a abordagem territorial e a variável ambiental se integra aos discursos e às

temas relacionados à “questão ambiental urbana e florestal, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, desenvolvimento integrado e participação” (VALENTE, 2007, p.113-135). Atualmente a GTZ passou a se chamar GIZ, modificando a palavra “Technische” por “Internationale”.

⁵¹ Leite Lopes (2006, p.34-36), cunhou o termo “ambientalização” no âmbito das ciências sociais como um neologismo a fim de designar “novos fenômenos ou percepções de fenômenos que associados a um processo de interiorização pelas pessoas e grupos sociais”, evidenciam diferentes “facetas da questão pública do meio ambiente”. Tais processos implicam de maneira simultânea em “transformações no Estado e no comportamento cotidiano das pessoas”.

⁵² Nos casos em que os povos indígenas não encontraram apoio interno (governos nacionais), suas reivindicações foram consideradas pelas Nações Unidas, emergindo nessas circunstâncias “organizações e coalizões indígenas internacionais” com atores “políticos de peso”. Um dos resultados dessa “interlocução independente” se expressa na Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas e Tribais, de 2007 (CUNHA, 2009, p.326).

políticas públicas. A problemática ambiental começa a redesenhar a questão territorial” no Brasil (MATOS, 2008, p.146).

A atuação do PPG7 se restringiu ao bioma Amazônico (Amazônia Legal) e bioma Mata Atlântica (especificamente na região nordeste e sudeste da costa atlântica brasileira). O maior doador do PPG7 foi o governo alemão, que atuou na cooperação técnica e financeira. Até atualidade, o PPG7 é considerado, como o “maior programa de cooperação internacional na área de conservação e uso sustentável da biodiversidade” (GRAMKOW et al., 2007, p.139), envolvendo articulações desde a esfera internacional, nacional, estadual, municipal e local.

Conforme Decreto nº 563 de 05.06.1992 que instituiu o PPG7 e posteriormente as disposições do Decreto nº 2.119 de 13.01.1997 que estabeleceu seu regimento, o PPG7 teve como objetivo geral a

Implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável em florestas tropicais brasileiras, constituindo-se de um conjunto de projetos de execução integrada pelos governos federal, estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional (Decreto nº 2.119 de 13.01.1997 - Art. 2º).

Na perspectiva de Gramkow et al. (2007, p.139), o PPG7 propiciou trazer experiências novas que harmonizassem objetivos ambientais, no âmbito da proteção e econômicos (sob o viés do “desenvolvimento sustentável”), tendo como horizonte “oferecer insumos para políticas públicas nacionais, fornecendo exemplo de cooperação internacional nas questões ambientais globais”. No que se referem às “questões indígenas” o PPG7 apoiou projetos relacionados aos “povos indígenas e ecossistemas de valor global”, em um contexto de uma “política internacional” de combate ao “desmatamento da Amazônia” (HURRELL, 1992⁵³ *apud* BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.9). O Estado brasileiro ao assumir o PPG7, apoiando nesse processo a o órgão indigenista oficial - FUNAI, marca historicamente o período em que as “questões indígenas passam a ser tratadas de maneira articulada com as questões ambientais” (GRAMKOW, 2007, p.139), reforçando inclusive a posterior integração das TIs às políticas nacionais de gestão de APs (MEDEIROS; GARAY, 2006). Os resultados dessa relação são dúbios e pouco simples de serem avaliados, mas certamente trouxeram desafios e oportunidades. Resulta desse contexto a proposição de alternativas que revertam problemáticas relacionadas à gestão territorial e ambiental de TIs no

⁵³ HURRELL, A. Brazil and the international politics of Amazonian deforestation. In HURRELL A.; KINGSBURY, B. (eds.), *The International Politics of the Environment: Actors, interests and institutions*. Oxford: Clarendon Press. p. 398-429. 1992.

Brasil contemporâneo, ainda que sob a tendência internacional ambientalizadora. Por outro lado, é interessante notar que o processo de ambientalização das questões indígenas, ajudou a incorporar aspectos relativos ao conceito de territorialidade em políticas nacionais direcionadas aos povos indígenas e demais populações tradicionais (LEITE LOPES, 2006; SMITH; GUIMARÃES, 2010, p.5-6).

Cristalizam-se assim no Brasil por meio do PPG7 possibilidades de novas experiências de gestão territorial e ambiental inclinadas a construir propostas em parceria entre o nível local e os níveis mais altos de gestão do território, envolvendo órgãos governamentais dos municípios, estados e federais, além de ONGs e outros parceiros. Buscam-se construir parcerias a partir das instituições existentes em diferentes níveis de modo que estas interajam e se apoiem na gestão. Nesse sentido, se cristaliza o estabelecimento de conexões institucionais tanto “horizontalmente (através do espaço) quanto verticalmente (através de níveis de organização)” para gestão de TIs no Brasil (BERKES, 2005, p.293).

Tais parcerias e investimento se iniciam sobre o bioma Amazônico e se relacionam à “percepção global dominante”, formalizada na Rio 92, de ser este um dos últimos grandes remanescentes florestais do planeta a estar sob pressão do desmatamento, acarretando em aumento do aquecimento global e, não menos preocupante, na perda de uma impressionante biodiversidade (BECKER, 2011, p.25). Outro aspecto seriam os reservatórios hídricos existentes no bioma. Considerando que a bacia-amazônica concentra de 10% a 20% da água doce superficial ainda disponível em nosso planeta e que a existência dessa bacia está intrinsecamente relacionada à presença de matas conservadas, se entende e se reforça o potencial geopolítico desse bioma como um todo. No Brasil, considerando a parcela do bioma inserido na Amazônia Legal (AL), este engloba algo em todo de 1/3 de todas as florestas tropicais remanescentes, estando presente nesse espaço um potencial de 25% a 40% das espécies existentes a nível global (PÁDUA, 2009, p.142). Pádua (2009) salienta que a despeito dos projetos econômicos empreendidos sobre do bioma Amazônico, como pecuária, colonização, madeireiras, entre outros, até 2008 cerca de 17% de área florestal já tinha sido destruída.

Nessa direção, salienta Becker (2011, p.25) a percepção dos problemas que afetam o bioma são diversas e ocorrem em diversos níveis, desde o

Simbólico-cultural proveniente da questão ambiental, legitimada pelo movimento ambientalista com vistas à salvação do planeta ao econômico e geopolítico relacionado à riqueza natural da Amazônia e novas tecnologias valorizadas como

capital natural, de realização atual e futura, ligados a biodiversidade (BECKER, 2011, p.25).

Nessa perspectiva, no âmbito do PPG7 a FUNAI elaborou uma proposta para o “componente indígena do programa” abrindo possibilidades de obtenção de “meios financeiros e técnicos para cumprir o preceito constitucional” (MENDES, 1999, p.15), relacionado à regularização fundiária aos povos indígenas no Brasil. Salienta-se que a CF 1988 teria definido o prazo de cinco anos para União concluir a demarcação das TIs⁵⁴, sendo que, também, o próprio Estatuto do Índio, desde 1973, já teria estabelecido o mesmo prazo para conclusão de tais demarcações, porém nunca cumprido devido a não provisão de orçamento pelo órgão indigenista federal (MENDES, 1999). Conforme Mendes (1999), controvérsias a parte, o atraso nas demarcações possibilitaram a FUNAI a qualificar seus serviços fundiários através do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).

O PPTAL, executado pela FUNAI, foi o primeiro projeto do PPG7, com início em 12/1995, atuou no âmbito da identificação de delimitação das TIs (regularização fundiária), definindo territórios com a participação dos indígenas, visando à proteção dessas áreas frente a ameaças externas aos recursos naturais nelas existentes. Por meio do PPTAL houve um significativo avanço na demarcação das TIs – ainda que restrito ao bioma Amazônico. A época o Estado reconhecia 379 TIs na AL, sendo que 205 ainda não estavam demarcadas. Assim, o PPTAL apoiou a FUNAI a agilizar e aprimorar o processo de demarcação dessas áreas. Até abril de 2007, das 169 TIs sob apoio do PPTAL, 97 delas, correspondendo a aproximadamente 38 milhões de hectares estavam com a situação jurídica regularizada ou homologada na AL, estando o restante ainda em processo de regularização fundiária (PPTAL, 2007).

Característica marcante do PPTAL foi o caráter de realizar o reconhecimento dessas áreas, para fins de demarcação, de maneira participativa. Aliás, a prática da participação indígena⁵⁵ nos assuntos relacionados ao reconhecimento territorial (e posteriormente nas demais iniciativas de projetos e fomento aos povos indígenas) foi efetivamente incorporada pelo Estado a partir do PPTAL, que possibilitou a criação de mecanismos que garantiram a abertura para tal participação (parcerias com ONGs, órgãos governamentais, organizações e

⁵⁴ Consta na CF 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

⁵⁵ O tema da “participação indígena” e todos os “dilemas” que a envolvem não será aqui aprofundado. Reconhece-se a ambigüidade que tal participação pode representar frente aos interesses do Estado e ainda as limitações dessa participação. Como referência para aprofundamento do debate ver ALMEIDA (2010).

associações indígenas e a própria cooperação internacional). Entendendo que a “sustentabilidade social das TIs” (MENDES, 1999, p.19) tem início desde a definição desse espaço que deve partir das lógicas espaciais indígenas, ainda que no marco do ordenamento territorial do Estado-nação.

Nesse sentido, as chamadas “demarcações participativas” foram à grande inovação do PPTAL, uma prática ausente até os anos 1990 na FUNAI. Assim, o PPTAL é considerado o precursor de um novo modelo de se fazer demarcação de TIs (VALENTE, 2007, p.129), onde se evidenciaram os preceitos da intercientificidade⁵⁶, a partir das metodologias de “levantamentos etnoecológicos”, identificando, valorizando e contextualizando os saberes locais a partir dos conhecimentos indígenas sobre seu meio ambiente, que podem subsidiar ações de gestão territorial. Os dados resultantes dos processos demarcatórios participativos incentivados pelos PPTAL serviam de base para se pensar futuros etnozoneamentos para as TIs, passando a ser legitimada “cientificamente” a existência de sustentabilidade socioambiental e ecológica desses territórios.

Com o PPTAL os povos indígenas passaram a ser apoiados para que assumissem ativamente a proteção e gestão dos seus territórios, sem eximir a obrigação do Estado nesse processo. Fomentou-se a capacitação indígena para a participação durante a demarcação das TIs, foram instalados sistemas de radiofonia e financiados Projetos de Vigilância executados pelas OIs e povos indígenas. Esse processo contribuiu para que os indígenas assumissem e divulgassem seus direitos dentro e fora das TIs, monitorando os limites e entorno dos seus territórios e por vezes articulando ocupações mais estratégicas voltadas a proteção.

A partir do PPTAL foram introduzidas significativas mudanças no processo de regularização fundiária relativas aos procedimentos de identificação, delimitação e demarcação das TIs. Passou-se a utilizar editais públicos com a finalidade de contratar equipes de campo (especialistas das áreas humanas e naturais); se lançou um guia metodológico para etnolevantamentos, corroborando a Portaria 14/1996, que “estabelece as regras sobre a elaboração do relatório circunstanciado de identificação e delimitação de TIs” (BRASIL, 1996c), item IV Meio Ambiente, tornando obrigatória a inclusão de especialista da área ambiental, que acompanhado por antropólogo e indígenas, passou a compor os grupos e trabalho de identificação e delimitação de TI; se produziu manuais orientadores para antropólogos e ambientalistas, bem como se buscaram internalizar o uso de técnicas e

⁵⁶ Esse conceito será tratado no capítulo 3.

ferramentas participativas, como etnomapeamento e etnozoneamento⁵⁷, para posterior análise aliada ao geoprocessamento (VALENTE, 2007).

Em relação ao Manual do Ambientalista (FUNAI, 2002) este resultou de discussões estabelecidas por um grupo multidisciplinar constituído, a partir de problematizações no âmbito do PPTAL para analisar, as dinâmicas envolvidas nos estudos ambientais necessários à identificação e delimitação de TIs. Tal manual buscou subsidiar a necessária incorporação do levantamento ambiental nos estudos complementares de delimitação, conforme Decreto nº 1.775 (BRASIL, 1996b) que “dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das TIs”, para normatizar, orientar e caracterizar tecnicamente os trabalhos de identificação de TIs, incluindo e destacando aspectos ecológicos e ambientais nesses estudos, outrora inexigíveis; e Portaria 14 (BRASIL, 1996c) (acima referida). Sugere-se no Manual⁵⁸ que o tema ambiental por ser transversal às diversas áreas do conhecimento “dada à complexidade de situações que envolvem as formas de interação sociedade-natureza”, o perfil do profissional ambientalista contemple dentre os conhecimentos mínimos necessários: “aspectos da teoria ecológica; ecologia da paisagem; ecologia humana; etnobiologia e etnoecologia; além do geoprocessamento; cartografia; informática” (FUNAI, 2002).

A partir das demarcações do PPTAL se legitima nesse contexto o reconhecimento nacional e internacional da integridade ambiental das áreas habitadas por povos indígenas (em seus territórios originários), que em contraponto às fronteiras agrícolas se apresentam como ilhas de florestas, juntamente com as UCs, neste caso tendo como foco de análise o bioma Amazônico. Por meio do PPTAL extensas áreas de floresta passaram a ser englobadas como áreas protegidas, agindo como barreiras ao desmatamento.

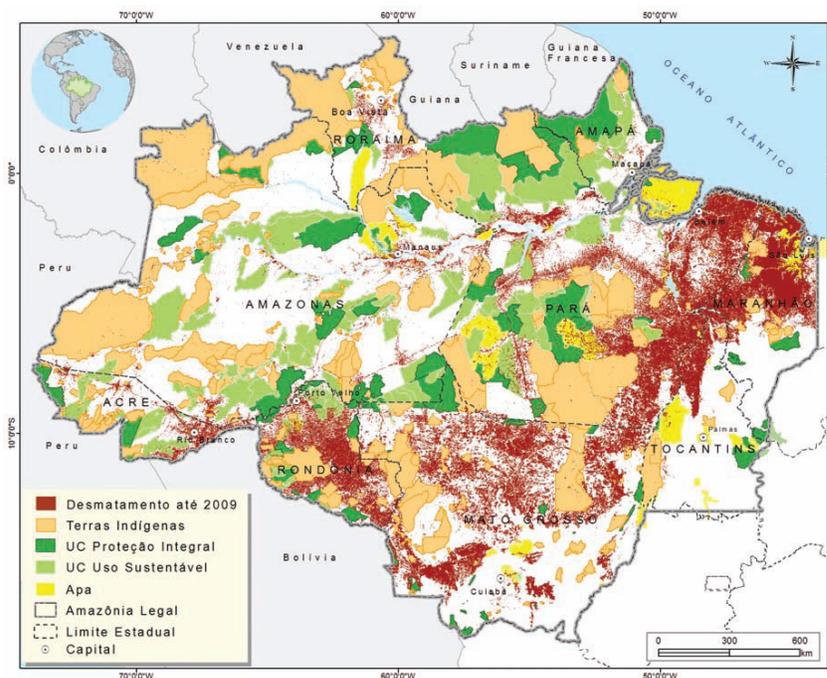
Rolla e Salomão (2011) registram que entre os anos de 1997 a 2009 o desmatamento de áreas florestadas na Amazônia Legal chegou a 735.373 km². Nas áreas protegidas, que compreendem tanto UCs quanto TIs, o desmatamento ficou em torno de 25.739 km² (3,5% da totalidade do desmatamento). Do total de desmatamento ocorrido em áreas protegidas 13.249 km² se registraram em UCs e 12.481 km² em TIs. Os autores consideram que em muitos casos tais desmatamentos ocorreram antes da criação da UC ou homologação da TI, e assim ao retardar a consolidação territorial oficial dessas áreas, com retiradas de invasores

⁵⁷ Estes termos serão mais bem explicados no capítulo 4.

⁵⁸ Pelo fato de passar a ser usado nas demais regiões do Brasil é salientado no Manual do Ambientalista que o mesmo não se trata de um roteiro unificado, capaz de cobrir a diversidade de fatores de ordem geopolítica, ambiental e sociocultural nas mais variadas realidades brasileiras, cabendo em cada situação se adequar a metodologia (FUNAI, 2002).

(madeireiros, garimpeiros, pecuaristas, etc.) as mesmas foram comprometidas. O mapa 1 ilustra os dados acima.

Mapa 1: UCs, TIs e desmatamento na Amazônia Legal até 2009



Fonte: ROLLA; SALOMÃO (2011, p.61)

Cabe salientar que no contexto da AL, tanto na parte ocidental (TIs situadas no Amazonas, Acre e Roraima) quanto oriental (TIs situadas nos estados do Maranhão, Pará, Amapá e Tocantins), dentre as problemáticas registradas, por exemplo, em Roraima na TI Raposa Serra do Sol e em outras TIs, especialmente na Área Indígena Yanomami, existem problemas relacionados a: invasões por fazendeiros, que cercam os campos naturais para criação de gado e também a atividade garimpeira, responsável pela “contaminação dos cursos d’água; depredação ambiental (fauna e flora), desorganização social, introdução e disseminação de doenças”. Outros registros são:

Pescadores profissionais e os madeireiros, com reflexo nos desmatamentos e assoreamentos de rios, provocando o escasseamento da caça e de peixes (fontes principais de proteína) com impacto direto sobre o estado nutricional da população (VERDUM, 1995, p.62).

No estado do Amazonas “[...] problemas sazonais de falta de peixe começam a ser comuns, sem prejudicar de modo demasiado o sustento da população, que quando sente a falta do peixe consegue se virar com um maior consumo de frutas [...]” (ALMEIDA 1995, p.55).

Porém, ao mesmo tempo em que se ampliaram as demarcações com o PPTAL as TIs passaram a ser fortemente assediadas economicamente. Santilli (2002, p.76), estimou já em meados do ano 2000, que cerca de 85% das TIs sofriam “algum tipo de intrusão de terceiros, de forma permanente ou intermitente, com maior ou menos grau de consentimento por parte das lideranças locais”, compondo esse grupo de intrusos “garimpeiros, madeireiros, posseiros, fazendeiros ou pescadores”.

Paralelos (e complementares) ao PPTAL estiveram os “Subprogramas de Projetos Demonstrativos A” – PDA, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Secretaria de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS), que apoiou financeiramente iniciativas ou experimentos (“projetos”) comunitários de proteção às áreas de floresta tropical na Amazônia e na Mata Atlântica e ecossistemas associados, bem como ações destinadas à recuperação e manejo de espécies da fauna e flora⁵⁹ (GRAMKOW et al., 2007).

Surgido praticamente como uma extensão do PDA, mas específico para atender os povos indígenas, esteve o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), voltado a apoiar projetos indígenas sustentáveis em termos ambientais e produtivos, de valorização das culturas indígenas e recuperação de áreas degradadas, a fim de proteger os territórios demarcados e os recursos naturais neles existentes. Assumido em 1999, teve início em 2003, após recebimento das propostas de projetos dos povos indígenas. O estímulo ao PDPI está relacionado ao avanço das demarcações por meio do PPTAL, por isso se restringiu somente às TIs na AL. Seu principal desafio voltou-se para propor sustentabilidade para as TIs demarcadas, reconhecendo a inexistência de programas do governo que dessem suporte a essa realidade (ALMEIDA; INGLEZ DE SOUSA, 2006).

De acordo com Baniwa (2006, p.193), uma das principais “missões do PDPI foi influenciar na mudança de velhas e viciadas práticas tutelares de políticas públicas voltadas aos povos indígenas”, até então vigentes. Para isso se buscou fortalecer o protagonismo

⁵⁹ O PDA emerge de pressões de ONGs, do movimento social e de ambientalistas atuantes nas regiões em questão, na análise de Verdum (2002, p.93), se caracteriza por valorizar a participação e apoiar iniciativas de “comunidades locais e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos) e das ONGs”, ainda que estas sejam características marcantes do “novo discurso desenvolvimentista e entodesenvolvimentista”. No entanto, se reconhece que foi uma inovação a conexão dessas redes de ONGs atuantes no PDA, aspectos até então não visto em outras experiências de fomento no Brasil. Essa articulação do governo e da sociedade civil mostrou que é possível alcançar resultados positivos a partir de tomadas de decisões e responsabilidades compartilhadas (VERDUM, 2002).

indígena na construção de práticas e políticas públicas criando canais para uma efetiva participação desde discussões e definições do que seria o PDPI, enfrentando dificuldades, como a resistência de setores governamentais e as burocracias desde a construção dos projetos, a análise, aprovação, implementação e morosidade para efetivamente acessar os recursos financeiros necessários. Dentre os aspectos relevantes dos projetos aprovados pelo PDPI está a transversalidade da temática da gestão ambiental em TIs, pois foram experiências pioneiras que trouxeram muitas contribuições nesse âmbito (ALMEIDA; INGLEZ DE SOUSA, 2006, p.192). Dentre os projetos aprovados e atendidos pelo PDPI (entre 2003 a 2006), conforme áreas temáticas estão: Proteção Territorial: 7 (10%); Valorização Cultural: 18 (25%); Economia Sustentável: 25 (35%); Economia e Cultura: 17 (24%); Cultura e Território: 4 (6%). De um total de 272 projetos submetidos, 71 (100%) foram aprovados e executados nos seguintes estados: AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO. (ALMEIDA; INGLEZ DE SOUSA, 2006, p.189-192).

O interessante é que ambas as iniciativas, PPTAL e PDPI, visaram fortalecer as representações institucionais indígenas e seu relacionamento com a sociedade não indígena, dando apoio às organizações ou associações indígenas juridicamente formalizadas (GRAMKOW, 2007, p.138), no caso do PDPI, este incluiu cursos específicos de formação de gestores indígenas de projetos⁶⁰.

Nesse sentido, em termos práticos a partir das experiências do PPTAL e PDPI, aspectos envolvendo o diálogo intercultural, negociado entre povos indígenas, seus parceiros e o Estado (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000) se consolidam, como parte das conquistas obtidas pelos movimentos sociais que emergiram na redemocratização do país. Tal situação expõe a possibilidade de contatos interétnicos menos impositivos, pautados em uma interculturalidade dialogada, outrora inexistente. Há intencionalidade para resolução das problemáticas postas em ambas as partes que dialogam, cabendo às mesmas imporem suas regras e seus limites. Cabe salientar que muito do incentivo dessas mudanças está relacionado, justamente, aos fracassos anteriores de programas e projetos voltados a atender as necessidades dos povos indígenas. Assim, a partir da participação dessas populações em todas as fases desses programas e projetos se vislumbram “alternativas para alcançar melhores resultados” (ALMEIDA, 2008, p.38).

⁶⁰ Resulta desses cursos o “Guia para Formação em Gestão de Projetos Indígenas” ALMEIDA (2008). A partir das experiências do PDPI, o mesmo tem por objetivo divulgar as abordagens relacionadas a projetos indígenas, servindo como um suplemento para futuras orientações que se façam necessárias nessa temática, podendo ser replicado para apoiar cursos semelhantes, certamente resguardados e adaptando às distintas realidades indígenas no Brasil.

Cabe salientar que a GIZ, cooperação alemã, que financiou e apoiou tecnicamente o Programa e Projeto, atua “no Brasil com foco no meio ambiente e, nele, as florestas tropicais e não na reforma do Estado” (GRAMKOW, 2007, p.140). Porém, as experiências adquiridas no PPTAL e PDPI passaram a influenciar as políticas públicas e a ação indigenista no Brasil no que tange à gestão territorial e ambiental de TIs. Até mesmo as limitações e fracassos apresentados em ambas as experiências têm servido de referência nas formas de atuação da FUNAI⁶¹ (GRAMKOW, 2007, p.140; BANIWA, 2005).

Introduzem-se por meio das experiências do PPTAL, PD/A e PDPI práticas com o intuito de fortalecer o trabalho intersetorial entre as instituições aumentando as interações entre diferentes níveis de gestão (BERKES, 2005), conforme alguns elementos característicos citados por Berkes (2005, p.302), a saber:

Estado passa a legitimar as instituições locais dando-lhes autonomia; Apoiando-as por meio de uma legislação habilitadora, possibilitando ou criando pré-condições para o funcionamento eficaz das instituições no nível local. A legislação habilitadora pode ser usada para legitimar as regras concebidas localmente ou empoderar outras formas de ação das instituições locais; Capacitação para somar esforços para criar, aumentar e utilizar as habilidades e capacidades das pessoas e instituições em diferentes níveis. Pela capacitação se busca desenvolver as capacidades latentes no âmbito das comunidades, governos e outros tipos de organização para que possam resolver com autonomia os seus problemas; Fortalecimento institucional para apoio à criação de um ambiente favorável às instituições locais de gestão já existentes surgidas espontaneamente, bem como incentivo a formação de novas instituições (BERKES, 2005, p.302).

Esses são exemplos de aspectos característicos encontrados na literatura sobre gestão ambiental de recursos comuns que demonstram um profícuo envolvimento estatal no fortalecimento ou rejuvenescimento de instituições (OSTROM, 1990⁶², 1992⁶³; PETERS, 1986⁶⁴; SMITH, 1999⁶⁵ *apud* BERKES, 2005).

No próximo capítulo, se apresenta o contexto das situações territoriais e ambientais e das condições de vida indígena em territórios indígenas não amazônicos, que distantes do foco do interesse global voltado à conservação da biodiversidade das florestas tropicais, estão inseridos em realidades adversas que, na maioria dos casos, refletem situações precárias de

⁶¹ Verdum (2005) argumenta que, a partir dessas experiências se entra em uma nova fase, em que o assistencialismo e o clientelismo historicamente presente entre as relações envolvendo órgãos indigenistas e indígenas passa a ser eliminado das relações, mesmo que ainda persistam fortes focos dessa prática em algumas regiões do país.

⁶² OSTROM, E. *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.* Cambridge, Eng: Cambridge University Press, 1990.

⁶³ OSTROM, E. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems.* San Francisco: ICS Press, 1992.

⁶⁴ PETERS, P. *Concluding statement.* In: National Research Council, *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management.* Washington, DC: National Academy Press, pp. 615-621. 1986.

⁶⁵ SMITH, L. T. *Decolonizing methodologies. Research and indigenous people.* London: Zed Books, 1999.

sobrevivência. A partir do surgimento do Projeto Carteira Indígena outras situações indígenas no Brasil ganham visibilidade. Mostra-se como se desencadeia o processo de reestruturação da FUNAI e as perspectivas de uma nova ação indigenista. Na medida em que a questão indígena é assumida pelos outros ministérios, como o MMA, preocupações com a gestão dos territórios indígenas passam a ser um dos assuntos norteadores da agenda indígena governamental tendo como foco a gestão territorial e ambiental de TIs, se formalizando posteriormente em uma proposta de política nacional para a gestão desses territórios sociais.

3 POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS: PROPOSTAS E CONCEPÇÕES

O presente capítulo tem por finalidade apresentar a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e suas proposições. Para tal, primeiramente são retomados aspectos da situação indígena em contextos territoriais não amazônicos e o engajamento de outros ministérios no atendimento às demandas indígenas. Retomam-se fatos que contribuíram para que se desencadeasse a reestruturação da FUNAI e as expectativas desse processo em relação ao debate de uma nova ação indigenista no Brasil, cuja base está calcada nos preceitos do diálogo interétnico e intercientífico. Ao debate da nova ação indigenista somamos a iniciativa da PNGATI, que após apresentada é discutida mediante as concepções de gestão territorial e ambiental que a embasam. Por fim, se verificam interfaces da gestão territorial e ambiental a partir de exemplos práticos.

3.1 DEMANDA INDÍGENA EM CONTEXTOS TERRITORIAIS NÃO AMAZÔNICOS DESAFIANDO AS INTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

Nesta seção procuramos mostrar que na fase em que os assuntos indígenas são incorporados pelos demais Ministérios se deflagram as situações dos indígenas em contextos territoriais não amazônicos. A falta de políticas públicas voltadas a atender a segurança alimentar e nutricional envolve a atuação do MMA, no âmbito do projeto Carteira Indígena. Por conseguinte essa intervenção governamental desencadeada também influenciaria, posteriormente, nas proposições da PNGATI.

A partir dos avanços nas demarcações realizadas no PPTAL, alguns setores governamentais passaram a divulgar a ideia de já “se ter equacionado o problema fundiário indígena” (SOUZA LIMA 2010, p.16), com uma quantidade considerável de TIs demarcadas. No entanto, tal entendimento é relativo, visto que a maior parte dessas demarcações se concentra em porções da região Amazônica e mesmo lá ainda existirem casos pendentes de conflitos envolvendo sobreposições de distintas situações. Na Amazônia, praticamente todas as demarcações foram realizadas por meio do apoio financeiro e técnico do PPTAL com os “recursos da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento com foco no meio ambiente”, como visto anteriormente (SOUZA LIMA 2010, p.16).

Nesse sentido, CALEFFI (2004, p.11) argumenta,

Para a Amazônia, estão voltados os olhos dos países poderosos e lá está centrado maciçamente o foco de financiamentos externos para projetos de demarcação de terras e projetos de etnosustentabilidade, simplesmente porque a preservação ecológica da Amazônia passou a ser entendida como fundamental para a continuidade do ser humano como espécie. A demarcação das terras indígenas na Amazônia cumpre, assim, a expectativa de que essas áreas serão preservadas biologicamente. Tendo por princípio que as sociedades indígenas mantêm com o meio uma relação equilibrada, os índios da Amazônia foram transformados em uma espécie de guardiões da saúde do Planeta, apesar de não terem sido eles os responsáveis pelo atual estágio de degradação do mesmo. Assim, apesar de as comunidades indígenas da Amazônia ainda estarem longe de uma realidade ideal (muito ainda está por ser feito), estão em muito melhores condições do que em outras localidades do Brasil, pois a diversidade cultural da Amazônia está legitimada e protegida pela globalização hegemônica (CALLEFFI, 2004, p.11).

A notória disparidade de regularizações fundiárias e outros investimentos voltados à questão indígena na AL em comparação com as demais regiões do país se explicam pelo interesse internacional em investir na proteção da Floresta Amazônica, devido a sua importância socioambiental, seja pelos serviços ecossistêmicos, como pela presença de 60% da população indígena do país e seu papel na manutenção da biodiversidade brasileira. Se calcula que cerca de 21% do bioma amazônico é ocupado por TIs. (CALEFFI, 2004; BENSUSAN, 2004a).

Em contraponto, nas outras regiões do país, os problemas fundiários e de sobrevivência dos povos indígenas somente se intensificam, se agravando em meio aos avanços do agronegócio, como os casos dramáticos das regiões Centro-Oeste e Sul, onde os monocultivos de soja, cana-de-açúcar, se multiplicam a cada ano (SOUZA LIMA, 2010), empurrando os indígenas para as beiras das estradas ou ainda forçando os mesmos a permanecerem em TIs que, via de regra, são áreas exíguas e não comportam a população adequadamente.

Conforme complementa Caleffi (2004, p.12),

Esta opção do capital hegemônico pela Amazônia e a destinação de verbas maciças para projetos acabam definindo, a despeito da legislação que pretende atingir todos os povos indígenas, qual a diversidade cultural que será preservada. Estabelece-se um novo parâmetro de marginalização entre os povos indígenas, pois se a sua situação na Amazônia não é a ideal, a situação dos outros povos indígenas que se localizam noutros espaços do Brasil é crítica, e inclusive muito pouco conhecida e valorizada dentro do próprio país. Esta posição dos agentes internacionais reforça a concepção de que índios legítimos são os da Amazônia e os que estão fora dela, são meros remanescentes que já perderam sua cultura (CALEFFI, 2004, p.12).

Como visto no capítulo 2, atualmente as TIs ocupam 12,74% da extensão do território nacional, estando a maior parte desse total (94,67%) situado na Amazônia Legal, região norte. Nas outras regiões a porcentagem de TI em extensão, em alguma situação de regularização, é ínfima (5,33%) representando um desafio para que os 40% dos povos

indígenas que habitam essas regiões consigam sobreviver em condições dignas de subsistência. O gráfico 1 ilustra a disparidade, em termos de extensão, das terras demarcadas na Amazônia Legal em relação às outras regiões do país.

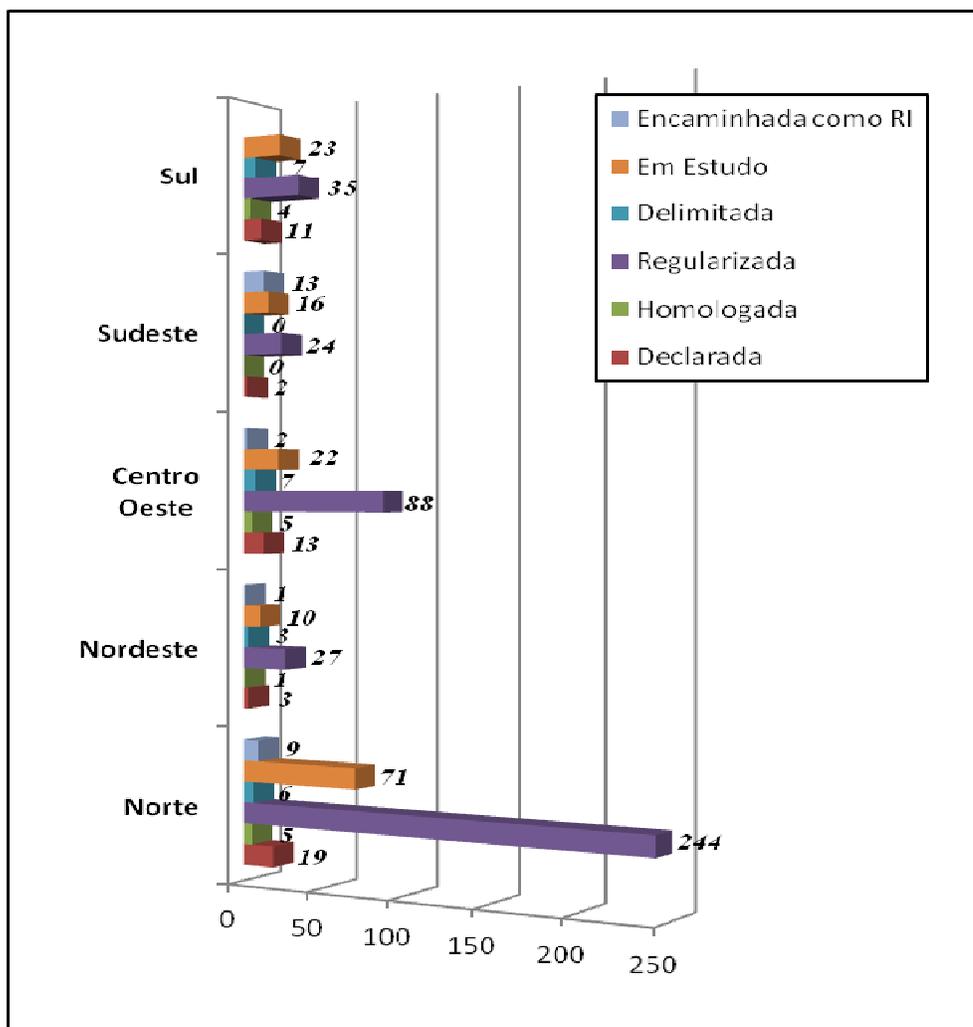
Gráfico 1: Distribuição das TIs no Brasil em extensão



Fonte: RICARDO; RICARDO, 2011. Elaborado pela autora.

Em relação ao número de TIs por região geográfica do Brasil, sob alguma situação de regularização fundiária, o gráfico 2 apresenta a seguinte situação:

Gráfico 2: Número de TIs por região geográfica do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora. Dados FUNAI/STI, 2011.

Nesse sentido, a fim de reforçar os argumentos que serão trazidos a partir desse ponto, referente à inexistência de qualquer política em nível de Ministério do Meio Ambiente (MMA) voltada a atender demandas dos povos indígenas em contextos territoriais não amazônicos, são apresentados trechos de entrevista realizadas junto à coordenadora da CGETNO da FUNAI, que em 2003, atuou na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS)⁶⁶, no MMA. Em seu relato a interlocutora expõe:

No final de 2003 a ministra do Meio Ambiente criou um GT pra construir um Programa Nacional de Gestão Ambiental em TIs, em função de reivindicações dos povos indígenas, vamos dizer, não amazônicos, inclusive com essa cobrança de que MMA só trabalhava com índio na Amazônia. [...] Naquele momento o MMA já

⁶⁶Atualmente essa Secretaria se chama Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR).

tinha o programa de Agroextrativismo em que atendia indígenas, mas fora disso não tinha praticamente mais nada. Alguma ação muito tímida na Secretaria de Diversidade de Florestas do Departamento de Áreas Protegidas e mais nada. [...] Começaram a chegar no ministério muitas demandas indígenas de fora da Amazônia. E o MMA não tinha “pra onde mandar” por que a “outra Secretaria do Agroextrativismo cuidava de índio, mas da Amazônia”. [...] Em 2004, a Ministra do Meio Ambiente constituiu um grupo pra construir o Programa Nacional de Gestão Ambiental em TI, para o novo PPA para o governo Lula (2004 a 2007). Como o Programa era nacional e a Secretaria de Agroextrativismo regional, da Amazônia, (não é?!), a ministra pediu a participação da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, que era a Secretaria temática, onde “cabiam os índios”, por que as outras não cabiam. Assim, como era nacional ficou dentro da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável. [...] O Programa foi construído, o MMA encaminhou no seu PPA, mas o Ministério do Planejamento não aprovou (Representante CGETNO/ FUNAI, 30/08/2011).

À época do citado relato ocorria, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a preparação para o Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável, cuja preparação se deu a partir de 17 oficinas regionais, que tiveram como “propósito imediato identificar os principais problemas e demandas dos indígenas das diferentes regiões do país” (VERDUM; MOREIRA, 2005, p.22).

Conforme a mesma interlocutora, a partir desse Fórum:

Vieram à tona, por exemplo, a questão do Mapa da Fome, construído pelo INESC, ANAI, Museu Nacional que tinha ficado meio que engavetado. Vieram à tona os índices de mortalidade infantil indígena, um quadro bem dramático da situação (Representante CGETNO/FUNAI, 30/08/2011).

Em relação ao “Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II)” (VERDUM, 1995), este foi publicado no mesmo período em que se iniciava o PPTAL, em 1995. Mostrando resultados alarmantes, expôs as vulnerabilidades e “Constrangimentos sociais, econômicos e políticos a que foram e estão submetidos os povos indígenas no Brasil” (VERDUM, 2006, p.8). A citada publicação evidencia que a fome está associada à “ausência de demarcação de seus territórios”, bem como “à omissão do Estado em relação à saúde, educação, depredação ambiental e projetos que estimulem os diferentes povos a desenvolverem alternativas econômicas autossustentáveis” (PIETRICOVSKY, 1995, p.2).

Nas regiões sul e sudeste o panorama da fome entre os povos indígenas é crítico. Conforme a publicação (VERDUM, 1995) que cobriu “80% da população indígena da região” e acessou “informações indiretas da população restante”, se afirma que em “todas as terras levantadas foram indicados quadros de carência alimentar ou de fome” (LEITE, 1995, p.37). Informações obtidas na referida publicação a partir de Leite (1995, p.37-41), mostra que as condições de “saúde e sustentação” dessas populações são “deploráveis”, contrastando com a

“alta produtividade dos colonos e empresas agrícolas do sul”. Apesar de habitarem as regiões mais “ricas do país” estas populações apresentam a maior taxa de mortalidade infantil, comparável com a “dos países mais pobres do mundo”.

Os fatores geradores dessa situação estão diretamente relacionados à deslegitimação dos territórios indígenas originais, “demarcação de pequenas áreas ou redução de áreas já demarcadas, desmatamento e degradação ambiental”, ocasionados pelas próprias políticas e ações indigenistas adotadas, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980. Mesmo nas áreas em que a ocupação indígena é muito antiga as condições ambientais das mesmas estão fortemente alteradas pelos sucessivos projetos agrícolas de desenvolvimento incentivados pelos órgãos indigenistas oficiais, que causaram impactos generalizados, desestruturando “formas de sustentação, limitação e acesso aos recursos, bem como desestruturação política e social” (LEITE, 1995, p.37-41). Inclusive, os indígenas habitantes dessas regiões passaram a ser estigmatizados como “ilegítimos” na luta por suas demandas, visto estarem longe do estereótipo do “índio amazônico”, presente no imaginário da população urbana. Pois, conforme se explicita no Mapa da Fome, fortes são os preconceitos sofridos pelos indígenas nas regiões sul e sudeste. As alegações são do tipo: esses que se dizem “índios” se passam fome é por que são “vagabundos” ou “cachaceiros” e não trabalham (LEITE, 1995, p.37). Já deixaram de serem índios há muito tempo. Eis mais uma forma de violência posta sobre estes povos. Outro imaginário é que em contextos territoriais em que a biodiversidade está fragilizada, é escassa ou mesmo ausente a presença indígena é ilegítima, fortalecendo a imagem de que índio só é índio se viver “seminu, na floresta, congelados num tempo remoto” (FREITAS, 2008, p.5), sendo impossível conviverem em espaços contemporâneos e ainda assim se reconhecerem e serem reconhecidos pelos seus parentes como índios.

Nesse contexto, políticas públicas voltadas à gestão territorial e ambiental das TIs, se tornam necessárias considerando a crescente pressão do movimento indígena para que o MMA assuma a responsabilidade das “ações de proteção e apoio à gestão ambiental nos territórios indígenas” (VERDUM, 2006, p.4), atribuídas pelo Decreto 1.141/94.

Quanto ao desdobramento do referido Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável a mesma interlocutora conta que,

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que na época nem se chamava assim, se chamava MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, [...] achou importante a agenda indígena. Na época estava à frente o Graziano da Silva, que hoje está na FAO, e disponibilizou 7 milhões de reais para uma ação de promoção de segurança alimentar indígena. [...] Naquele momento a confiança na FUNAI era muito rala, o MMA já tinha uma tradição de trabalhar com

os povos indígenas, já estava em construção o PDPI há três anos, foi o ano também que o PDPI começou a ser implementado, e aí vem a oferta do MDS de que esse recurso fosse apropriado pelo MMA, pra construir uma ação. [...] a partir daí surgiu a “Carteira Indígena” (out 2003), inventamos dentro do modelo do “associativismo”. [...] A Carteira foi criada no modelo do Agroextrativismo, para apoiar projetos, com uma perspectiva nacional e não regional, mas para atender a todo Brasil, já que existia o PDPI para atender a Amazônia. [...] quando a Carteira começou a funcionar a gente deu prioridade às regiões não Amazônicas, até porque os índices de mortalidade infantil, de pobreza, de acesso a recurso público, no nordeste, sudeste sul do Brasil, tirando a Amazônia legal, era zero (Representante CGETNO/FUNAI, 30/08/2011).

A partir de então, se registra que integrando parte das ações do Governo Federal, a Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas – Carteira Indígena, criada em 2003 e iniciada em 2004, sob a coordenação do MMA e do MESA⁶⁷, despontou como um avanço no que tange às políticas públicas indigenistas para o contexto territorial não amazônico, até então exíguas. Dentre as diretrizes da Carteira Indígena está “a participação e controle social, transversalidade (integração e articulação de políticas públicas) e da sustentabilidade social e ambiental” (BRASIL/MDS/MMA, 2004b, p.2). O processo de construção dessa política buscou envolvimento constante de “lideranças e organizações indígenas, organizações indigenistas e socioambientalistas e um conjunto expressivo de órgãos públicos federais” (BRASIL/MDS/MMA, 2004b, p.2).

Como uma política específica para fomentar projetos junto aos povos indígenas, especialmente os situados em outras regiões do país, fora da região norte, a Carteira Indígena, que tem como propósito: “resgatar a dívida histórica que o Estado e a sociedade brasileira têm com os povos indígenas do território nacional, contribuindo, com as suas ações, para a qualidade de vida destes povos” (BRASIL/MMA/MDS, 2008, p.2-3). Para elevar a qualidade de vida indígena assume a perspectiva de:

Promover a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento sustentável entre os povos indígenas, de forma a contribuir para a garantia do direito humano à alimentação adequada, por meio do apoio e fomento a práticas produtivas ambientalmente sustentáveis, à gestão ambiental e ao uso sustentável da biodiversidade das terras indígenas, com respeito às identidades culturais indígenas, estímulo ao resgate, à valorização, à manutenção e revitalização de seus conhecimentos tradicionais e ao fortalecimento de sua autonomia (BRASIL/MMA/MDS, 2009b, p.2).

⁶⁷ Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, criado em 2003, pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva, pela MP nº 103 de 1º/1/2003, transformada na Lei 10.683 (28/05/2003). Dentre as competências do MESA esteve a de coordenar e implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, objetivando a garantia do direito humano a alimentação no território nacional.

Atualmente a Carteira Indígena é executada em parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e do MMA, por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) (MMA, 2012). Conforme documentos acessados, a Carteira Indígena “atende à necessidade de ampliar para os povos indígenas em contextos não amazônicos a atuação do Ministério do Meio Ambiente nas áreas de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável” (BRASIL/MMA/MDS, 2008, p.3).

Na experiência do Projeto Carteira Indígena outras situações indígenas no Brasil passaram a ser conhecidas e reconhecidas como legítimas no sentido de aliar, para além do apoio à segurança alimentar e nutricional, atividades voltadas a garantia dos direitos socioambientais⁶⁸. Na experiência do Carteira Indígena, aspectos voltados ao atendimento das demandas indígenas em contextos territoriais não amazônicos também passam a ser tratados sob a ótica socioambiental, pois as demandas indígenas se vinculam cada vez mais a problemas de ordem ambiental, evidenciando a interdependência existente entre esses dois temas, que abrangem outras regiões do território nacional e não somente contextos indígenas territoriais amazônicos.

Verifica-se nesse contexto que ao se deflagrarem e se tornam públicas as informações da situação das populações indígenas em contextos territoriais não amazônicos, as primeiras intenções de se construir uma política pública nacional voltada à gestão territorial e ambiental de TIs que expandisse suas ações para além da AL (como viria a ser posteriormente a PNGATI) começam vir à tona. O acúmulo de experiências do PPTAL, PD/A, PDPI por parte de OIs, como a COIAB e de gestores do governo da FUNAI e do MMA, somadas as intenções de se expandir ações de gestão de TIs para as demais regiões do país fazem parte do histórico de emergência da PNGATI.

A partir das experiências do Carteira Indígena e do PDPI, em 2007 o MMA instituiu a Gerência Indígena, vinculada à Diretoria de Agroextrativismo (DEX) da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), que desde então centraliza a ação indigenista desse ministério (ALMEIDA; INGLEZ DE SOUSA, 2011).

⁶⁸ Dentre os princípios orientadores dos projetos apoiados pela Carteira estão: a valorização dos conhecimentos étnicos; rituais e práticas indígenas; consideração às especificidades socioculturais e a diversidade de suas alimentações; práticas sustentáveis que observem os princípios da agrobiodiversidade e agroecologia; relacionar atividades ambientais e territoriais com as atividades produtivas; respeito às leis ambientais do país respeitando os direitos dos povos indígenas sobre seus territórios; valorização das práticas de cultivo e armazenamento de sementes, mudas e alimentos; valorização dos recursos naturais locais; recuperação de áreas degradadas e matas ciliares; desincentivar atividades que gerem dependência de insumos e tecnologias industriais, priorizando técnicas indígenas apropriadas do ponto de vista ambiental e antropológico; entre outras questões que se relacionam ao tema da gestão ambiental em TI (BRASIL/MMA/MDS, 2009, p.2-4).

A próxima seção apresenta o processo de desencadeamento da reestruturação da FUNAI, considerada necessária, dentre outros motivos, para ampliar o envolvimento indígena na atuação desse órgão indigenista e demais Ministérios que passam a responder pelas demandas indígenas.

3.2 FUNAI: DA FALTA DE LEGITIMIDADE À REESTRUTURAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Conforme apresentado no capítulo 2 a forma de atuação do Estado e seus sucessivos governos no que se refere à política e a ação indigenista, executada desde o início do século XX até o final dos anos 1980, foram sempre pensadas assimetricamente. Ainda os primeiros anos da década de 1980 foram marcados pela característica de um Estado “todo poderoso” no que se refere à implementação de políticas de “desenvolvimento comunitário”, conforme a lógica das “ações desenvolvimentistas do indigenismo oficial” (VERDUM, 2002, p.90).

Esse processo também se traduziu e se revelou, conforme Santos, Meneses e Nunes (2005, p.22-24) no “epistemicídio”, em que “a morte de conhecimentos alternativos acarretou a liquidação ou a subalternização dos grupos sociais cujas práticas assentavam em tais conhecimentos”, afirmando mais uma faceta do colonialismo, a “colonialidade do saber”. Ao se cometerem os epistemicídios em nome de uma “visão científica moderna”, se definiu “não só o que é ciência, mas, o que é conhecimento válido”, se desperdiçando e destruindo diversas “experiências cognitivas humanas” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p.22-24).

Ao serem empenhados projetos “civilizadores, libertadores ou emancipatórios que visavam reduzir a compreensão do mundo à compreensão ocidental do mundo”, os conhecimentos dos povos originários foram considerados como irracionais e supersticiosos, acarretando na aniquilação de modos de vida - “usos, costumes, práticas econômicas, cosmologias”; subordinados ao “direito do Estado moderno de economia capitalista”, que igualmente foi responsável por reduzir “a diversidade de organizações sociais à dicotomia Estado/sociedade civil”, cujo processo legitima a máxima: “a negação da diversidade é inerente ao colonialismo” (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p.26). É nesse sentido que Santos, Meneses e Nunes (2005, p.27) afirmam que “para além das dimensões econômicas e políticas o colonialismo teve forte dimensão epistemológica”.

Verifica-se que tais políticas e ações indigenistas da época causaram as populações indígenas impactos socioambientais significativos, que se fazem sentir até a atualidade. Estas se expressam material e imaterialmente sobre as populações, desde a perda de seus territórios originários e conseqüentemente os vínculos com tais espaços que são o fundamental alicerce para

a manutenção de suas organizações sociais e saberes, valores culturais, línguas, tradições, etc. Pois, ainda que as culturas sejam dinâmicas, se atualizem e renovem as transformações que foram (e em parte ainda estão) submetidos estes povos, se deram de maneira impositiva, portanto ditadas de maneira exógena, via de regra, incompatíveis com os ritmos de vida dessas populações.

Somam-se a isso, as corrupções e formas de exploração (mineração, madeiras, arrendamento, etc.) empreendidas por décadas nas TIs desde os tempos da SPI até a atualidade. Pois, apesar do órgão indigenista não mais realizar tais atividades ilícitas, algumas delas ainda permanecem na ilegalidade, conduzidas por servidores ou não, por vezes com conivência dos próprios indígenas cooptados pelo clientelismo, favores, manipulação, corrupção, etc. São vícios adquiridos que ainda se fazem presentes nas relações entre índios e não-índios e que contribuíram para deteriorização da FUNAI (POZZOBON, 1999).

Pozzobon (1999), em seu artigo “O lumpem-indigenismo do estado brasileiro” discorre sobre as origens dos vícios acima mencionados e sobre o quadro de falência institucional em que a FUNAI se encontrava na metade da década de 1990. O artigo é fruto da experiência de cinco meses (set/1995 a fev/1996) do antropólogo no cargo de Chefe de Gabinete e Presidente Substituto da FUNAI, na gestão de Márcio Santilli. Apresentamos na figura 3 o que Pozzobon (1999, p.295) chama de “organograma da incompetência”, que sintetiza o dramático quadro da Fundação à época.

Figura 3: Organograma da incompetência

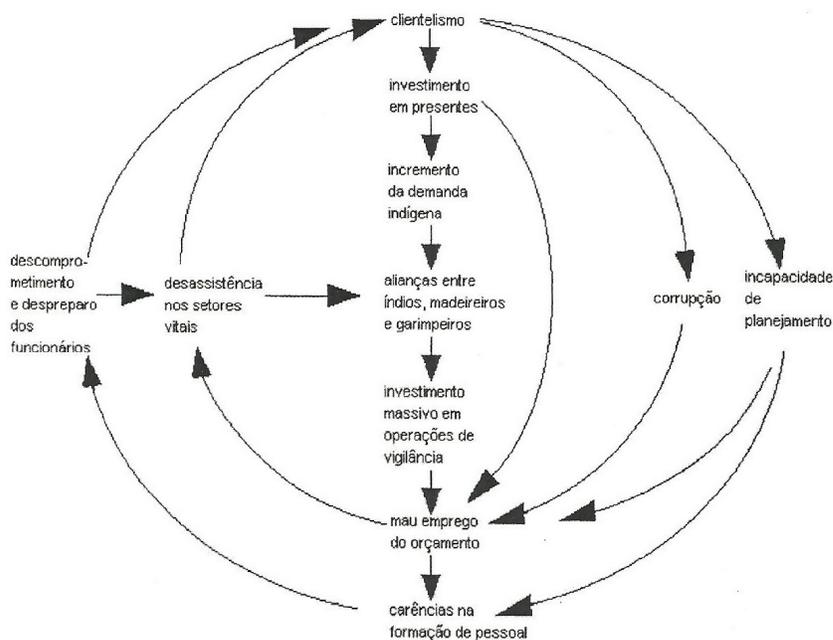


GRÁFICO 2. — Organograma da incompetência.

No entanto, o processo de democratização do país possibilitou transformações no âmbito das políticas oficiais na medida em que outros órgãos do governo passaram a assumir juntamente com a FUNAI políticas de atuação diferentes daquelas até então vigentes desde os tempos do SPI, cujos efeitos contribuíram para a situação exposta no organograma de Pozzobon (1999). Na esfera governamental são características dessas mudanças os diversos conselhos e fóruns de debates criados que incorporam a participação de organizações indígenas, ONGs, instituições parceiras nacionais e internacionais, públicas e privadas, bem como outros ministérios no atendimento às demandas indígenas (VERDUM, 2002).

Define-se nesse contexto que o “futuro dos índios não pode depender do futuro da FUNAI” (POZZOBON, 1999, p.299), pois a instituição não tem capacidade de suportar sozinha a demanda indígena contemporânea. A população indígena tem crescido aceleradamente, bem como o atual contato interétnico com a sociedade envolvente. Juntamente com tal contato novas demandas surgem relacionadas à saúde, educação, acesso a espaços que ofereçam recursos naturais que supram especificidades de modos de vida, atividades produtivas, assim como bens de consumo industrializados. Diante desse contexto, é evidente que centralizar em um único órgão essas demandas é impraticável (POZZOBON, 1999). Ao longo dos 44 anos de existência da FUNAI, houve iniciativas de reformas administrativas, mas estas foram limitadas pela instabilidade institucional, pouca força e vontade política para a promoção de mudanças baseadas nos preceitos constitucionais vigentes. Entretanto, os desafios enfrentados pelos povos indígenas em pleno século XXI, demandam que o Estado se ajuste estruturalmente a fim e possibilitar maior agilidade no atendimento às demandas indígenas contemporâneas.

Nesse sentido, se tornou imprescindível pensar na reestruturação do órgão, em planejamento estratégico, a fim de sair do emergencialismo, bem como a renovação dos seus quadros de servidores, com perspectivas de capacitações para os mesmos sob a ótica de uma “nova ação indigenista”. A idéia da “nova ação” vem sendo discutida por organizações indígenas em parceria com profissionais de diferentes áreas, como antropólogos, cientistas sociais, geógrafos, engenheiros florestais, biólogos, ecólogos, profissionais da saúde, educadores de diversas áreas do conhecimento, entre outros. São perspectivas alicerçadas em “novos modelos de intervenção indigenista”, onde as abordagens da interculturalidade, intercientificidade e a etnoecologia se destacam como elementos para alcançar a autonomia e autossustentação de acordo com os preceitos indígenas (LITTLE, 2002c; SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002, p.19).

Contribui para a perspectiva da “nova ação” a recente reestruturação da FUNAI, concretizada pelo Decreto presidencial nº 7.056 de 28 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que faz um rearranjo da sua antiga estrutura, atualizando as antigas direções e coordenações.

O quadro 6 destaca, do Decreto, diretrizes para a reestruturação da FUNAI.

Quadro 6: Extratos do Decreto nº 7.056 de Reestruturação da FUNAI

<p>ANEXO I ESTATUTO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI CAPÍTULO I DA NATUREZA, SEDE E FINALIDADE</p> <p>Art. 2º A FUNAI tem por finalidade: I - exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas; II - formular, coordenar, articular, acompanhar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro, baseada nos seguintes princípios: (...) e) garantia da proteção e conservação do meio ambiente nas terras indígenas; garantia de promoção de direitos sociais, econômicos e culturais aos povos indígenas; VII - promover e apoiar o desenvolvimento sustentável nas terras indígenas, em consonância com a realidade de cada povo indígena;</p>
<p>CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL</p> <p>Art. 6º A FUNAI tem a seguinte estrutura organizacional: (...) III - órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável; e b) Diretoria de Proteção Territorial;</p>
<p>CAPÍTULO IV DOS ORGÃOS COLEGIADOS Seção III Dos Comitês Regionais</p> <p>Art. 10. A FUNAI instituirá Comitês Regionais para cada Coordenação Regional. § 1º Os Comitês Regionais serão compostos pelos Coordenadores Regionais, que os presidirão, Assistentes Técnicos, Chefes de Divisão e de Serviços e representantes indígenas locais, na forma do regimento interno da FUNAI. § 2º Os Comitês Regionais reunir-se-ão ordinariamente uma vez por semestre e, extraordinariamente, por convocação do Presidente ou da maioria dos membros;</p>
<p>CAPÍTULO V DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS Seção III Dos Órgãos Seccionais</p> <p>Art. 18. À Ouvidoria compete: I - encaminhar denúncias de violação dos direitos indígenas individuais e coletivos; II - contribuir na resolução dos conflitos indígenas; III - promover a interação entre a FUNAI, povos, comunidades e organizações indígenas, instituições governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, que tratam dos direitos humanos, visando prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos para garantir a convivência amistosa das comunidades indígenas; e IV - contribuir para o desenvolvimento de políticas em prol das populações indígenas.</p> <p style="text-align: center;">Seção IV</p>

Dos Órgãos Específicos Singulares

Art. 20. À Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável compete:

I - promover políticas para o desenvolvimento sustentável das populações indígenas, em articulação com os órgãos afins;

II - promover políticas de gestão ambiental visando à conservação e a recuperação do meio ambiente, controlando e mitigando possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, em articulação com os órgãos ambientais;

III - promover o etnodesenvolvimento econômico, em articulação com órgãos afins;

IV - realizar a promoção e a proteção dos direitos sociais indígenas, em articulação com órgãos afins;

Art. 21. À Diretoria de Proteção Territorial compete:

I - formular, planejar, coordenar, implementar e acompanhar a execução das políticas de proteção territorial;

II - realizar estudos de identificação e delimitação de terras indígenas;

III - realizar a demarcação e regularização fundiária das terras indígenas;

IV - realizar o monitoramento nas terras indígenas regularizadas e naquelas ocupadas por populações indígenas, incluindo as isoladas e de recente contato;

Fonte: BRASIL (2009a), grifos nossos

Dentre as inovações da reestruturação está a extinção dos antigos Postos Indígenas (PIN) instalados no interior das TIs desde os tempos do SPI, bem como a extinção das Administrações Executivas Regionais (AERs). Ambos foram substituídos por 36 Coordenações Regionais (CR) e 297 Coordenações Técnicas Locais (CTL). A ideia de “tirar a FUNAI de dentro das TIs”, como é comentado por alguns servidores e indígenas, tem recebido críticas e elogios. Aqueles que se opõem, comentam que o afastamento da FUNAI aumenta ainda mais a inoperância do órgão perante as demandas indígenas e a proteção contra invasão de suas terras, especialmente aquelas localizadas em lugares remotos do país. Os que são favoráveis defendem que a iniciativa busca afastar vícios negativos alimentados por antigos servidores (por vezes indígenas), propiciando que a FUNAI, localizada fora das TIs, construa maiores articulações e parcerias com outras instituições para somar esforços no atendimento das demandas indígenas contemporâneas. Outra questão seria firmar a ausência de não índios dentro das TIs, a fim de que os preceitos constitucionais como autonomia e autodeterminação sejam fortalecidos.

No relato do representante da CGGAM da FUNAI e também Coordenador do Projeto GATI, que será apresentado no capítulo 4, expõe a sua impressão sobre a reestruturação:

Com a reestruturação, o que aconteceu: tinham servidores que ficavam dentro das TIs, subutilizados. Com a reestruturação a maioria desses servidores veio para a cidade. Mas a ideia da nova estrutura não era que estes servidores viessem pra cidade e ficassem na cidade, a ideia é que eles estivessem em uma base, numa cidade próxima a TI e mantivessem, permanecessem presentes nas TIs, mas com outro tipo de qualificação, com outro tipo de equipe, com outro tipo de infraestrutura e com outro tipo de política, articulados com outras instituições. [...] Mas o que

acontece? O antigo chefe de posto acabou virando um motorista e despachante de documento. Os índios sempre reclamavam que o chefe de posto passava mais tempo na cidade que no posto, mas bem ou mal, o cara estava lá. O distanciamento desses caras da TI não foi culpa da reestruturação, foi culpa de uma má compreensão da reestruturação e da falta de consolidação da reestruturação, por que em muitos casos a gente tem as CTLs que estão ainda desestruturadas. As CTLs⁶⁹ precisavam ter no mínimo 5 pessoas e com uma estrutura mínima na cidade vizinha à TI, e isso não acontece, tem CTL que às vezes o servidor está sozinho trabalhando com pouca estrutura. Às vezes nem sequer tem uma sede, um local de trabalho, próximo da TI. Então, se antes ele estava subutilizado dentro da TI, muitas vezes, agora ele está subutilizado na CR. Então a ideia é realmente fortalecer as CTLs para ter mais presença nas TIs e pra isso a gente precisa dar um passo a mais, ter mais servidores (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

A reestruturação também inova ao inserir na estrutura da FUNAI os “Comitês Regionais” que tem como principal objetivo o fortalecimento da política indigenista com ativa participação dos indígenas nas discussões, proposições, deliberações, gestão e controle social das políticas públicas a eles destinadas. No entanto, a reestruturação foi alvo de contestações por diversos povos indígenas, que representados pelo movimento indígena, repudiaram a condução do processo por não ter sido precedido de consulta livre, prévia e informada, como determina a Convenção 169, Art. 6. Entretanto, em Seminário relacionado à Regulamentação da Ação de Consulta Prévia Junto aos Povos Indígenas, realizado em 10/10/2011 na UNB⁷⁰, uma representante do Ministério Público Federal (MPF), salientou que, conforme informações obtidas com servidores da FUNAI envolvidos com o processo da reestruturação, um dos motivos para não ter ocorrido a consulta foi:

Evitar a manipulação de uma maioria indígena por uma minoria ainda carregada de antigos vícios do SPI e que poderiam vir conduzir a consulta ‘contaminando a decisão dos outros’, para a ‘não aprovação do decreto’ tendo em vista as mudanças previstas (Representante do MPF, 10/10/2011).

Em relação à renovação do quadro de servidores da FUNAI, em 2010 foi realizado concurso público para a FUNAI, com vistas ao preenchimento de 3.000 vagas, nos cargos de Indigenista Especializado, Agente em Indigenismo e Auxiliar em Indigenismo. Até o momento 551 novos servidores já foram nomeados (FUNAI, 2011), trazendo para FUNAI, quiçá, renovação e fôlego para lidar com a carga de desafios atualmente existentes em relação às demandas indígenas contemporâneas. Tal argumento é perceptível em outro relato do mesmo representante da CGGAM/FUNAI, Coordenador Nacional do Projeto GATI:

⁶⁹ Coordenações Técnicas Locais da FUNAI

⁷⁰ Universidade de Brasília

A reestruturação foi pensada com a ideia de concurso e a FUNAI tomou uma nova cara, as Coordenações Regionais tomaram uma nova cara, acho que teve um processo de moralização muito importante. Sabe esses administradores regionais que estavam “corrompidos” - é muito forte - mas digamos assim, completamente com vícios muito grandes. Enfrentar isso foi muito importante, agora precisa dar condições para os servidores estarem indo na ponta de novo. Acho que isso tá faltando, ter diálogo com os índios, a ideia sempre foi essa de ter mais qualidade na conversa com os índios. Afinal os antigos chefes de posto mal sabiam escrever um projeto com os índios pensando em sustentabilidade, pensando em autonomia, essas coisas (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

É difícil que mudanças como a da reestruturação da FUNAI agradem a todos os interesses daqueles diretamente envolvidos com os resultados que esse processo poderá trazer, para alguns visto como positivo por outros negativos. Entretanto, mudanças são necessárias para que se acompanhem as dinâmicas das relações sociais em frequente mutação frente às transformações que se materializam em espaços territoriais como as TIs.

Os indígenas atualmente mantêm interlocução dos variados segmentos sociais, ONGs e nacionais e internacionais, socioambientalistas, ambientalistas, entidades religiosas, agências órgãos dos governos municipal, estadual e federal bem como madeireiros, garimpeiros, arrendatários, etc. Assim, há cerca de trinta anos os indígenas passaram a formalizar instituições, a fim de tornar mais fácil suas relações de contato com esses interlocutores (SANTILLI, 2002).

Na seção seguinte apresentamos elementos sobre a expectativa da “nova ação indigenista” que vem sendo defendida por alguns autores enquanto possibilidades de superar os atuais desafios impostos às relações institucionais governamentais e não-governamentais que envolvem indígenas e não indígenas.

3.2.1 Expectativas de uma nova ação indigenista

Considerando que o “fim jurídico da tutela” tenha sido formalizado a partir da CF 1988, lentos tem sido seus desdobramentos em termos práticos. Há carência no âmbito do Governo e da política indigenista federal de “diretrizes para ações” e que aloquem e distribuam os “recursos captados pelo Estado brasileiro” conforme as distintas situações dos indígenas no Brasil à luz da “interlocução direta dos mesmos, bem como de suas organizações e outras formas nativas de gestão política” (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002, p.17).

Experiências do PPTAL, PDPI e Carteira Indígena, mencionados no capítulo 2, sinalizam contribuições de um processo voltado a construir uma nova ação indigenista no Brasil, ainda que sujeitas a críticas e questionamentos quanto ao êxito de seus resultados. Aproximaram-se dessas iniciativas diferentes pontos de vista, envolvendo indígenas, indigenistas, socioambientalistas e ambientalistas, na esfera governamental ou não governamental, evidenciando que ainda “há muito que ser concebido, discutido e exercitado do plano do diálogo inter(sócio)cultural” (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002, p.17).

Nesse sentido, pensar uma nova ação indigenista pressupõe resgatar a análise de Cardoso de Oliveira (2000), em que essa renovação depende de uma

Comunidade de comunicação⁷¹ de natureza interétnica que envolve grupos e indivíduos portadores de culturas distintas, em que há “fusão de horizontes”, onde os tipos de verdade alcançáveis pela comunidade intercultural seriam produto de uma negociação entre as partes. O pressuposto ético fundamental é que essa negociação só pode ter lugar no âmbito de relações simétricas, o que significa dizer: livres e democráticas, capazes de estabelecer, numa primeira etapa, regras claras, acordadas por consenso explícito entre os interlocutores de ambos os lados. Em lugar de confronto étnico (...) há o encontro entre interlocutores imbuídos menos de verdades e mais de pontos de vista (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p.218).

Ainda conforme Cardoso de Oliveira (2002, p.219-224) a “responsabilidade moral de viabilizar a interlocução” cabe ao setor indigenista, sugerindo aos indígenas que estes estejam cientes das “condições de interlocução no interior de uma comunidade de comunicação interétnica”. Pois, por se tratar de uma comunicação que se dá “entre litigantes”, portanto na prática está se lidando com “horizontes semânticos antagônicos”, que para além de se moverem por interesses distintos estão distantes culturalmente, sujeitos à tradução entre dois mundos: “o indígena e o nacional”.

Contribuindo com a perspectiva de uma nova ação indigenista, estão os argumentos de Little (2002c). Esse autor sugere que a “base” dessa mudança está no “diálogo entre diferentes ciências”, uma das premissas do conceito de intercientificidade. Este se evidencia no paralelo que considera que “se a relação entre culturas distintas produz formas de interculturalidade, a relação entre sistemas de conhecimento diferentes produz formas de intercientificidade” (LITTLE, 2002c, p.39-47), se caracterizando em um espaço de interação entre conhecimentos tradicionais, técnicos e científicos. Conforme o mesmo autor, com exceção de alguns elementos, as trajetórias relacionadas à interculturalidade e a

⁷¹ O conceito de comunidade de comunicação, de Apel, é uma abordagem proposta por Cardoso de Oliveira (2000), no âmbito da Sociologia Pragmática e da Antropologia Simétrica.

intercientificidade no que tange às relações estabelecidas entre a “sociedade dominante brasileira e as sociedades indígenas” são semelhantes. Os sistemas de adaptação indígena, apesar de desconsiderados pelos europeus, na prática foram absorvidos. Dos contatos interétnicos resultaram trocas de conhecimentos e técnicas que beneficiaram ambos os lados. Little (2002c), argumenta, citando Crosby (1972)⁷² e Dean (1995)⁷³, que parcela significativa da sobrevivência dos europeus se deve ao uso das tecnologias, alimentos e remédios da medicina indígena, apesar de na época esses europeus pouco legitimarem esses conhecimentos.

Na atualidade ainda predomina o senso de superioridade dos saberes ocidentais sobre os saberes indígenas, pois junto à sociedade abrangente os conhecimentos, práticas e inovações apenas são reconhecidos quando associados a um potencial valor comercial. Neste contexto, cuja lógica predominante é a da privatização, os conhecimentos são considerados matéria-prima para o desenvolvimento biotecnológico (COELHO-DE-SOUZA et al., 2009b). Ao mesmo tempo a “variante ecológica” coloca esses conhecimentos na esfera da “harmonia com a natureza” (LITTLE, 2002c), situação complicada, pois as “complexas relações ecológicas das sociedades indígenas passam a ser naturalizadas”, e reduzidas às lógicas não-indígenas em que se mitificam os saberes para fins conservacionistas (LITTLE, 2002c, p.40).

Little (2002c, p.40-41) propõe a “noção de etnoecologia” como o “eixo metodológico dessa nova ação indigenista”. O autor define etnoecologia como “o estudo etnográfico e comparativo dos sistemas específicos que um grupo humano utiliza na interação com seu meio biofísico e social”. De acordo com Coelho-de-Souza et al. (2011), etnoecologia é um campo científico de múltiplas abordagens existente na interface entre Antropologia e a Ecologia, perpassado pelo campo do conhecimento tradicional. A etnoecologia busca a troca de saberes entre distintas sociedades. Sendo o pressuposto básico para que essa troca ocorra a exclusão de preconceitos e valores entre essas relações, se configurando em relações mais simétricas.

No que diz respeito à nova ação indigenista, Little (2002c, p.41-42), entende que a etnoecologia ao investigar os conhecimentos ambientais dos povos indígenas, suas estruturas produtivas, conhecimentos tecnológicos, cosmológicos, mobilidades, etc., contribui para a compreensão de “sistemas integrados” de adaptação a partir de lógicas endógenas de “transmissão de conhecimento e aprendizagem”, aspectos determinantes para o pleno

⁷² CROSBY, A. W. Jr. *The colombian exchange: biological and cultural consequences for 1492*. Westport: Greenwood Press, 1972.

⁷³ DEAN, W. *With broadax and firebrand: the destruction of the Brazilian atlantic Forest*. Berkeley: University of California Press, 1995.

exercício da autonomia e auto-sustentação. As formas de conhecimentos específicas da diversidade étnica indígena no Brasil, que se traduzem em “modelos de manejo e gestão ambiental de ecossistemas complexos” que em termos práticos é o que na atualidade se traduz como “sustentabilidade” (LITTLE, 2002c, p.42).

Nesse sentido, se propõe que as formações voltadas àquelas pessoas que atuam junto aos povos indígenas (FUNAI, demais ministérios, ONGs, etc.) sejam alicerçadas na perspectiva do diálogo intercientífico, para que distintos conhecimentos sejam adquiridos unilateralmente, sendo que o conteúdo dessas capacitações em etnoecologia devem abarcar diversas áreas do conhecimento (agricultura, botânica, etc.) e ser ministradas por especialistas indígenas e não indígenas (LITTLE, 2002c).

Outra temática a ser incluída nessas formações é o “direito dos povos indígenas”, como a legislação relacionada aos direitos socioambientais, “direitos às terras indígenas; às políticas de ordenamento territorial (áreas protegidas, zoneamento ecológico-econômico, reservas extrativistas); distintos regimes de propriedade e noções de leis consuetudinárias” (LITTLE, 2002c, p.47).

Cabe salientar que a proposta apresentada por Little (2002c), deverá se implementada dentro dos preceitos da ética e dos direitos indígenas. Sabe-se que, historicamente, a ação indigenista brasileira buscou “solucionar o problema indígena”, visto que este deveria ser resolvido a partir do ponto de vista não indígena (LITTLE, 2002c, p.46). A perspectiva da nova ação legitima o ponto de vista indígena e transforma preconceitos em soluções. Soluções que podem inclusive beneficiar a sustentabilidade da sociedade brasileira como um todo, entendendo que os povos indígenas despontam na atualidade como detentores de ciências originárias que resguardam profundos saberes da biodiversidade planetária, aspecto que tem sido foco de interesse mundial. Nesse sentido, a ética nas relações intercientíficas é básica para que se tenham os direitos desses povos respeitados (LITTLE, 2002c).

O processo em que emerge a PNGATI, as concepções de gestão territorial e ambiental que a embasam, bem como a perspectiva de uma nova ação indigenista, mostram o desafio posto aos indígenas no século XXI, em que serão necessários, para além da garantia das TIs, mecanismos de diálogo e ação suficientemente articulados em diversas escalas, a fim de promover gestão para sustentabilidade socioambiental, econômica, cultural e territorial desses espaços (LITTLE, 2006).

Considerando que nas últimas décadas o movimento indígena passou a firmar presença e interagir em espaços governamentais historicamente inacessíveis, se reconhece que na atualidade,

Líderes indígenas competentes no uso da linguagem do pólo dominante, (...) são capazes de se movimentar no interior das normas do discurso hegemônico, o que lhes permite conduzir uma argumentação audível e inteligível no interior do campo indigenista, sem serem obrigados a institucionalizar uma nova normatividade sustentadora do diálogo interétnico – algo bem mais difícil de se alcançar. Mas, se isso não é tudo (pois infelizmente fica sempre marginalizada desse diálogo a grande maioria da população indígena), também isso não é pouco, se considerarmos que é um fato que deve mostrar um rumo para uma política indigenista voltada a preparar o índio para se tornar competente interlocutor e não um mero cliente de eventuais benesses do Estado ou mesmo de segmentos da sociedade civil (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p.227).

Em certa medida, o diálogo entre índios e não índios foi intensificado, mormente a partir das discussões relativas à conservação da biodiversidade na década de 1990, em tempos de crise ambiental global, onde compromissos internacionais, como a CDB, selaram a importância de valorizar e proteger os conhecimentos/saberes tradicionais indígenas associados à biodiversidade, que conforme Santilli (2005, p.192) correspondem às práticas e inovações desenvolvidos e mantidos por gerações “sobre diversos ecossistemas”, incluindo “práticas de manejo dos recursos naturais, métodos de caça e pesca, propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies, categorizações e classificações da fauna e flora usadas por estes povos”. Por outro lado, também é possível ponderar que os interesses da ciência moderna pelos conhecimentos indígenas sobre o meio ambiente estão intrinsecamente relacionados à importância desses conhecimentos, como “atalhos” (LITTLE, 2006) para indústrias biotecnológicas, com fins farmacêuticos, químicos e agrícolas. Os princípios da CDB buscam assegurar os direitos intelectuais e a repartição justa e equitativa de benefícios pelos detentores desses conhecimentos (SANTILLI, 2005), entretanto essa situação que tem sido alvo de preocupações visto ainda estar em construção a regulamentação que assegura esses direitos.

Pode-se considerar que tal preocupação também perpassa o debate dos interesses que movem a gestão em TIs. Tem-se por um lado a necessidade de promover a proteção desses territórios de modo a garantir o usufruto exclusivo indígena, por vezes, vulneráveis às invasões pelo assédio aos recursos naturais de valor global, assim como a necessidade de recuperar determinados espaços arrasados ambientalmente pelo uso intensivo do ambiente em espaços atualmente limitados. Por outro lado, os riscos inerentes ao processo de articulação para gestão de TIs, estão vinculados ao acesso não indígena aos conhecimentos tradicionais

enquanto “sistemas científicos completos”, com vistas a incorporá-los “ao acervo de conhecimentos científicos ocidentais” (LITTLE, 2006, p.6), de maneira unilateral.

Concluindo, dentre as “dificuldades inerentes” de se estabelecer um verdadeiro diálogo interétnico (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p.224), e incluímos aqui, um diálogo intercientífico, está:

O comprometimento do diálogo pelas regras do discurso hegemônico; a saber, em se tratando das relações índio e não-índio, a hegemonia das regras institucionalizadas do discurso do pólo dominante sobre o pólo dominado, do não-índio sobre o índio. (...) Interpretar o discurso indígena (...), característica básica de qualquer comunidade de comunicação, sempre guardaria um resíduo de ininteligibilidade, resultante da distância cultural entre as partes (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2000, p.224).

Na próxima seção, somando elementos à perspectiva de uma nova ação indigenista é apresentada a iniciativa da proposta de política pública nacional voltada a institucionalizar a gestão territorial e ambiental de TIs. Aborda-se o processo que culminou na consolidação da Minuta de Decreto que propõe instituir a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), os marcos legais que a fundamentam e suas principais diretrizes.

3.3 POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS (PNGATI): MARCOS LEGAIS BASILARES E A MINUTA DO DECRETO

Conforme exposto no decorrer das seções anteriores a despeito do processo de usurpação de terras e territórios a que estiveram submetidos os indígenas ao longo de séculos, grande parte das TIs atualmente reconhecidas pelo Estado brasileiro são consideradas extremamente importantes para a conservação da biodiversidade, ao mesmo tempo em que essa biodiversidade é fundamental à manutenção física, cultural e econômica dos povos indígenas. Esse reconhecimento vem sendo incorporado de forma crescente pela legislação brasileira, por meio da própria CF 1988 e legislação infraconstitucional, além de planos, programas e projetos conduzidos nacional ou regionalmente⁷⁴, que, partindo de uma visão socioambiental, envolvem desafios relacionados à transversalidade das demandas indígenas

⁷⁴ Tais como: PPTAL – MJ; PDPI - MMA, Carteira Indígena - MMA, Fundo Nacional do Meio Ambiente – MMA; Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – MMA; Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) – MMA; Programa de Agentes Ambientais Voluntários – MMA; projetos da CGGAM e CGETNO/FUNAI voltados a acompanhar licenciamentos de obras que impactam as TIs e atividades produtivas – MJ; Projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER Indígena - MDA; Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - MDA; Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF – MDA; Projeto Corredores Ecológicos – MMA; Programa Territórios da Cidadania – MDS; entre outros.

em relação às demandas ambientais. No entanto, se torna cada vez mais necessário implantar ações que apoiem os povos indígenas na proteção, gestão e manejo dos recursos naturais existentes em seus territórios, visto serem estes recursos a base para a sobrevivência física e cultural, enfim a subsistência desses povos (MILLER, 2008).

Partindo do acúmulo de experiências adquiridas pelas organizações indígenas, por meio do PPTAL, PD/A, PDPI e Carteira Indígena, juntamente com parceiros governamentais e não governamentais, o governo instituiu, em 2008, um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI⁷⁵, responsável por elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). A PNGATI se inscreve no marco atual da proteção e promoção dos direitos indígenas, que inclui a posse permanente das terras que ocupam e a exclusividade das riquezas naturais dessas áreas, assim como garantir a manutenção da cultura e do bem-estar desses povos⁷⁶. O GTI, de caráter propositivo, veio facilitar uma proposta de ação integrada de órgãos do Governo para a proteção e conservação dos recursos naturais existentes nas TIs com vistas a garantir melhores condições de sustentabilidade aos indígenas, a partir da articulação dos principais setores envolvidos com o tema: FUNAI, MMA e Organizações Indígenas (OIs).

A proposta da PNGATI está fundamentada nos marcos legais apresentados no quadro 7:

Quadro 7: Marcos legais que fundamentam a PNGATI

Constituição Federal – Art. 225 e 231, que tratam do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e do reconhecimento dos direitos indígenas. **Art. 37**, que trata sobre o princípio da eficiência na Administração Pública, sendo necessário coordenar políticas públicas, projetos e programas, relativos ao etnodesenvolvimento e a proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais em TIs, com participação indígena nas esferas deliberativas e de controle social.

Decreto 1.141, de 5 de maio de 1994 – “Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas”. Estabelece a competência da FUNAI para coordenar as ações indigenistas no âmbito federal, que passam a ser de responsabilidade compartilhada entre os diversos Ministérios com interface com a questão indígena, os quais assumem atribuições relativas às suas respectivas áreas de atuação.

Convenção da Diversidade Biológica (CDB) – assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), cujo texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 2 de 1994. Dentre os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro está o de preservar e manter o conhecimento, as inovações e as práticas dos povos indígenas relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica.

Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006 – instituiu o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) contemplando as terras indígenas numa agenda de políticas públicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

⁷⁵ Criado pelas Portarias Interministeriais nº 276 12/09/2008 e também Portaria Interministerial nº 434, de 09/12/2009.

⁷⁶ Conforme diretrizes do GTI, disponível: <http://sites.google.com/site/pngati/>.

Decreto 6040/07 – Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Decreto 6.101, de 26 de abril de 2007 (em seus Artigos 27 e 28 do Anexo I): estabelece a competência do MMA, no âmbito da Diretoria de Extrativismo da SEDR, na promoção do fomento à gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável das populações tradicionais e povos indígenas.

Convenção 169 – da Organização Internacional do Trabalho (OIT): adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, e promulgada no Brasil pelo Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004 – especialmente o disposto no Artigo 6º, sobre Povos Indígenas e Tribais, segundo o qual os governos devem consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e por meio de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas que, em seu Artigo 29, determina “Os povos indígenas têm direito à conservação e proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras, territórios e recursos. Os Estados deverão estabelecer e executar programas de assistência aos povos indígenas, para assegurar essa conservação e proteção, sem discriminação alguma”.

Novo Estatuto dos Povos Indígenas: texto que reúne as propostas para o, aprovado pela CNPI, após um amplo processo de consultas regionais envolvendo os Povos Indígenas, as organizações indígenas de base e o Acampamento Terra Livre 2009, já encaminhado ao Congresso Nacional, visando à atualização do PL 2057;

Portaria Interministerial 276/2008 – que cria o GTI e define as diretrizes do processo de criação da PNGATI e sua composição.

Fonte: Minuta de Decreto da PNGATI (BRASIL, 2010a), grifos nossos

Dentre outros marcos legais que influenciaram na criação da PNGATI, que estão relacionados à proteção dos conhecimentos tradicionais estão:

O “Protocolo de Nagoya no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica sobre acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes de sua utilização”. O mesmo foi assinado pelo Brasil em 2010, porém ainda não está ratificado. O Protocolo de Nagoya tem como objetivo:

A distribuição justa e equitativa e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos, incluindo por meio do acesso a recursos genéticos e pela transferência de tecnologias relevantes, levando-se em conta todos os direitos sobre esses recursos e tecnologias, e pelo financiamento adequado, contribuindo dessa forma para a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável de seus componentes (Art. 1, OBJETIVO. Protocolo de Nagoya, 2010).

A “Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial”, aprovada na 32ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, em Paris, 17 de outubro de 2003. Ratificada no Brasil pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006. Essa Convenção tem como finalidade:

a) a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; b) o respeito ao patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos; c) a conscientização no plano local, nacional e internacional da importância do patrimônio cultural imaterial e de seu reconhecimento recíproco; d) a cooperação e a

assistência internacionais (I. Disposições gerais. Art. 1: Finalidades da Convenção. BRASIL, 2006b).

A “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”, adotada pela Conferencia Geral da UNESCO, na sua 33ª reunião, celebrada em Paris, de 03 a 21 outubro de 2005 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 485, de 20 de dezembro de 2006. Dentre os objetivos dessa Convenção estão:

(b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo; (d) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos; (e) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional; (f) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo; (h) reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território (I. Objetivos e princípios diretores. Art. 1. Objetivos. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, 2005. BRASIL, 2006c).

A PNGATI se fundamenta nos pressupostos políticos da participação e protagonismo indígena, cujo funcionamento se deu a partir de diferentes formas e momentos no processo de construção dessa política: lideranças indígenas participando ativamente da composição do GTI; organizações indígenas como protagonistas na articulação política das Consultas Regionais para a construção da política; e representantes locais de povos das cinco regiões do país participando dessas consultas (OLIVEIRA, 2011).

A partir do conjunto de marcos legais que fundamentam a PNGATI se verifica o esforço de sistematizar um Decreto que viabilize uma política pública nacional, que formalize mecanismos para lidar com temas relacionados à gestão territorial e ambiental das TIs e seu entorno, possibilitando a contenção de pressões externas e internas a esses territórios legalmente garantidos aos povos indígenas.

Entende-se como pressões situações que resultam de complexos fatores, dentre os quais: o avanço das fronteiras econômicas do país (agrícola, madeireira, mineral); construções de grandes obras de infraestrutura (transporte e energia); a transição demográfica pela qual passam os povos indígenas, acarretando a intensificação da exploração dos recursos naturais; a pressão externa pelos recursos existentes nas TIs, na maioria das vezes realizada por não-indígenas que se aproveitam da situação de vulnerabilidade indígena sem alternativas à sustentabilidade econômica, situação que quando em convivência com os próprios indígenas, acaba beneficiando somente uma minoria da população na TI; assim como as emergentes

necessidades econômicas dos indígenas por bens de consumo, atualizando os modos de vida tradicionais (BRASIL, 2010b). Entretanto, resolver os problemas que afetam as terras e os territórios indígenas requer ações coordenadas e articuladas entre a gestão local indígena e suas organizações, com a gestão dos órgãos do Estado nos níveis federal, estadual e municipal (SCHMIDT, 2009).

De acordo com a coordenadora da CGGAM da FUNAI, membro titular do GTI:

A PNGATI é uma política fundamental para o futuro das TIs. Ela é uma política que **busca articular três grandes eixos: proteção ambiental de TIs, o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação desse meio ambiente e a geração de renda.** [...] o Estado brasileiro já desenvolvia várias ações na área ambiental das TIs, já desenvolvia políticas de geração de renda, políticas de combate a ilícitos ambientais, desenvolvia políticas de sustentabilidade, mas isso estava desorganizado no Estado, não existia um instrumento que regulasse isso, unisse pra que os próprios indígenas tivessem mais controle e o próprio Estado se organizasse melhor. Então tinha muita sobreposição de ação, ficava meio desgovernado, então **a PNGATI veio pra ordenar isso. Ela não cria nenhum direito novo, ela parte do pressuposto [...], parte de todos os dispositivos que já existiam enquanto direitos e busca ordenar isso. [...] os índios não têm plena posse dos seus territórios, então é pra isso que a PNGATI veio, pra garantir a plena posse.** Você garante isso com políticas voltadas à sustentabilidade (Representante da CGGAM/FUNAI, 15/08/2011, grifos nossos).

A ideia da PNGATI foi amadurecida no âmbito de discussões realizadas pela CNPI e contou com a participação de interlocutores da FUNAI e MMA. O GTI da PNGATI foi composto de forma paritária, formado por membros titulares e suplentes. Contou com seis representantes do governo da FUNAI/MJ (Diretoria de Assuntos Fundiários e Diretoria de Assistência, atualmente DPT) e do MMA (Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA e Diretoria de Unidade de Conservação do ICMBio) e seis representantes de organizações indígenas de todo o Brasil: dois a região norte; um da região nordeste; um da região centro-oeste; um da região sul; e um da região sudeste. Os representantes indígenas do GTI foram indicados pelas organizações indígenas regionais, por meio de seus representantes, cuja indicação foi referendada em plenário na CNPI. Todos representantes tiveram direitos iguais de voto deliberativo. O GTI também contou com apoio de colaboradores de instituições não governamentais: *The Nature Conservancy* (TNC), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto internacional de Educação do Brasil (IEB), Conservação Internacional (CI), GIZ, PNUD e GEF (OLIVEIRA, 2011).

Em março de 2009 se realizou um Seminário Nacional em Brasília que deu início aos trabalhos do GTI. O GTI de maneira consensual elaborou um Documento Base orientador -

“Documento de Apoio as Consultas Regionais”⁷⁷, para subsidiar cinco Consultas Regionais, conforme estabelecido no art. 6º da Convenção 169. Esse documento, além de incorporar os fundamentos históricos e legais que originaram a PNGATI, trouxe: as diretrizes e os objetivos (gerais e específicos) com especificidades de determinados temas abertos nas consultas, para uma primeira estrutura da Política, anexos de leis e decretos citados no texto, bem como um glossário de conceitos e noções usadas a fim de facilitar o diálogo, entendimento e participação dos representantes de organizações indígenas nas consultas. Tratou-se de um documento que permitiu alterar, suprimir e acrescentar distintas visões dos povos indígenas nas diferentes regiões do Brasil (OLIVEIRA, 2011).

Em material utilizado nas consultas regionais, produzido pelo GTI, sinteticamente se justifica o “Por que uma PNGATI?”, conforme segue:

- As ameaças e riscos à proteção e preservação ambiental aumentam a vulnerabilidade das Terras Indígenas;
- Os problemas enfrentados pelas comunidades indígenas são de grande complexidade, envolvendo desde saúde, educação, acesso a mercados e seus territórios;
- Transformações socioeconômicas e culturais, afetando o bem estar e sustentação econômica dos povos, como também a sustentabilidade ecológica de suas terras;
- Histórico de lutas do Movimento Indígena;
- A gestão territorial e ambiental é tema transversal a essa realidade, integral à sustentabilidade social e econômica das comunidades indígenas;
- O espaço territorial dos povos indígenas é fundamental não somente à manutenção física, cultural e econômica destes, como também é de suma importância para a conservação dos biomas brasileiros, dos recursos naturais e da biodiversidade associada.

(PNGATI, 2010, p.6-7)

O GTI da PNGATI realizou cinco consultas regionais⁷⁸ entre novembro de 2009 e abril de 2010, em que tiveram a participação das lideranças de organizações indígenas das cinco regiões brasileiras como: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região Centro-Oeste (ARPINPAN), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPIN - SUDESTE), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Articulação dos Povos Indígenas

⁷⁷ Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas “Documento de Apoio as Consultas Regionais” – BRASIL, novembro de 2009 a junho de 2010.

⁷⁸ As consultas foram realizadas em Recife (contemplando povos indígenas do nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo); Curitiba (povos do Sul e Sudeste); Campo Grande (MS); Cuiabá (Mato Grosso, Pará, Tocantins e Goiás); Manaus (Amazonas, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Maranhão), somando cerca de 1.240 representantes indígenas de 186 povos (OLIVEIRA, 2011).

do Brasil (APIB); Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio locais e ONGs, que foram consultados publicamente pelo GTI, a fim de que a formulação da PNGATI fosse construída de maneira propositiva, com a contribuição dos indígenas. As consultas buscaram fortalecer e enriquecer a proposta da PNGATI adequando-a as demandas e reivindicações de um Brasil indígena marcado por situações diversas. As consultas também buscaram exercitar o protagonismo indígena em todo processo de construção da PNGATI (BRASIL, 2010b).

O GTI em seus debates estabeleceu o modelo de organização e funcionamento das Consultas Regionais, que contaram com a organização e coordenação das OIs apoiadas pelas Coordenações Regionais da FUNAI. Quanto ao critério para a participação indígena nas Consultas Regionais da PNGATI se levou em consideração a proporcionalidade em números de povos, estados e vagas para participação. A representação por povo indígena considerou:

Lideranças tradicionais, caciques, pajés, parteiras, homens, mulheres, jovens, considerado também representantes indígenas nos conselhos e comissões no âmbito Federal e Estadual: CNPI, GTI/PNGATI, Comitê Gestor/Carteira Indígena, Comissão/PDPI, CNS/Saúde, CNE/Educação, CNDM/Secretaria Especial da Mulher” (OLIVEIRA, 2011, p.27-28).

O processo consultivo teve como objetivo contar com a presença de “representantes de todos os povos indígenas contatados no país”. Também se considerou a “representatividade por estados”, desse modo conclui-se que “a participação se fundou em critérios geográficos e étnicos” (OLIVEIRA, 2011, p.68).

Dentre algumas reclamações ao longo do processo de consultas daqueles principais “interessados e beneficiários da PNGATI” foi: “a falta de conhecimento prévio sobre o que é a PNGATI e o exíguo tempo durante as consultas para assimilar e opinar sobre um quadro complexo de informações, repleto de conceitos técnicos” (OLIVEIRA, 2011, p.68).

Contudo, os resultados das consultas foram sistematizados pelo GTI e enviados em formato de Minuta de Decreto à CNPI para avaliação. Após aprovada pela plenária da CNPI, em agosto de 2010, alguns Ministérios manifestaram a necessidade de comentar o conteúdo da Minuta, por meio de notas técnicas, para posterior deliberação do GTI e envio à Casa Civil, Presidência da República (SCHMIDT, 2009). Entretanto, tais manifestações não foram divulgadas pelo GTI, nos levando a considerar o conteúdo da Minuta de Decreto aprovada pela CNPI, visto que, até maio de 2012, esta foi a posição oficial divulgada e que estava aguardando a aprovação da presidente Dilma Rousseff.

A experiência da construção da PNGATI foi sistematizada na publicação intitulada “Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI: possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil” (OLIVEIRA, 2011). Essa publicação faz um resgate de todo o processo de construção da PNGATI, revelando “o aprendizado da construção de uma Política pautada no diálogo” se colocando como “parâmetro de orientação à elaboração de modelos e caminhos metodológicos estratégicos no trabalho de outras políticas públicas dirigidas aos povos indígenas” que não prescindam da “atuação e participação indígena” (OLIVEIRA, 2011, p.10). Assim, a construção da PNGATI se mostra como um exemplo para a construção de políticas públicas no Brasil, enquanto um país multicultural.

A Minuta de Decreto se divide em sete capítulos e dezesseis artigos, abarcando as diretrizes, objetivos específicos, mecanismos de gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, e os parâmetros para a elaboração do Programa Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas - PROGATI.

Ao comparar o Documento de Apoio para as consultas regionais (BRASIL, 2010b) e a Minuta de Decreto final da PNGATI (BRASIL, 2010a), se verificam acréscimos, tanto nas diretrizes quanto nos objetivos específicos, evidenciando que ambos refletem os resultados dos debates estabelecidos nas consultas. O Documento de Apoio trouxe 10 diretrizes e 27 objetivos específicos. Já a Minuta do Decreto inclui 13 diretrizes e 53 objetivos específicos separados em 11 temas que abarcam as seguintes questões: proteção das terras e recursos; governança e participação indígena; entorno da TI e etnozoneamento; questões que envolvem tensões entre UC e TIs, como a situação de sobreposições; povos indígenas em isolamento voluntário e povos de fronteira; prevenção e recuperação de danos ambientais em TIs; licenciamento ambiental de obras e atividades potencialmente poluidoras dentro e no entorno de TIs; uso sustentável de recursos e iniciativas produtivas indígenas; propriedade intelectual e patrimônio genético; capacitação e formação para implementação da PNGATI; recursos financeiros e disposições gerais (BRASIL, 2010a). As falas de servidoras da FUNAI, que compuseram o GTI, expressam suas impressões sobre o resultado das consultas:

O documento final ficou muito mais rico do que o inicial, [...] acho que a proposta de ter um documento base foi boa por que você não partiu de uma consulta que seria apenas ‘levantar as demandas’, mas você partiu de uma proposta, de um mapeamento e a partir daquilo foi melhor pra se ‘concentrar’. É claro que isso tem seus pros e contras, mas eu avalio que essa estratégia foi acertada sim. [...] o documento final saiu muito rico, por que ele olhou várias situações, as consultas serviram pra isso. Dá pra ver no documento que várias propostas eram situações que os indígenas viviam ali [...]. Às vezes os indígenas [...] homologam uma TI que já tem um modelo de produção degradante e eles continuam. Então cadê a política que faz a transição desse modelo? [...] e as consultas serviram pra discutir esse modelo,

como os índios vêem isso e qual a proposta em termos de políticas públicas (Representante da CGGAM/FUNAI, 15/08/2011).

[...] todos aqueles objetivos, por que é um “mundo” de objetivos [...] isso até talvez dificulte a leitura da Casa Civil, pois possivelmente eles queiram ‘enxugar’ [...] é muita coisa pra um Decreto, mas eles espelham com muita propriedade um conjunto de demandas indígenas, muito concretas. O texto do Decreto consegue fazer essa convergência entre ambientalismo e indigenismo (Representante da CGETNO/FUNAI, 30/08/2011).

Na avaliação do representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenador técnico do “Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena” (GATI)⁷⁹ e de uma servidora do ICMBio que compôs o GTI, se registra que:

As consultas foram muito boas em termos de consolidar um entendimento maior do que é gestão territorial e ambiental. Os índios do sul não estavam tão acostumados em olhar pras suas terras nessa ótica, mas isso foi interessante de uma forma geral, não só no sul, mas acho que em todas as consultas, trabalhar essa questão de gestão territorial. Um dos problemas que a gente enfrentou é que o texto base trás uma série de conceitos, gestão ambiental, Etnomapeamento, etc., depois de Curitiba, a gente fez um glossário para o documento. Por que a gente viu que estava apresentando muitos conceitos de uma só vez, então, esse processo de discussão do documento base foi também um processo de explicar esses conceitos. Não foi só partir para o mérito dos objetivos, mas também discutir esses conceitos. Nós tivemos uma boa participação de técnicos das várias coordenações da FUNAI, técnicos também de órgãos ambientais que ajudaram nessas explicações. Acho que as consultas foram bem interessantes nesse sentido (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI - BRA09/G32, 26/08/2011).

A realização das consultas regionais teve, na minha avaliação, o primeiro grande resultado positivo, internalizar um pouco mais essa temática a partir de um debate. E ficou evidente que esse é um debate, por que assim, a primeira preocupação deles é o território, aquelas etnias que tem seus territórios ou que são insuficientes, ou não foram demarcados. A primeira coisa é o território, você tem que ter o território, mas tendo o território, se ele está degradado você precisa recuperar, se ele tem muitos recursos, está pleno de recursos, você tem que proteger, você tem que oferecer condições e apoio manejo sustentável, e a PNGATI trás esses elementos todos (Representante do ICMBio, integrante do GTI, 16/09/2011).

O quadro 8 apresenta extratos da Minuta do Decreto da PNGATI em que constam as diretrizes dessa política.

Quadro 8: Minuta de Decreto da PNGATI - Diretrizes

<p>MINUTA DO DECRETO N° , DE AGOSTO DE 2010.</p> <p>Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI e dá outras providências.</p> <p>Capítulo II</p> <p>DAS DIRETRIZES</p> <p>Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI:</p>
--

⁷⁹ O Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI) será explicado no capítulo 4.

- I – reconhecimento e respeito às crenças, usos, costumes, línguas, tradições e especificidades de cada povo indígena;
- II – reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas dos povos indígenas e a garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas;
- III – garantia do **protagonismo e da autonomia dos povos indígenas**, inclusive pelo **fortalecimento de suas organizações, assegurando a governança, participação e o controle social indígena sobre a PNGATI** e demais políticas relacionadas, respeitadas as suas instâncias de representação e considerando as perspectivas de gênero e geracional;
- IV – reconhecimento e valorização da contribuição das mulheres indígenas, seus conhecimentos e práticas na proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais imprescindíveis para o bem-estar, e para a reprodução física e cultural dos povos indígenas;
- V – **contribuição para a manutenção dos ecossistemas nos biomas onde se situam as terras indígenas por meio da proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais** imprescindíveis à reprodução física e cultural das presentes e futuras gerações dos povos indígenas;
- VI – garantia da **proteção territorial e ambiental e melhoria da qualidade de vida nas terras indígenas e nas áreas ocupadas por povos indígenas, independente da sua situação fundiária**;
- VII – garantia da **proteção e do fortalecimento dos saberes, práticas e conhecimentos dos povos indígenas e seus sistemas de manejo e conservação dos recursos naturais**;
- VIII – reconhecimento, valorização e desenvolvimento da **gestão Etnoambiental como instrumento de proteção dos territórios** e das condições ambientais necessárias à reprodução física e cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas;
- IX – garantia do direito à consulta e ao consentimento livre, prévio, e informado dos povos indígenas sobre empreendimentos, atividades, projetos, programas e políticas públicas que afetem terras e povos indígenas;
- X – garantia da proteção territorial e ambiental das terras ocupadas por povos indígenas em isolamento e recém contatados;
- XI – **garantia e reconhecimento do direito dos povos indígenas de receber e gerir os recursos e benefícios provenientes dos pagamentos por serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras**;
- XII – garantia da implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas residentes nas cidades, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais;
- XIII – promoção e desenvolvimento de parcerias com os governos estaduais e municipais visando compatibilizar as políticas públicas regionais e locais com a PNGATI.

Fonte: Minuta do Decreto PNGATI (BRASIL, 2010a), grifos nossos

As diretrizes da PNGATI procuram aproximar ou alinhar anseios indígenas, indigenistas, ambientalistas, socioambientalistas, contribuindo como um primeiro instrumento mediador que promova atuações desarticuladas entre instituições governamentais e a sociedade civil que de diferentes formas atuam por meio de ações pontuais (por vezes isoladamente) direta ou indiretamente junto aos povos indígenas nas TIs, em atividades que promovam a gestão territorial e ambiental (BRASIL, 2010a).

As consultas regionais do GTI da PNGATI, em parte, se inspiraram nas experiências do processo de consultas públicas realizadas no Projeto Carteira Indígena, conforme explica a coordenadora da CGETNO da FUNAI membro titular do GTI, que até 2008 atuou no MMA, conduzindo a Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades indígenas – Carteira Indígena:

O processo de construção da PNGATI se inspirou muito no processo da segunda oficina da Carteira Indígena, por que a gente consultou todas as regiões do país. O

processo da PNGATI, em termos de consulta, acho que não foi a melhor coisa do mundo, eu não acho que seja, mas talvez acho que foi a melhor coisa que se fez até o momento em matéria de consulta. [...] o resultado da Carteira pode não ter sido a coisa mais maravilhosa do mundo, mas foi um programa que teve um potencial fantástico. A ideia do presidente da FUNAI, quando me chamou pra cá (FUNAI), era para exatamente tentar trazer a experiência da Carteira. [...] um gestor faz muita diferença, sem falsa modéstia nenhuma, to falando genericamente, dentro do aparelho do Estado, por que o aparelho do Estado funciona, de fato, a partir do gestor, das suas equipes técnicas, administrativas, de conteúdo de políticas de equipes técnicas, e com direções que validam, vamos dizer assim, o trabalho dessas equipes. Gestores assim comprometidos com uma perspectiva de protagonismo, de controle social, então isso faz toda a diferença. De partir de uma perspectiva histórica, de fazer a coisa andar, entendeu? Fazer as coisas acontecerem (Representante da CGETNO/FUNAI, membro titular do GTI30/08/2011).

A proposta da PNGATI, especialmente das regiões nordeste, sudeste e sul, foi recebida com certo receio, seja por parceiros dos indígenas ou pelos próprios indígenas, por entenderem que essa política possuía uma abordagem inclinada ao atendimento de realidades indígenas em contextos territoriais amazônicos, ou seja, TIs com áreas extensas e abundantes em recursos naturais; ou ainda como uma política voltada somente a tratar das questões ambientais, às preocupações com a proteção da biodiversidade, podendo ferir a autonomia indígena na gestão de suas TIs. Em conversa com uma liderança indígena, representante da CAPG, que compôs o GTI, como representante suplente da região sul, se verifica tal receio:

Até então, no sul se pensava pouco em proteger de fato uma política de governo com relação às terras indígenas relacionada ao meio ambiente, a tudo que as terras indígenas ainda obtinham como recursos naturais [...]. No início também a gente percebeu, nós lideranças de outras regiões, que essa proposta era pensada muito pro Amazonas. [...] Nós como lideranças indígenas de outras regiões, a gente fez um grande esforço na época, o pessoal do sul, sudeste, nordeste, pra que de fato também se pensasse em outras regiões, por que em outras regiões também existia as TIs com recursos naturais que precisavam também ser contempladas. [...] por que não tinha uma direção pras outras regiões. [...] a gente sempre batia que tinha que ser pras outras regiões também, pras outras comunidades, que não seja só no Amazonas (*Mbyá Guarani*, representante da CAPG, 08/04/2011).

Outros comentários de representantes de instituições parceiras dos *Mbyá Guarani* no RS também demonstram uma tendência receosa em relação à PNGATI,

O que é Belo Monte? É eu rasgar isso aqui (PNGATI). Isso é de 2009? Tiveram vários encontros no Brasil pra discutir a PNGATI, não foi? Tu achas que houve consentimento? Se tu fores ver o documento de consultas vai estar lá “Convenção 169 e tal”, por isso estão tendo esses encontros. Só que daí o que acontece, chega em janeiro de 2010, nós nos reunimos lá com os Kaingang, vieram representantes da FUNAI e eu critiquei a posição da FUNAI sobre isso e ela disse assim: “mas nós realizamos oficinas em todo o Brasil”. Pois é, essa que é a questão, vocês não vieram pedir Consentimento Livre, Prévio e Informado. [...] eles vieram com aquele discurso, “nos não fazemos mais política pública *para* os indígenas, mas *com* os indígenas”. Entende? [...] o indígena vai ter acesso, vai ter o plano gestão, vai ter uso

sustentável, e tal, só que na prática, não acontece assim. Pra mim a questão hoje, não é um problema de governo, é um problema de estrutura. [...] A PNGATI quando cair na estrutura ninguém conhece (Representante do NPPPI/SMDHSU da PMPA⁸⁰, 1/04/2011).

Na verdade o governo queria dar resposta a algumas demandas principalmente pra Amazônia. Então na verdade, como preservar e utilizar o meio ambiente na Amazônia, essa era a lógica. Os representantes guarani entraram, por que tinha que ter representatividade de todos os lugares. Concretamente eu não vi nada de promissor nisso, é um espaço em que os indígenas estão pra discutir, pensar, que são importantes serem criados, mas eles não têm a nossa lógica de pensar a preservação e utilização do meio ambiente. [...] Acho que ai está o desafio, é como que lá, nas suas regiões vão ser respeitados os modos de ser de cada povo. [...] Eu acho que o foco é a questão ambiental. Eu acho que pela necessidade que o governo tinha em dar uma resposta pra questão ambiental em áreas indígenas criou a PNGATI, o foco é a questão ambiental (Representante do CIMI – Sul, 09/05/2011).

Ao longo do processo de consultas públicas realizadas pelo GTI se construiu a Minuta de Decreto com base nas contribuições das diferentes situações indígenas do país, incorporando demandas e aprimorando o Documento de Apoio. Lideranças indígenas de outras regiões do Brasil ao participarem do processo de construção da PNGATI, procuraram garantir o reconhecimento das condições indígenas em contextos territoriais não amazônicos. Isso é expresso na fala de membros do GTI, servidores da FUNAI, bem como do representante do PNUD coordenador técnico do Projeto GATI, que acompanharam o processo de construção da PNGATI, participando da consulta realizada na região sul:

Outra questão que trouxe a PNGATI foi o olhar sobre TIs ou áreas que ainda não estão demarcadas. Áreas que estão degradadas ambientalmente, por que estão em regiões de muita ocupação. A PNGATI não é uma política só pra Amazônia, ela é uma política pro Brasil. A gente buscou incluir essas outras regiões e foi muito forte isso especialmente nas consultas do Sul, do Mato Grosso do Sul, do Nordeste, do Centro Oeste (Representante da CGGAM/FUNAI, 15/08/2011).

Foi uma consulta muito interessante a do Sul. [...] lideranças ali vinculadas a ARPIM Sul, são lideranças com **demandas muito pesadas, de terra, e que desenvolveram também, até por questões históricas individuais de outras lideranças com a FUNAI, um discurso mais radical dentro do movimento indígena**, eu diria. Na minha avaliação, assim, **eles têm menos traquejo nessa coisa de negociar, de abrir mão disso e daquilo, e ao mesmo tempo em nenhum momento eles se intimidaram em colocar os problemas de ameaça ao meio ambiente**, em que os próprios índios estão envolvidos, como é o caso do arrendamento. **Foi graças à oficina do sul que entrou na PNGATI a questão do arrendamento, com muita cobrança à FUNAI em relação a isso, à falta de alternativas.** Vê-se essa questão do arrendamento muito com essa questão de “falta de alternativas econômicas”, o que eu acho que é uma avaliação pobre. Por que na verdade às vezes um grupo, quando dentro da TI se acostuma a receber esse recurso sem nenhum trabalho, por que é próprio do ser humano. Abandonam a atividade produtiva deles próprios pra viver de renda, irrisória muitas vezes, por que o

⁸⁰ Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

fazendeiro não arrenda do índio por acaso, mas por que é mais barato, pode explorar... (Representante da CGETNO/FUNAI, 30/08/2011, grifos nossos).

Foi colocada essa questão de reflorestamento [...], levantada essa questão de que muitas das terras, áreas retomadas estão, em regra geral, degradadas, não tem mais florestas, há um interesse grande em estar fazendo recuperação ambiental dessas áreas. Obviamente existe um interesse grande em geração de renda, atividades produtivas. **Uma coisa que diferencia as TIs do sul das TIs da Amazônia, por exemplo, é que esse discurso da importância ambiental das TIs está muito menos desenvolvido no sul. Já na Amazônia isso já faz parte do discurso indígena, já há muito tempo. E já no sul isso é novo (acho), essa questão da contribuição das TIs na conservação da biodiversidade e serviços ambientais.** Para os indígenas do sul isso é novo, bastante novo (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011, grifos nossos).

Em relação ao objetivo geral e os 53 objetivos específicos apresentados na minuta, estes sintetizam o resultado das consultas regionais, expressando serem muitos os esforços necessários para atender os desafios a serem enfrentados em relação à gestão territorial e ambiental de TIs em contextos regionais diversos. Esse esforço está concentrado em proteger, recuperar e conservar os recursos ambientais existentes nas TIs e seu entorno, a partir da valorização da gestão indígena pré-existente em seus territórios, reconhecendo as “contribuições socioambientais indígenas” responsáveis por manterem parcelas significativas da biodiversidade nos diferentes biomas brasileiros (SCHMIDT, 2009, p.6).

O quadro 9 apresenta extratos da Minuta do objetivo geral e os objetivos específicos, estando estes últimos agrupados em onze temas:

Quadro 9: Objetivo geral e os objetivos específicos da Minuta de Decreto da PNGATI

Capítulo III DOS OBJETIVOS
<p>Art. 4º - A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras indígenas – PNGATI - tem como principal objetivo garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios 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, respeitando sua autonomia e formas próprias de gestão territorial e ambiental.</p>
<p>Art. 5º - São objetivos específicos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas PNGATI:</p> <p><u>Objetivos específicos sobre proteção de terras e recursos:</u></p> <p>I – garantir a proteção, fiscalização, vigilância e o monitoramento ambiental das terras indígenas e das faixas de segurança Etnoambiental, assegurando a participação efetiva dos povos, comunidades e organizações indígenas;</p> <p>II – contribuir para manter a integridade dos recursos naturais das terras indígenas reivindicadas e em processo de regularização fundiária, por meio da execução de ações de proteção pelos órgãos públicos competentes, em conjunto com os povos e as organizações indígenas;</p> <p>III - promover com os povos indígenas a elaboração, sistematização e divulgação de informações sobre a situação Etnoambiental das terras indígenas;</p> <p>IV – apoiar o acesso dos povos indígenas aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam, mas que estão localizados fora dos limites das terras indígenas, mediante o estabelecimento de acordos e outros instrumentos legais similares, mediados pela FUNAI, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos competentes;</p> <p>V – garantir ações de proteção e recuperação das nascentes, cursos d’água e mananciais essenciais aos povos indígenas;</p> <p>VI – monitorar as transformações nos ecossistemas das terras indígenas e do entorno, em especial aquelas decorrentes das mudanças climáticas, e adotar medidas de adaptação e mitigação para os povos indígenas;</p> <p><u>Objetivos específicos sobre governança e participação indígena:</u></p> <p>VII – promover a governança indígena com a participação de homens e mulheres nos processos de tomada de decisão e na implementação das políticas relacionadas à gestão territorial e ambiental que afetem os povos indígenas;</p> <p>VIII – assegurar a plena participação dos povos indígenas e do órgão indigenista federal nos processos de ordenamento territorial e zoneamento ecológico e econômico, em âmbito municipal, estadual, regional e nacional, consideradas as diretrizes e os objetivos da PNGATI;</p> <p>IX – monitorar a qualidade da água das terras indígenas com a participação dos povos indígenas e assegurando-lhes o acesso aos resultados do monitoramento;</p> <p>X – apoiar a participação indígena nos comitês e subcomitês de bacias hidrográficas e a criação de novos comitês em regiões hidrográficas essenciais aos povos indígenas;</p> <p>XI – garantir a participação dos povos indígenas nos fóruns de discussão e decisão sobre as mudanças climáticas;</p> <p><u>Objetivos específicos sobre entorno e etnozoneamento:</u></p> <p>XII – estabelecer no entorno das terras indígenas uma faixa de segurança Etnoambiental, no âmbito do seu etnozoneamento, com foco nas ações de fiscalização, monitoramento, recuperação e educação ambiental e indigenista;</p> <p>XIII - promover o etnozoneamento de terras indígenas, abrangendo as faixas de segurança Etnoambiental, como instrumento de planejamento e gestão territorial e ambiental, com a participação e controle direto dos povos e comunidades indígenas;</p>

(Continua)

(Continuação:)

Objetivos sobre Áreas protegidas, Unidades de Conservação e Terras indígenas

XIV – promover a interface das terras indígenas com outras áreas legalmente protegidas por meio de instrumentos nacionais e internacionais de gestão territorial da diversidade biológica e sociocultural tais como: mosaicos, corredores ecológicos e reservas da biosfera;

XV – realizar consultas aos povos indígenas sobre a continuidade, recategorização ou revogação da dupla afetação existente em áreas de Unidades de Conservação sobrepostas com terras indígenas;

XVI - elaborar e implementar, com a participação indígena, planos de administração conjunta das áreas de dupla afetação das terras indígenas com Unidades de Conservação, quando a decisão dos povos indígenas for pela manutenção da sobreposição;

XVII - garantir a participação indígena na gestão das Unidades de Conservação localizadas no entorno das terras indígenas;

XVIII – realizar consulta prévia, livre e informada, específica aos povos e comunidades indígenas, assegurando-lhes a participação no processo de criação de novas unidades de conservação, em regiões que afetem povos e comunidades indígenas, respeitando as suas decisões;

Objetivos específicos relativos a povos indígenas em isolamento voluntário e povos de fronteira.

XIX – assegurar a co-gestão, entre o órgão indigenista, povos e organizações indígenas, das terras indígenas compartilhadas ou contíguas com terras com presença de índios em isolamento ou recém contatados, somando esforços com os órgãos gestores de áreas protegidas, quando for o caso;

XX – promover e garantir a integridade ambiental e territorial das terras indígenas situadas nas áreas de fronteira, através do estabelecimento de acordos binacionais e multilaterais visando combater e controlar os ilícitos transfronteiriços, com especial atenção à proteção da vida de mulheres e homens indígenas, de todas as gerações;

Objetivos específicos sobre prevenção e recuperação de danos

XXI – recuperar e restaurar áreas degradadas nas terras indígenas e nas faixas de segurança Etnoambiental;

XXII – garantir e promover a prevenção e o controle de desastres, danos, catástrofes e emergências ambientais nas terras indígenas e nas faixas de segurança Etnoambiental;

XVIII – promover ações de prevenção e controle de contaminação por poluição, resíduos sólidos e de degradação dos recursos naturais nas terras indígenas e em seu entorno;

XXIV – identificar as espécies nativas de importância sociocultural e priorizar o uso destas em sistemas agroflorestais e na recuperação de paisagens em áreas degradadas;

XXV – garantir e promover a recuperação e conservação da agrobiodiversidade e demais recursos naturais essenciais à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, visando valorizar e resgatar as sementes e os cultivos tradicionais de cada povo indígena;

Objetivos específicos sobre licenciamento ambiental de obras e atividades potencialmente poluidoras dentro e no entorno de terras indígenas

XXVI – garantir e efetivar a participação dos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem povos e terras indígenas;

XXVII – adotar medidas que visem à regularização do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos já instalados no interior de terras indígenas e no seu entorno, quando afetam os povos e terras indígenas;

XXVIII – adotar medidas que visem a reparação, compensação e indenização dos impactos e dos passivos socioambientais causados por atividades e empreendimentos inativos no interior ou no entorno de terras indígenas;

Objetivos sobre uso sustentável de recursos e iniciativas produtivas indígenas

XXIX – garantir o fortalecimento e a promoção das iniciativas produtivas indígenas, inclusive com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis;

XXX – promover e apoiar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais usados na cultura indígena, inclusive no artesanato para fins comerciais;

XXXI – garantir a substituição de atividades produtivas não-sustentáveis em terras

(Continuação:)

indígenas e sua transição para atividades sustentáveis;

XXXII – apoiar estudos de impacto socioambiental de atividades econômicas e produtivas não tradicionais de iniciativa das comunidades indígenas;

XXXIII – garantir o cumprimento da lei que proíbe o plantio de sementes transgênicas e desestimular o uso de agrotóxico nas terras indígenas, bem como restringir o plantio de sementes transgênicas e o uso de agrotóxicos na faixa de segurança Etnoambiental;

XXXIV – apoiar as iniciativas indígenas de Etnoturismo e de ecoturismo sustentáveis em suas terras, respeitada a autonomia e diversidade dos povos indígenas e garantida a realização de estudos prévios, diagnósticos de impactos socioambientais e a capacitação das comunidades indígenas para a gestão e controle dessas atividades;

XXXV – promover a sustentabilidade Etnoambiental das iniciativas indígenas de criação de animais de médio e grande porte, garantindo o usufruto exclusivo dos povos indígenas aos recursos naturais existentes nas suas terras;

XXXVI – promover o pagamento dos serviços ambientais prestados pelos povos e terras indígenas, respeitada a organização social, política e econômica de cada povo;**XXXVII – assegurar aos povos indígenas a titularidade sobre os estoques de carbono e os potenciais créditos de carbono oriundos das suas terras;****Objetivos específicos sobre propriedade intelectual e patrimônio genético**

XXXVIII – reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos indígenas sobre seus conhecimentos, práticas, usos tradicionais, costumes, crenças e tradições associados à biodiversidade e ao patrimônio genético existente na suas terras;

XXXIX – promover a criação e implementação de um banco de dados das espécies da fauna, flora das terras indígenas e dos saberes tradicionais associados, com o controle e a participação dos povos e comunidades indígenas, respeitado seu direito de propriedade intelectual coletivo, inclusive sobre o patrimônio genético sob a guarda de instituições diversas;

XL – apoiar e valorizar as iniciativas indígenas de desenvolvimento de pesquisa, criação e produção etnocientífica e tecnológica, que possibilitem inovação e fortalecimento de base econômica, social e ambiental;

XLI – garantir a regulamentação da certificação dos produtos provenientes dos povos e comunidades indígenas identificando a sua procedência étnica, territorial e orgânica;

Objetivos específicos sobre capacitação e formação para implementação da PNGATI

XLII – promover a formação de quadros técnicos, assim como estruturar e fortalecer os órgãos públicos e demais parceiros executores da PNGATI;

XLIII – qualificar, capacitar e prover a formação continuada das comunidades e organizações indígenas sobre a PNGATI;

XLIV – fortalecer, capacitar e instrumentalizar as comunidades e organizações indígenas para exercerem a governança sobre a PNGATI e sobre as demais políticas relacionadas ao desenvolvimento local, regional e nacional;

XLV – promover e estimular a educação ambiental e indigenista nas terras indígenas e entorno;

XLVI – promover o reconhecimento profissional, a remuneração, capacitação e formação específica para a gestão territorial e ambiental das terras indígenas no ensino médio e superior, bem como na educação continuada dos profissionais indígenas (agentes ambientais indígenas, agentes Agroflorestas, técnicos em agropecuária, gestão e manejo ambiental e gestores territoriais);

XLVII – capacitar, equipar e conscientizar as comunidades indígenas para a prevenção e controle de queimadas e incêndios florestais;

Objetivos específicos sobre recursos financeiros e disposições gerais

XLVIII – priorizar as ações e garantir recursos para a recuperação de áreas degradadas e a restauração das condições ambientais das terras indígenas, independente da sua situação fundiária, bem como das faixas de proteção Etnoambiental, incluindo ações de prevenção e combate à desertificação;

XLIX – assegurar que os bens apreendidos em decorrência de ilícitos ambientais praticados em terras indígenas sejam revertidos integralmente em benefício dos povos e comunidades indígenas afetados, através de projetos de recuperação ambiental e melhoria da qualidade de vida dos mesmos;

(Conclusão:)

L - apoiar e incentivar o estabelecimento de acordos e outros mecanismos para garantir que os recursos do ICMS ecológico e de outros incentivos fiscais relacionados às terras indígenas sejam aplicados em projetos que atendam os objetivos da PNGATI;

LI – promover e estimular intercâmbios nacionais e internacionais entre os povos e comunidades indígenas visando a troca de experiências sobre gestão territorial e ambiental, proteção da agrobiodiversidade e outros temas pertinentes à PNGATI;

LII – garantir assessoria técnica de qualidade, continuada e adequada às especificidades dos povos indígenas e das diferentes regiões e biomas brasileiros; e

LIII – compatibilizar a aplicação da legislação ambiental com a legislação indigenista, quanto ao uso dos recursos naturais pelos indígenas em suas terras e nas faixas de segurança Etnoambiental.

Fonte: Minuta do Decreto PNGATI (BRASIL, 2010), grifos nossos

Ao longo de 2011 foi grande a expectativa de que a PNGATI seria promulgada, em eventos como o Acampamento Terra Livre e no dia internacional da Biodiversidade, o que de fato não ocorreu. Nesse sentido, a APIB, em junho de 2011, anunciou o rompimento do Movimento Indígena, com o Governo Federal, suspendendo sua participação na CNPI. Tal atitude, fruto da indignação desses povos com o descaso do Governo frente aos diversos problemas por eles enfrentados. A APIB incluiu em seu manifesto a morosidade na assinatura do Decreto da PNGATI, conforme expresso no quadro 10:

Quadro 10: Extratos do Manifesto da Bancada Indígena da Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI

“SUSPENDEMOS A NOSSA PARTICIPAÇÃO ATÉ O GOVERNO DILMA ATENDER AS NOSSAS DEMANDAS”

Nós, **representantes indígenas na Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, em protesto contra a omissão, o descaso e a morosidade do Governo da Presidente Dilma Rousseff em garantir a proteção dos direitos dos nossos povos, suspendemos nesta data de início da 17ª. Reunião Ordinária a nossa participação na Comissão** em razão dos seguintes acontecimentos:

4º. Enquanto espaço privilegiado de diálogo e interlocução com o governo para definir as políticas de interesse dos nossos povos a CNPI teve feitos importantes como as consultas regionais sobre as propostas para o novo Estatuto dos Povos Indígenas, a elaboração do Projeto de Lei do Conselho Nacional de Política Indigenista e **a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI)**. Porém, essas **ações se tornaram até o momento sem efeito, uma vez que o governo não cumpre o compromisso de viabilizar a tramitação, aprovação e implementação desses instrumentos.**

8º. A nossa participação na CNPI tornou-se sem sentido. Só voltaremos a esta Comissão quando a Presidente Dilma Rousseff e seus ministros envolvidos com a questão indígena compareçam a esta instância dispostos a estabelecer uma agenda de trabalho e metas concretas, explicitando qual é a política indigenista que irá adotar para o atendimento das demandas e reivindicações que reiteradamente temos apresentado ao governo neste âmbito ou por intermédio dos nossos povos e organizações representativas como aconteceu no último Acampamento Terra Livre realizado em Brasília no período de 02 a 05 de maio de 2011.

9º. Reiteramos o nosso repúdio à forma autoritária e a morosidade com que o governo Dilma está tratando os **nossos direitos e reivindicamos respeito a nossa condição de cidadãos brasileiros e representantes de povos étnicos e culturalmente diferenciados, com direitos assegurados pela Constituição Federal e por tratados internacionais dos quais o Brasil é**

signatário. Como o fizemos até agora, manifestamos a nossa disposição de continuar lutando e contribuindo na construção das políticas voltadas a nós, desde que estas atendam os reais interesses e aspirações dos nossos povos e comunidades.

Brasília – DF, 16 de junho de 2011.

Fonte: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB, 2011), grifos nossos

Apesar da PNGATI não ter sido assinada até maio de 2012, o próprio processo de construção da proposta da política proporcionou uma experiência relevante para todos envolvidos. A aproximação da FUNAI e do MMA, estabelecida a partir da articulação do movimento indígena é sedimentada no Decreto da PNGATI, assim como a própria perspectiva de uma “nova ação indigenista”, conforme Little (2002c). Comentários obtidos em entrevistas com membros do GTI demonstram essa perspectiva:

Mesmo que a PNGATI ainda não tenha sido assinada ela é o nosso “farol”. Hoje ela nos orienta. A gente já está atuando nela, é a nossa diretriz. A gente está lidando assim para capacitação dos nossos servidores, com o diálogo com o MMA, com os servidores novos da FUNAI que entraram e mesmo os que já trabalhavam, é tentar trabalhar mais integrado, em busca dessa sustentabilidade. [...] **Pra nós a PNGATI já existe e a gente está trabalhando dentro dela. [...] a gente garantiu que a PNGATI estivesse inserida no PPA (Plano Plurianual – 2012-2015)** de Governo que é ali que se definem as políticas de Estado, enfim, então a gente garantiu isso, que ela estivesse alinhada com isso. Que ela tivesse um mecanismo de governança com a participação indígena, então que olhasse a descentralização da decisão (Representante da CGGAM/FUNAI, membro titular do GTI, 15/08/2011, grifos nossos).

A PNGATI já está contribuindo, no nosso cotidiano burocrático a gente já lida com ela, a gente já a usa como um norte, até no PPA ela já está. **Ela já é um parâmetro, ela já uniu agendas. A gente está pensando numa agenda de capacitação em conjunto com MMA e ICMBio e isso é inédito. Esse encontro entre MMA e FUNAI foi inédito.** A PNGATI construiu isso, o processo da PNGATI. E sem falar em todos os conteúdos que ela traz e orienta. Outra coisa que ela trouxe também, que é superimportante é o controle social. Acho que a política traz esse ganho e acho que esse ganho é um ganho pra todos. **Depois da reestruturação da FUNAI, a gente tem várias instâncias de controle social. Acho que a política trouxe esse elemento novo que já se articula com a reestruturação da FUNAI, a questão do controle social que é muito importante** (Representante da COPAM/CGGAM/FUNAI, membro do GTI, 12/08/2011, grifos nossos).

Em relação ao “controle social” as falas se referem ao Capítulo IV da Minuta de Decreto, conforme segue no quadro 11.

Quadro 11: Capítulo IV da Minuta de Decreto da PNGATI

<p>Capítulo IV</p> <p>DAS INSTÂNCIAS DE GESTÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA</p>
<p>Art. 6º. São órgãos de gestão da PNGATI:</p> <p>I – A Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI;</p>

II - A Conferência Nacional da PNGATI;
 III – O Comitê Deliberativo Nacional da PNGATI;
 IV – Os Comitês Regionais da PNGATI; e
 V – Os Comitês Locais da PNGATI.

Fonte: Minuta do Decreto PNGATI (BRASIL, 2010a), grifos nossos

Em relação aos arranjos institucionais e instrumentos para implementação da PNGATI, o quadro 12 apresenta o que consta na Minuta.

Quadro 12: Capítulo V da Minuta de Decreto da PNGATI

Capítulo V DOS INSTRUMENTOS E MECANISMOS FINANCEIROS DA POLÍTICA
<p>Art. 12 - Fica instituído o Programa Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – PROGATI.</p> <p>Art.13 - O Programa Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – PROGATI será executado com recursos ordinários de programas das instituições federais com ações afins à PNGATI, no âmbito do PPA, recursos oriundos de cooperação internacional e de outras fontes de financiamento.</p> <p>Parágrafo único: Os recursos financeiros necessários à implantação das ações afetas às áreas de competência dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais serão consignados em seus respectivos orçamentos.</p>
Capítulo VI DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS
<p>Art.14 - Caberá à FUNAI e ao MMA com participação de representantes das organizações indígenas regionais, no prazo máximo de 12 meses a contar da data da publicação deste Decreto:</p> <p>I – detalhar a estrutura e o funcionamento do PROGATI;</p> <p>II - elaborar uma proposta de mecanismo financeiro que assegure a implementação da PNGATI;</p> <p>III – apoiar a implantação das estruturas de gestão e funcionamento da PNGATI.</p>

Fonte: Minuta do Decreto PNGATI (BRASIL, 2010a), grifos nossos

Verifica-se nesse capítulo da Minuta que após a promulgação do Decreto será necessário que se construam nas estruturas do Governo os arranjos institucionais que garantam mecanismos financeiros para a implementação da PNGATI de modo permanente, isto é o referido PROGATI. Registra-se que no Plano Plurianual 2012-2015 (PPA), (VERDUM, 2011) os povos indígenas foram contemplados por um programa temático específico, sob o título “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas no Brasil”, além de constarem como público alvo em mais outros vinte programas. Apesar de Verdum (2011) registrar que algumas iniciativas não são novas, mas sim ações já iniciadas em anos anteriores, além de ações contínuas, como saúde indígena, outros temas novos aparecem como o REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação) e Pagamento por

Serviços Ambientais (PSA), ambos no âmbito da gestão ambiental e territorial em TIs. Aliás, a promoção da gestão ambiental e territorial em TIs é um objetivo presente no PPA, como por exemplo, estando previsto a realização de uma Conferência Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas; diagnósticos e agrobiodiversidade local; estruturação de arranjos produtivos locais, acesso a mercados e geração de renda; Planos de Gestão⁸¹; etc. Nesse sentido, parte dos objetivos da PNGATI já estão contemplados no atual PPA envolvendo o MJ e MMA, mesmo antes da promulgação do Decreto.

Cabe salientar, que anterior ou mesmo em paralelo à proposta da PNGATI vinha sendo discutido, desde 2004, um projeto voltado à proteção, conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade em TI. A Política Nacional da Biodiversidade, instituída em 2002, pelo Decreto nº4339, trouxe como um dos comprometerimentos “Promover e apoiar a conservação da biodiversidade no interior e no entorno das TIs, de quilombolas e de outras comunidades locais, respeitando o uso Etnoambiental do ecossistema pelos seus ocupantes”, fortalecendo a necessidade de se pensar em um projeto indígena de abrangência nacional (RAMOS, 2006).

Tal projeto passou a ser construído por um Grupo Técnico instituído pela Portaria 325, composto por uma maioria de representantes indígenas e integrantes da FUNAI e MMA, para “elaborar um projeto de âmbito nacional, voltado às ações de proteção, conservação, recuperação e uso sustentável de biodiversidade em TIs, a ser submetido ao Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Fund - GEF*), no âmbito do Programa Operacional 3 do GEF, relacionado aos Ecossistemas Florestais. Assim, uma primeira proposta do “GEF Indígena”, como ficou conhecido, foi estabelecida em 2006, mas teve de ser adiada tendo em vista a pouca articulação até então firmada que contemplasse a complexidade exigida para execução do mesmo. Em 2008, no âmbito do Programa Operacional 4 do GEF, a proposta do “GEF Indígena” foi retomada a partir de um esforço conjunto entre organizações indígenas, FUNAI e MMA, sendo aprovada em agosto de 2009, inicialmente sob o nome “Catalisando a contribuição das Terras Indígenas para a conservação dos ecossistemas florestais brasileiros”, tendo início em dezembro de 2010. Em 2011 o nome do projeto foi alterado para “Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena” (GATI)⁸².

Conforme relato de representante do ICMBio, membro titular do GTI, a ideia da PNGATI vem sendo concebida desde o momento em que o movimento indígena passa a

⁸¹ O tema Planos de Gestão será aprofundado no próximo capítulo.

⁸² O Projeto GATI será retomado no capítulo 4.

demandar do MMA uma agenda de conservação da biodiversidade e de gestão ambiental, ainda nos anos 90, a partir do momento em que é firmado o PPG7, sendo o próprio PDPI um projeto piloto demonstrativo na área de gestão ambiental em TIs. Nas palavras dessa interlocutora:

Entre 2001 e 2002 foi elaborado o Plano de Ação para Conservação da Biodiversidade de Terras Indígenas, que foi coordenado pela Diretoria de Conservação da Biodiversidade do MMA, no âmbito da Secretaria de Biodiversidade de Florestas. [...] em 2003 também teve a aprovação e o início da execução do Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) para as Unidades de Conservação que tinham um volume imenso de recursos, era o maior programa de áreas protegidas do mundo. Os indígenas demandaram ao MMA a construção de um projeto nos moldes do ARPA, no volume do ARPA, considerando a dimensão das TIs e a importância que elas têm pra conservação eles demandaram então a construção de um projeto. [...]. Em 2003, teve a 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente e que teve presença bastante representativa do movimento indígena que demandou uma série de ações e de políticas públicas do MMA relacionadas à proteção, conservação, uso sustentável e recuperação dos recursos naturais nas TIs (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011, grifos nossos).

Assim se verifica que a PNGATI, enquanto proposta, está diretamente relacionada ao próprio processo de construção do GEF Indígena, atual Projeto GATI, pois ao longo dos anos em que o mesmo foi sendo concebido, em meio aos fóruns e debates entre governo, movimento indígena e parceiros, se amadureceu discussões relativas à necessidade de gestão das TIs, tanto no viés territorial quanto ambiental. Os argumentos que seguem contribuem com esta constatação,

[...] o processo de construção do GEF Indígena, foi apontando pra necessidade de um instrumento institucional que pudesse, digamos assim, consagrar dentro do aparelho institucional um movimento produzido pelos próprios indígenas, pelo próprio movimento indígena. **Desde a Rio 92 que o movimento indígena incorporou o discurso ambientalista com toda propriedade**, com consciência também de que eles não são os índios do século 18, que vivem no meio do mato, nus, respirando e comendo natureza (Representante da CGETNO/FUNAI, membro titular do GTI, 30/08/2011, grifos nossos).

A PNGATI surge como resultado dessa discussão toda do GEF, desde 2005. **A PNGATI era prevista como um produto do projeto GEF Indígena. Só que foi feita uma leitura dos tempos políticos e se optou por tocar a PNGATI, independente do projeto, passando por uma discussão entre MMA e FUNAI** (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI - BRA09/G32, 26/08/2011, grifos nossos).

Nessa direção, complementa a representante do ICMBio, que integrou GTI:

Na verdade, o **GEF Indígena e a própria PNGATI ela tem origem em um processo demandado pelo próprio movimento indígena de proteção e conservação pras suas áreas**. Por isso que eles protagonizaram o tempo todo. Quando a gente negociou o GTI pra construção da PNGATI o Projeto GEF ele tinha sido encaminhado, e nesse meio tempo foi que ele foi aprovado e ele entrou em

execução em 2010, por que o GTI na verdade foi criado por Portaria em 2008, mas ele só começou a funcionar em abril de 2009. Em 2009 o projeto foi aprovado e em 2010 ele entrou em execução, então o processo de construção da PNGATI, em determinados momentos, dialogou diretamente com as consultas também do projeto GEF Indígena. Só que as consultas do projeto GEF Indígena não foram tão amplas e tão abrangentes, embora tivessem ocorrido como as da PNGATI. Como eram mais ou menos as mesmas lideranças que participaram do GEF Indígena que lideraram também o processo da PNGATI o diálogo era muito próximo (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011, grifos nossos).

Nesse sentido, as proposições da PNGATI já estão sendo incorporada tanto pela FUNAI, MMA quanto pelas organizações indígenas – APONIME, ARPIN-SUL, ARPIN-SUDESTE, ARTICULAÇÃO MT, COIAB, com apoio da APIB -, que através do Projeto GATI busca implementar a PNGATI, fortalecendo e consolidando nas TIs atividades relacionadas à gestão territorial e ambiental já existente.

Em conversa com liderança indígena Apurinã representante da COIAB, membro do GTI, habitante na TI Água Preta/Inari, localizada no município Pauini/AM, se explicitou um pouco mais a emergência da PNGATI, corroborando com os argumentos de representantes apresentados anteriormente, a saber:

A ideia da **PNGATI** foi a partir de **experiência que a gente já vinha acumulando alguns anos, no Brasil através do PPG7, que apoiou o PPTAL e fez demarcação na Amazônia**. Nós tinha na mente que só a terra demarcada não teria condições de assegurar os povos indígenas naquela terra e tinha que ter um melhor atendimento em saúde, educação, em atividade produtiva. [...] por que entendemos que é outro processo, ao demarcar uma TI essa tem que receber os benefícios de políticas públicas. [...] Outro projeto no contexto também do PPG7 foi a criação do PDPI, que foi trabalhado também só na Amazônia [...]. Foi muito positivo esse projeto, **mas nós também entendemos que só esses projetos de cooperação tinham começo, meio e fim** [...], por isso que a gente começou com essa ideia de **discutir uma política nacional que pudesse também não só olhar pra Amazônia que pudesse ta discutindo o contexto do Brasil, porque não tem povos indígenas só na Amazônia**. Na Amazônia foi demarcada as TIs através do PPTAL, mas tem outras regiões do país que não foi concluída as demarcação e muito delas são muito pequenininhas e algumas delas quando demarcada não tem floresta, não tem nada. Ela precisa de um apoio do governo pra reflorestar, fazer qualquer atividade no sentido de guardar o direito dos povos indígenas que possa brigar melhor, reivindicar, buscar política pública voltada pra saúde, educação com melhor tranquilidade [...] a gente internamente começou a discutir a criação de uma política e seguimo essa discussão, já com essa experiência. **A gente discutiu primeiro através do Fundo Global para o Meio Ambiente, que GEF Indígena**. Foi um projeto que a gente discutiu com governo e a cooperação. **Passamo um tempo discutindo, entendendo que era uma política nacional que nós tava construindo [...] um projeto nacional, que tenha recurso do governo federal assegurado pra trabalhar com os povos indígenas**. Por que dinheiro de cooperação é temporário, começa e termina, e aí? **Nós começamos a discutir e assumimo esse compromisso com outras lideranças das outras região, outras liderança nacional, e discutimos essa outra estratégia da criação da PNGATI** (Representante da COIAB e membro do GTI, 27/01/2012, grifos nossos).

A fala desse indígena mostra que a PNGATI resulta de um processo e que põe a prova a necessidade de um “diálogo intercientífico” entre “povos indígenas e sociedade dominante brasileira”. Os primeiros não negam seus conhecimentos originais, mas “reconhecem que outros instrumentos são necessários para sobreviverem no século XXI”; da mesma forma os segundos admitem a necessidade de que “outros conhecimentos além dos científicos ocidentais são necessários para que sobrevivam”. As ciências ocidentais e as ciências indígenas renovadas podem juntas confrontar os desafios ambientais colocados a todos (LITTLE, 2002c, p.43). É na interface entre visões de mundo e de relações interculturais e intercientíficas que a PNGATI pode vir a ser compreendida e contribuir com elementos para uma nova ação indígenista.

A complexidade das situações indígenas contemporâneas se expressa na amplitude dos objetivos específicos da Minuta de Decreto pondo em evidência o quão necessária é a criação de mecanismos que viabilizem as interações entre as instituições governamentais responsáveis no atendimento à gestão desses territórios. São demandas que extrapolam as capacidades dos diferentes níveis de gestão envolvidos cujo atendimento depende de ações articuladas e coordenadas. A interlocução com o mesmo representante da COIAB expressa suas impressões quanto à PNGATI ser uma política que apóie na coordenação dessas ações,

A PNGATI ta sendo positiva ainda “muito pra fora”, “pra dentro” ainda precisa de melhor informação, pra dentro das aldeias a gente não conseguiu ainda falar da importância que tem. Tem o site da PNGATI no site da FUNAI pra divulgar, mas isso é difícil, o nosso povo não tem essa cultura de acessar. Não tem internet na aldeia, a gente não tem o contato direto com internet, então, são essas dificuldade que tem. Esse é um processo pra ser superado também a partir de uma política instalada. [...] O desafio é muito grande. [...] **A questão indígena não é só da FUNAI é dos governos estadual, governos municipal. Todos têm que ta partilhando com essa política [...].** Ela tem que estar bem articulada. **Ela vai funcionar de acordo com a coordenada de política pública já existente também, por que já existe, uns faz aqui e ali, e ideia é fazer que isso seja trabalhado dentro de uma ação mais coordenada.** Ficam dizendo as vezes que é falta de dinheiro, mas as vezes não é falta de dinheiro, o que falta é ter uma coordenação articulada de certos setores que trabalham com os povos indígenas. [...] A gente vai ter que superar pra que os estados e municípios assumam ela pra ter uma política nacional e não regional. **Tem muito essa questão que tudo é responsabilidade da FUNAI, não é só com a FUNAI, ela é muito mais ampla** (Representante da COIAB e membro do GTI, 27/01/2012, grifos nossos).

A PNGATI sistematiza temas polêmicos, historicamente mal resolvidos (ou não resolvidos) dando possibilidades de se estruturar no Governo um programa – PROGATI – conforme consta na Minuta, que direcione as ações governamentais nas esferas da proteção territorial e ambiental; gestão territorial e dos recursos naturais; prevenção e controle de impactos socioambientais; planejamento, acompanhamento e avaliação, criando mecanismos

financeiros permanentes (por meio do Plano Plurianual) para sua execução. Além disso, trás na sua proposta de arranjo institucional o permanente acompanhamento da representação indígena sob a perspectiva de governança e controle social. Este também parece ser um momento “inédito”, conforme expresso na fala de uma interlocutora da FUNAI, pois foi possível formalizar um diálogo entre MMA e MJ/FUNAI e OIs, ainda que o tema da “participação indígena” se restrinja em termos práticos em “poucos representarem muitos” e os descompassos e desencontros possivelmente presentes na interlocução entre culturas indígenas e não indígenas.

A fala do representante da COIAB expressa seu entendimento desse encontro entre as instituições governamentais e as OIs,

Tanto a FUNAI e o MMA, as duas instituição assumiram esse **discurso** com a gente e por isso que teve essa facilidade de se construir a minuta de decreto e de fazer esses seminários regionais, por que também foi partilhado com recursos deles. Teve esse entendimento. A gente trabalhou muito bem, até pelas nossas experiências com os outros projetos, mas também **sensibilizando as duas cabeças de governo que estavam nessa discussão**, por isso que eu tava dizendo que é possível sim fazer essa mobilização pra fazer essa unidade de uma política nacional, considerando os municípios e os estados (Representante da COIAB e membro do GTI, 27/01/2012, grifos nossos).

Como vimos ao longo com capítulo 2 e das seções anteriores, os propósitos contidos na PNGATI são decorrentes de um processo histórico de lutas e de reconhecimentos legais de garantia dos direitos indígenas e ambientais e do encontro desses na ótica dos direitos socioambientais. Também expressam as tensões de um país que se reconhece como pluriétnico, multicultural e megabiodiverso (SANTILLI, 2005; BENSUSAN, 2004), porém que não está livre das pressões e interesses econômicos hegemônicos, precisando cumprir os compromissos assumidos perante Convenções firmadas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), na Rio 92. Nesse sentido, cabe considerar a PNGATI também como decorrente de um debate provocado a partir das intenções de um Projeto financiado pelo GEF, do Banco Mundial, em meio à ideologia do “desenvolvimento sustentável”.

Na próxima seção, são apresentadas as concepções de gestão territorial e ambiental que serviram de base e contribuíram para o debate do GTI na construção da PNGATI.

3.3.1 Concepções de gestão territorial e ambiental que embasam a PNGATI

Na busca de referências sobre a noção de gestão ambiental, se verifica que a mesma é entendida enquanto um conceito em construção, que vem sendo amadurecida nas últimas décadas, em resposta à necessidade de agir frente às ações antrópicas degradantes dos ecossistemas, atreladas a um modelo ideológico de crescimento econômico com vistas ao desenvolvimento. Desse modo, gerir determinados espaços está relacionado à necessidade de lidar com situações problemáticas, complexas que demandam ações e intervenções na mediação de interesses, por vezes conflitantes, em relação às formas de uso dos recursos disponíveis em espaços comuns (SEIFFERT, 2009).

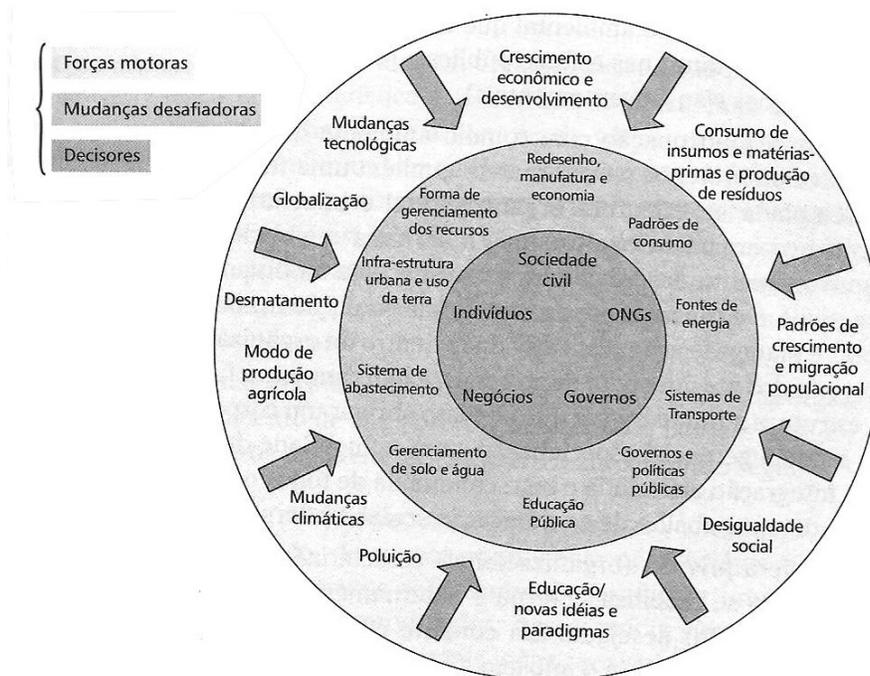
Áreas do conhecimento como engenharias, ciências biológicas, administração, geografia, geologia, tem contribuído no debate da gestão ambiental, desde sua emergência em meados da segunda metade do século XX, concomitante às preocupações de uma sociedade capitalista-urbano-industrial, que passa a questionar modelos de produção que comprometem a disponibilidade dos recursos naturais a longo prazo, e conseqüentemente, a curto prazo a qualidade e integridade ambiental que viabiliza o bem estar da vida (SEIFFERT, 2009).

A gestão ambiental intenta harmonizar processos e dinâmicas na interação entre ambiente natural e humano. Tais processos são determinados conforme o padrão de desenvolvimento que deseja a sociedade. Nesse sentido, se considera a:

Complexidade inerente aos ecossistemas antrópicos e suas inter-relações e interdependências dos ecossistemas naturais, implicando para uma efetiva gestão ambiental, um profundo conhecimento das dinâmicas que envolvem ambos os tipos de ecossistemas, pois, processos humanos ao envolverem os aspectos sociais, econômicos e culturais de dada região, estão em constante interação com os processos naturais (SEIFFERT, 2009, p.48).

Assim, a gestão ambiental pode ser entendida como resultado do estímulo dos agentes envolvidos em situações percebidas como inadequadas e problemáticas, que para serem superadas requerem alterações que desafiam os mesmos a negociarem interesses, por vezes conflitantes (SEIFFERT, 2009, p.48). A figura 4 ilustra os complexos desafios socioambientais relacionados à gestão ambiental.

Figura 4: Desafios socioambientais relacionados à gestão ambiental



Fonte: Seiffert (2009, p.49)

Para enfrentar tais desafios a gestão ambiental na esfera pública depende da instituição pelo Governo da política ambiental, que “surge da necessidade de mediar através da legislação os conflitos existentes entre os vários agentes envolvidos no processo de gestão ambiental” (SEIFFERT, 2009, p.56). A lei nº 6.938, de 31/08/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (posteriormente alterada pela Lei 10.165/00), cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONAMA), instrumentalizando o poder público para a gestão ambiental.

Dentre os instrumentos de gestão ambiental previstos na PNMA está o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que de acordo com Lima (2002), pode ser entendido também enquanto um instrumento/ferramenta de gestão do território, que visa sistematizar informações (características físicas, ambientais, culturais, socioeconômicas, etc.) com a finalidade de subsidiar o poder público na tomada de decisão referente ao ordenamento territorial. Aspectos do ZEE serão abordados de modo mais aprofundado no capítulo 4.

Atualmente a gestão pública do meio ambiente, passa a incorporar ações e programas assumidos para além da esfera governamental, como instituições privadas, ONGs, sociedade civil organizada, universidades, entre outros, que contribuem com a gestão ambiental, inserindo nesse debate a “perspectiva de gestão compartilhada entre os diferentes agentes envolvidos e articulada em diferentes papéis” (SEIFFERT, 2009, p.48).

Diante do exposto, contradições no meio indigenista referentes aos termos gestão ambiental e gestão territorial exigiram a necessidade de uma reflexão inicial, que enquanto discussão conceitual se materializou em um Documento⁸³ elaborado por Barretto-Filho e Correia (2009) para subsidiar discussões iniciais do GTI responsável pela elaboração da PNGATI. Conforme consta nesse Documento, as diversas realidades ambientais em que se encontram as TIs nas diferentes regiões do Brasil acabam por determinar a “dispersão de conceitos e metodologias que vêm sendo empregadas a título de gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas” levando a uma “complexidade e multiplicidade de visões” desse tema (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.5).

Nesse Documento Barretto-Filho e Correia (2009) partem da premissa da indissociabilidade do termo gestão à modernidade. Estes autores entendem a gestão enquanto uma “categoria da modernidade”, visto que sua emergência se dá em um “contexto de crise ecológica (escassez dos recursos) e ambiental (escassez de reservatórios para dispor resíduos) da sociedade industrial”. Assim, a gestão seria uma forma de contornar esses problemas, a partir de mecanismos de “regulamentação, vigilância, monitoramento, controle administrativo de processos sociais e naturais, uso de ferramentas tecnológicas para lidar com tais crises” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.7).

Em suas argumentações Barretto-Filho e Correia (2009, p.6) discorrem sobre o uso da categoria gestão na perspectiva da geografia política, a partir de referências como Moraes (1994) e Becker (2010). Ao buscar na fonte tais referências, verificamos que Moraes (1994, p.29-30), parte do entendimento que a “gestão ambiental qualifica a ação institucional do poder público no sentido de objetivar a política nacional do meio ambiente”. A gestão ambiental, enquanto “ação pública” visa aplicar a política ambiental e seus instrumentos como áreas protegidas, zoneamentos-ecológico-econômicos, etc. que contribuem para o ordenamento territorial nos Estados nacionais contemporâneos. Assim, as políticas ambientais podem ser entendidas como políticas públicas territoriais, pois “produzem espaços”, modulando-os de maneira direta ou indireta em termos fundiários e de usos dos recursos existentes nesses espaços (MORAES, 1994). Nesse sentido, Barretto-Filho e Correia (2009, p.6) argumentam que “toda gestão ambiental é uma modalidade de gestão territorial nos marcos de uma sociedade política que exerce direitos de soberania sobre uma parcela da biosfera”.

⁸³ Gestão Ambiental e/ou Territorial de/em Terras Indígenas: Subsídios para a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas conforme Portaria Interministerial nº 276/2008. Brasília/DF, 2009. Disponível: <http://sites.google.com/site/pngati/> Acesso em: 20 de novembro de 2011.

Já para Becker (1988, p.108) a gestão enquanto um conceito “associado à modernidade se vincula à prática estratégica, científico-tecnológica, que dirige, no tempo, a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade”. A ideia de gestão se agrega a “práticas estratégicas de poder no espaço, cientificamente formulada e tecnicamente praticada” (BECKER 1988; BECKER, 2010, p.20). Para Becker (1988, p.108), a gestão seria uma medida “estratégica” seguindo “os princípios da finalidade econômica (múltiplas e/ou específicas), envolvendo manobras e instrumentos. A gestão busca articular coerentemente as múltiplas decisões e ações necessárias para alcançar finalidades específicas” (BECKER, 1988, p.108).

A concepção de gestão para Becker (1988, 1991, p.178) se relaciona ao período histórico (décadas: 1970/80) marcado por problemas de ordem social e ecológica decorrente de padrões tecnológicos de produção e concentração de decisões ao nível do Estado em contraponto às emergentes conquistas políticas dos movimentos sociais. Tais características impossibilitaram o poder estatal continuar planejar somente a partir de “bases técnicas centralizadas”. Passou a ser necessário considerar conhecimentos ecológicos e criativos locais para planejar com consciência política e de maneira descentralizada territorialmente. Assim, movimentos culturais e sociais alteram as relações entre Estado e território, inclusive as práticas e o conceito de gestão. No contexto de um “Estado que gere pressões, se rompe com a centralização do planejamento e da gestão, ficando não somente o território e o poder do Estado em jogo, mas sim o território e o poder a nível local” (BECKER, 1991, p.179).

Nessas circunstâncias, Barretto-Filho e Correia (2009) se preocupam quanto à difusão da categoria gestão para lidar com tamanhos desafios em que se encontram os indígenas em suas TIs no Brasil atual, onde viver e se reproduzir física e culturalmente está relacionado ao reconhecimento legal de terras com limites definidos em meio a distintos contextos: expansão demográfica (tanto interna quanto externamente a TI), avanços de fronteiras agrícolas ou obras de diferentes magnitudes sobre seus territórios, pressionando-os a adaptações forçadas.

Barretto-Filho e Correia (2009, p.10) levantam uma série expressões que têm sido correntemente empregadas por agentes do governo, ONGs, agências de cooperação internacional quando os mesmos arriscam definições sobre o significado de realizar gestão territorial e ambiental em TIs, tais como:

Etnodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável, conservação, uso dos recursos naturais, capacitação, remuneração, prática, reflexão, manejo, projetos, produção, geração de renda, saúde, reflorestamento, diagnóstico, planos de gestão, proteção,

política interna e externa, regularização fundiária, mapeamentos, revitalização, recuperação de florestas, etc.

Conforme os mesmo autores, esses termos carregam noções que se relacionam a “quatro dimensões interligadas: sociocultural, ambiental, econômica e política”. Assim, para estes autores, não há possibilidade de falar em gestão territorial e ambiental de TIs sem considerar essas quatro dimensões. Essas dimensões se aproximam da noção de território propostas por HAESBAERT (2009) que abarca quatro vertentes: cultural ou simbólica, natural(ista), econômica e política, e conforme visto no capítulo 2, parece ser adequada ao entendimento da afirmação dos territórios sociais indígenas.

A partir de argumentos colhidos por Barretto-Filho e Correia (2009) junto a antropólogos (as), representantes de ONGs, representantes do governo, consultores da PNGATI, entre outras referências, os autores apontam “Pontos Divergentes” em relação ao entendimento quanto à gestão ambiental e territorial, conforme exposto no quadro 13.

Quadro 13: Pontos Divergentes a cerca dos termos Gestão Ambiental e Territorial

Gestão Ambiental	Gestão Territorial
Limitada à gestão dos recursos naturais de forma sustentável.	Algo mais abrangente, denso e integral que a gestão ambiental.
Não necessariamente combina a dimensão política do controle territorial das terras indígenas com a dimensão ambiental de ações voltadas para sua sustentabilidade.	Combina a dimensão política do controle territorial das terras indígenas com a dimensão ambiental de ações voltadas para sua sustentabilidade.
Não engloba atividades de ordenamento territorial.	Engloba atividades tanto de ordenamento territorial quanto de gestão ambiental como parte essencial de sua implementação.
Toda gestão ambiental é, por definição, uma modalidade de gestão territorial.	Gestão territorial é a prática estratégica do poder no espaço, cientificamente formulada e tecnicamente exercida.
Gestão ambiental como geração de renda.	Gestão territorial como qualidade da água, o controle da fauna e flora, questão da lenha, dispersão das aldeias, zoneamento interno das áreas.
Remete à experiência ambientalista.	Remete à experiência indigenista e não só ambientalista.
Envolve a idéia de conservação e de proteção ambiental.	É mais ampla, pois envolve a gestão ambiental dos recursos como também a proteção.
A gestão ambiental se refere àquelas ações que podem ser classificadas como uma intervenção humana no ambiente natural.	Quando se trabalha o territorial como um todo, inclusive a parte de uso sustentável dos recursos, principalmente a produção agrícola, as roças.
Pensar na questão das florestas, dos rios, da fauna e flora, isso é uma questão de gestão ambiental.	Engloba a proteção do território e do entorno, com a questão da conservação ambiental propriamente dita, com a questão do uso sustentável.
Gestão ambiental é o conhecimento das coisas	A gestão territorial é o conjunto de ações que

que tem no território e as formas de uso que você tem dos recursos naturais existentes nesse território.	você desenvolve para conseguir proteger e usar aquela terra.
Ações de manejo ou gerenciamento dos fluxos biofísicos existentes nos ecossistemas para fins de conservação e uso sustentável da natureza.	O controle político e o manejo ambiental do espaço geográfico que é o território de um grupo social ou entidade política.

Fonte: Barretto-Filho; Correia (2009, p.2)

Os diferentes pontos de vista expostos no quadro 13 ao invés de serem vistos como “pontos divergentes” podem ser interpretados como complementares, visto que ao fazer ações de gestão ambiental ao mesmo tempo a gestão territorial está sendo contemplada e vice-versa, conforme visto anteriormente, nessa seção, a partir de Moraes (1994) e Barretto-Filho e Correia (2009).

Theodoro, Cordeiro e Beke (2005, p.2), que também subsidiaram as discussões do GTI, argumentam que a ideia de gestão ambiental é diversa, pois está diretamente atrelada a qualquer “objetivo que se busca qualificar”. Para esses mesmos autores a gestão ambiental, em geral, tem a função de planejamento, controle, coordenação, formulação de ações para atingir objetivos específicos pré-estabelecidos. Os autores ainda complementam que a gestão ambiental tem sido uma prática usada para fins de “equilíbrio do ecossistema”, que além de envolver elementos naturais envolve as “dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras”.

Para Miller (2008, p.1-2) a gestão ambiental enquanto tema transversal envolve a “geração de renda, segurança alimentar, conservação da biodiversidade e sustentabilidade econômica e social”, aspectos, que de modo geral, perpassam as necessidades das TIs na atualidade. Miller (2008, p.2) sugere ser necessário incorporar nas discussões relativas à gestão ambiental aspectos relacionados a “programas de conservação e manejo da biodiversidade para as TIs, tanto para assegurar o equilíbrio ambiental e o sustento físico e cultural das comunidades, como para fomentar ações de recuperação ambiental, quando for necessário”. Este autor entende a gestão ambiental como o “fio condutor de ações” a serem desenvolvidas dentro desses programas. O mesmo autor define, em termos práticos, que a gestão ambiental,

É praticada quando há a reflexão por parte de indivíduos e comunidades acerca do seu uso dos recursos naturais e das formas em que as pressões humanas podem afetar a sustentabilidade deste uso. Implícito nesse conceito de gestão ambiental é que, como resultado dessa reflexão, há uma busca pela maior sustentabilidade no uso dos recursos naturais. Ou seja, as ações de gestão ambiental são fruto de um processo de diálogo e proposição (MILLER, 2008, p.2).

Ainda para Miller (2008, p.3) a gestão ambiental já é realizada⁸⁴ por vários povos indígenas, mesmo sem apoio oficial de indigenistas ou socioambientalistas. Entretanto, o autor pondera que mesmo havendo tais iniciativas urge a necessidade de apoio sistemático, seja do Governo Federal, governos estaduais, projetos de ONGs, Universidades, etc., para que essas iniciativas sejam ampliadas e garantidas a longo prazo. Em entrevista realizada com Miller, em Brasília, enquanto parte dos trabalhos de campo dessa dissertação, se verifica a seguinte argumentação,

Não se tem gestão ambiental e territorial se não tiver organização social. A gestão territorial/ambiental se baseia na construção de acordos e consensos sobre o uso de recursos comuns. Então se não há certa prática, clima de organização social, que a comunidade tenha reuniões que busque resolver seus problemas inclusive esses de escassez ou não de recursos comuns, se não tiver esse ambiente já existente e muito difícil implementar ou querer apoiar um processo de gestão ambiental e territorial. Eu acho que é muito a construção indígena, não é nós, da nossa parte levando conceitos e métodos, é muito mais a gente trabalhar com o que os índios já estão fazendo. Eu participei de um levantamento em Roraima em nove TIs e a gente viu que tinha muitas atividades que os índios estavam fazendo que a gente chamaria de gestão ambiental e territorial, só que eles não chamavam disso, eles não davam esse rótulo, mas estavam fazendo (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011).

Outro aspecto salientado na mesma conversa com Miller foi relativa à situação indígena no Brasil atual, em que a gestão territorial e ambiental se torna necessária,

[...] os recursos naturais disponíveis para os índios também são limitados, então infelizmente eles terão que adotar formas de manejo que mantenham a qualidade desses recursos. Isso é uma realidade. Infelizmente as TIs não são mais sem limites, os povos indígenas estão hoje restritos (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011).

Verdum (2006, p.5) foi outro autor que contribuiu com considerações às propostas do GTI da PNGATI. Este autor parte do pressuposto que o desafio da gestão ambiental em TIs foi formalizado como atribuição do MMA, pelo Decreto 1.141/94 que dispõe “sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas”. No que se refere a “Proteção Ambiental”, o referido Decreto apresenta uma definição, conforme o quadro 14.

⁸⁴ Miller (2008) faz referência às iniciativas de gestão ambiental registradas em TIs em Roraima, tais como: estratégias de prevenção de incêndios originários das roças; zoneamento: para uso da terra (agricultura/criação de animais); aceiros em volta de ilhas de mata para prevenção de incêndios; reflorestamento de Buriti, etc.

Quadro 14: Extratos do Decreto 1.141/94

Art. 9º As ações voltadas à proteção ambiental das terras indígenas e seu entorno destinam-se a garantir a manutenção do equilíbrio necessário à sobrevivência física e cultural das comunidades indígenas, contemplando:

I - diagnóstico ambiental, para conhecimento da situação, como base para as intervenções necessárias;

II - acompanhamento e controle da recuperação das áreas que tenham sofrido processo de degradação de seus recursos naturais;

III - controle ambiental das atividades potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente, mesmo aquelas desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas que afetam;

IV - educação ambiental, dirigida às comunidades indígenas e à sociedade envolvente, visando à participação na proteção do meio ambiente nas terras indígenas e seu entorno;

V - identificação e difusão de tecnologias indígenas e não-indígenas, consideradas apropriadas do ponto de vista ambiental e antropológico.

Fonte: Decreto 1.141 (BRASIL, 1994)

Diante do exposto, Verdum (2006, p.5) salienta que quaisquer ações voltadas à gestão ambiental relativas às TIs devem priorizar a “proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à sobrevivência física e cultural e ao bem estar das comunidades indígenas”. Dessa forma, ao MMA, se incumbe da responsabilidade de atuar para além do perímetro da TI, não só internamente, mas em seu entorno, dirimindo potenciais atividades impactantes “às condições de vida da população indígena”. Verdum (2006, p.5) salienta que a “proteção dos territórios indígenas e do ambiente natural não deve nem pode ser confundida com preservação e conservação da biodiversidade pura e simples” e que o desafio está em “encontrar estratégias de conservação viável que articule segurança ecológica com a segurança e o bem-estar dos indígenas”.

Para Verdum (2006) a gestão ambiental enquanto conceito,

Refere-se àquelas ações que podem ser classificadas como a intervenção humana no ambiente natural. Uma ação onde há uma intencionalidade, orientada para determinados fins e por pressupostos mais ou menos conscientes, de adaptação e/ou de promoção de mudanças mais ou menos impactantes no ecossistema e nos processos ecológicos (VERDUM, 2006, p.7).

Conforme análise do mesmo autor, o entendimento da noção de gestão ambiental conforme exposto acima, abarcaria:

Reintrodução de espécies (flora e fauna), o manejo florestal e o agroextrativismo, o aproveitamento e adaptação de cursos d’água para a criação de peixes, a recuperação de áreas degradadas por meio de reflorestamento; bem como as ações de alto impacto ambiental, como os desmatamentos de largas áreas de floresta para a introdução de monocultivo de soja ou de gado bovino, o represamento de rios (...) para o aproveitamento de seu potencial para navegação, para irrigação de áreas carentes desse recurso e para geração de energia elétrica. (...) Manifestações e práticas sócio-culturais individuais e coletivas indígenas de ocupação territorial e

utilização de potencialidades naturais aí disponíveis. Calendário agrícola (...); decisão de quando e para onde transferir o local de moradia; de abandonar os atuais roçados e deixar em “descanso” áreas fontes de proteína animal ou de matéria prima; o que cultivar e em que quantidade e disposição do terreno; a experimentação e os melhoramentos de espécies florestais; a incorporação ou reincorporação adaptativa de técnicas e tecnologias de cultivo e extrativismo, entre outras ações de caráter etnoecológico são também e fundamentalmente ações de gestão ambiental do e no processo territorialização indígena (VERDUM, 2006, p.7-8).

Como visto na citação acima, a existência de formas radicalmente diferentes de “perturbação humana das paisagens naturais” (BALLÉ, 1993⁸⁵, *apud* VERDUM, 2006, p.8) precisam ser analisadas em esferas socialmente diferenciadas, entre modos de vida/subsistência indígena e sociedades não indígenas. Para Verdum (2006, p.8), é preciso considerar os diferentes modos de experiências humanas, estando alerta quanto ao avanço de um modelo de desenvolvimento de maior impacto ambiental, muitas vezes constrangedor de “práticas sócio-culturais individuais e coletivas de ocupação territorial e utilização das potencialidades naturais aí disponíveis”. Para o autor há necessidade de lançar um “olhar teórico-metodológico” capaz de dar conta da “complexidade e dinamismo dos arranjos e influências interétnicos e interculturais que passam a operar em diferentes lugares e regiões do país” (VERDUM, 2006, p.8).

Verdum (2006, p.9), corroborando com Barretto-Filho e Correia (2009), pondera que as expressões gestão ambiental e terras indígenas necessita de um “esforço sistemático de reflexão sobre os significados e as estruturas sociais e simbólicas mais profundas de onde elas emergem como ação discursiva e como práxis das pessoas e grupos aí envolvidos.” O autor conclui enfatizando a necessidade de que pessoas envolvidas nos debates em torno da gestão ambiental e territorial em TIs,

Construam um entendimento mínimo comum que extrapole a recorrente visão setorialista, situando a discussão num contexto mais amplo, que deve extrapolar necessariamente o campo específico da política indigenista, que por sua vez deve passar a dar lugar à política e aos projetos indígenas de futuro (VERDUM, 2006, p.9).

Outro material que apoiou as discussões da PNGATI é de autoria de Paul Little (2006), sob o título “Gestão Territorial em Terras Indígenas: definição de conceitos e propostas de diretrizes”⁸⁶. Este material foi produzido para subsidiar atividades relacionadas

⁸⁵ BALÉE, W. Biodiversidade e os índios amazônicos. In: VIVEIROS DE CASTRO, E.; CARNEIRO DA CUNHA, M. (org.). Amazônia: Etnologia e História Indígena. São Paulo: Núcleo de História Indígena e do Indigenismo da USP, FAPESP. Pp. 385-393. 1993.

⁸⁶ Esta é uma das principais referências que respaldou (e tem respaldado) as discussões conceituais dos membros do GTI – PNGATI, especialmente para fins práticos, quanto ao uso de determinados instrumentos de gestão

ao “Etnozoneamento em TIs do estado do Acre, conforme demanda do componente indígena do Plano de Ações Mitigadoras dos impactos gerados pela BR 364 e 317 e dos indicativos do Zoneamento Ecológico-Econômico” (LITTLE, 2006, p.7).

Little (2006, p.16-23) afirma que o tratamento da gestão territorial em terras indígenas abarca “[...] duas grandes agendas políticas que atuam e se inter-relacionam: a agenda de direitos étnicos e territoriais dos povos indígenas e a agenda ambientalista da sustentabilidade”. De acordo com Little (2006, p.21) questões referentes à gestão ambiental e territorial devem ser analisadas de maneira conjunta. O autor considera que gestão ambiental se encontra implícita na gestão territorial, pois resulta da noção de gestão de território como um todo. Para o autor, a gestão territorial seria “O controle político e o manejo ambiental do espaço geográfico que é o território de um grupo social ou entidade política.” Argumenta que nas ações de gerenciamento e administração de um território, o grupo social, ao colocar em prática interesses sociais, econômicos e políticos acaba por adequar o “manejo dos fluxos biofísicos do território.” Finalizando o autor afirma que, “a noção da Gestão Territorial das TIs é o que melhor combina a dimensão política do controle territorial das TIs com a dimensão ambiental de ações voltadas para sua sustentabilidade” (LITTLE, 2006, p.21).

Nesse sentido, Little (2006, p.20) afirma que a gestão territorial engloba atividades de gestão ambiental e ordenamento territorial. A gestão ambiental, para esse autor, se refere às “ações de manejo ou gerenciamento dos fluxos biofísicos existentes nos ecossistemas para fins de conservação e uso sustentável da natureza”. O ordenamento territorial é definido por Little (2006) como,

Um conjunto de políticas públicas elaboradas e implementadas por uma entidade política (um Estado nacional, uma unidade federal, município; uma Terra Indígena, etc.) para estruturar, organizar e normatizar o uso da área geográfica que é seu território. Engloba mecanismos utilizados por essa entidade para expressar sua vontade em relação ao uso econômico, político, social e ambiental desse território. O ordenamento territorial se fundamenta na tentativa dessa entidade política em exercer controle efetivo sobre seu território e de ordenar o seu uso para fins públicos. Os programas de Zoneamento Ecológico-Econômico são um exemplo de mecanismos de ordenamento territorial (LITTLE, 2006, p.20).

Dentre as entrevistas realizadas em Brasília com membros do GTI da PNGATI, (gestores públicos da FUNAI, MMA e indígenas), se revelam motivações que podem ser traduzidas em concepções que mobilizaram a emergência do debate gestão territorial e ambiental no Brasil. Conforme um interlocutor da FUNAI,

territorial e ambiental. Tal aspecto foi verificado ao longo da pesquisa de campo realizada em Brasília, junto às atividades de implementação do Projeto GATI, que será aprofundado no capítulo 4.

A ideia da PNGATI é resgatar aquilo que é dever do Estado [...]. Do ponto de vista do *making off*, dos bastidores do aparelho do Estado, gestores preocupados com a questão socioambiental, com uma clareza muito grande de não separar essas coisas, principalmente no caso dos índios; o movimento indígena qualificado e demandando do Estado uma política, até por que, embora ainda a conquista da terra, da demarcação, homologação, seja estratégica pra muitos grupos indígenas, o fato é que, e, sobretudo na Amazônia, a maior parte das terras está homologada (há ainda intrusão, mas grande parte está resolvida) e o problema agora é de gestão; e de capacidade de que os índios assumam o protagonismo, mas assumam com o suporte do Estado, por que é impossível eles darem conta de ter recursos para fazer tudo. [...] A ideia da PNGATI, numa conjuntura governamental extremamente favorável, [...] foi capaz de condensar de um lado a demanda do movimento indígena organizado e de outro lado uma perspectiva de gestão de política pública participativa, com essa ideia de **justiça socioambiental**. Por que no fim das contas é um pouco disso que a gente ta falando também (Representante da CGETNO/FUNAI, membro titular do GTI, 30/08/2011, grifos nossos).

Verifica-se nesse trecho o vínculo da PNGATI com a ideia de “justiça socioambiental”, que por sua vez está relacionada ao papel do Estado em não somente reconhecer os direitos socioambientais, conforme o fez a partir da promulgação da CF1988 e da legislação infraconstitucional que a sucedeu, mas colocá-los em prática. Para tal, se exige do Estado (em suas diversas esferas de atuação) uma postura pró-ativa que construa e promova com os povos interessados políticas públicas específicas (SANTILLI, 2006). Conforme Lima (2002), direitos socioambientais enquanto direitos coletivos e difusos demandam políticas públicas criadas com transparência e com participação direta da população nas tomadas de decisão. Para isso,

Novos instrumentos são exigidos e novos meios precisam ser desenvolvidos, sob pena dos direitos socioambientais constitucionais restarem inertes em cartas declaratórias de boas intenções e visionárias obras acadêmicas (LIMA 2002, p.231).

A PNGATI aponta possibilidades para a afirmação dos direitos socioambientais, considerando que a emergência da mesma está ligada ao próprio processo histórico em que vem se constituindo esses direitos.

Em conversa com o representante da COIAB, representante Apurinã, se constata as possibilidades da intervenção indígena na medida em que a PNGATI for instituída,

Nessa política uma coisa nova que a gente começa a visualizar, é a **estrutura de governança da própria política**, que é a **participação dos povos indígenas** também na discussão e deliberação das ações prioritárias para os povos indígenas. Então, não é só criou a política e fim, tem a governança, a conferência do que ta planejado também através da Minuta de Decreto, tem a criação dos Conselhos Regionais, Estaduais e o Conselho Nacional. Não parece ser muita coisa, mas na nossa cabeça tem muito ainda pra ser feito, por isso **é importante a assinatura, por**

que não pára, isso é uma discussão ainda pra cinco anos pra frente ainda, com o Decreto assinado pra gente começar a ter uma atividade com o exercício do protagonismo dos povos indígenas, mais efetivo, mais participativo. No momento a gente ainda tem pouca cabeça participando, mas a ideia é que isso se fortalece em todos os estados, não é, onde tem povos indígenas (Representante da COIAB, 27/01/2012).

Em relação ao que seria pensar em fazer gestão territorial e ambiental em TIs, o representante da COIAB deu a seguinte explicação,

Tem vários estudos nesse sentido sobre o que é a **gestão territorial e ambiental, e a tem varias experiência, mas a ideia é que a gente não fique inventando não.** A ideia nesse conceito que é muito amplo, não ta acabado, tem várias interpretação, **vai ser de que seja trabalhado o que o povo já ta fazendo, o que o povo já sabe fazer. Trabalhar nos artesanato, potencializar essa atividade, que não vá lá degradar a natureza, mas fortalecer o que o povo já faz.** Se o trabalho é um **trabalho de proteção**, que já faz há muito tempo é fortalecer o trabalho na proteção. **Essa questão de gestão é apoiar o que o povo já faz, não tem que inventar uma técnica que o povo não conhece.** No geral, a gente entende nesse sentido, por que é um conceito muito amplo, não tem nada terminado, e as experiência que a gente tem, é o que a gente já faz, **agente Agroflorestal; cuida do seu território; cria pequenos animais de acordo com sua realidade pra alimentação, não pensando pro lado da venda; e o plantio de diversos alimentos;** a gente tem conhecimento nesse sentido (Representante da COIAB, 27/01/2012, grifos nossos).

O representante da COIAB explicita a abrangência da perspectiva da gestão territorial e ambiental,

A gestão territorial é uma questão ainda não muito entendida. Por que gestão territorial é muito ampla. Trabalhar a **gestão territorial é questão da saúde, da educação,** é muita coisa, também **envolve diversos órgãos de governo.** Na questão da **gestão ambiental é apoiar mesmo o que já se faz, a produção** que se tem. Ta na ideia de pensar na gestão territorial que você **não pode só apoiar as coisas de dentro, você tem que começar a pensar também pra fora,** como **gerar recurso pra manter a comunidade** e com vontade de defender o que é mais sagrado que é a terra. Não se consegue fazer isso sem condições (Representante da COIAB, 27/01/2012).

Por outro lado, se verifica no complemento dos argumentos de um dos membros do GTI em relação à pertinência da gestão territorial e ambiental em TIs outro enfoque, conforme segue,

Hoje nós temos **problemas seriíssimos ambientais dentro das TIs,** em que os índios estão diretamente envolvidos, não dá pra fazer de conta que isso não existe. **Arrendamento, venda ilegal de madeira, desmatamento, etc.** Claro que tem uma dívida do Estado, a ausência do Estado leva a isso. A maneira como foi feito o 'contato'; o entorno se é uma grande frente de expansão, tudo isso contribui. Mas também, em uma parcela menos, mas tem que ser reconhecida, de grupos indígenas que fazem conscientes também. Você pega problema de arrendamento em TI, ele nunca beneficia todo mundo, ele beneficia um pequeno grupo na TI, cria uma desigualdade social que antes não existia. (Representante da CGETNO/FUNAI, 30/08/2011).

As impressões das proposições da PNGATI na perspectiva de uma interlocutora do ICMBio demonstra a possibilidade de persistirem algumas tensões entre as contradições das visões ambientalistas e indigenistas na interpretação dos interesses dessa política,

Por parte dos **indigenistas**, no início, **havia uma resistência** por conta de uma suposta tradição, oposição ou divergência em relação aos **objetivos dessa política, que supostamente feririam a autodeterminação e a autonomia** indígena de gestão sobre seus territórios. Mas na verdade **tanto o PNAP quanto a própria PNGATI, o que está posto é um processo de atendimento a demandas de proteção e conservação desses territórios, isso significa também manutenção da cultura, manutenção do modo de vida, e uma inserção no mercado para aquelas etnias que tem essa relação de forma diferenciada** (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011).

A ausência de consenso sobre o conceito de gestão territorial e ambiental de/em TIs, evidencia ser esse um debate dinâmico em constante construção/desconstrução/reconstrução. Little (2006, p.16) considera que os conceitos ao serem definidos carregam “pressupostos políticos” (e também ideológicos), que certamente podem influenciar na aplicação do mesmo. Desse modo, talvez seja interessante a inexistência de um conceito fechado, mas isso não impede que se tenham parâmetros mínimos que sirvam de ponto de partida para a discussão.

Mostra-se o conceito de gestão territorial e ambiental que consta na Minuta de Decreto da PNGATI, o parâmetro adotado na política, conforme segue,

Art. 2o. I - **Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: o conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade bem como os mecanismos, processos e instâncias culturais de decisão relacionados aos acordos e consensos próprios de cada povo.** São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento, entendidos como processos participativos de diagnóstico e planejamento para uso sustentável do território e dos recursos naturais, com base nos conhecimentos e saberes indígenas (Minuta do Decreto PNGATI, BRASIL, 2010a, grifos nossos).

Verifica-se que conceito da Minuta do Decreto o termo “territorial” está antes do “ambiental”, corroborando com o as proposições de Little (2006), evidenciando que a base da gestão em TIs se dá na esfera política e simbólica, que se expressa na territorialidade de cada povo indígena sobre seu território. Portanto, a gestão do ambiente está implícita na gestão territorial nas práticas e costumes de cada povo, enquanto saber tradicional, que pode ser entendido como um “conhecimento local associado à cultura e às práticas que se desenvolvem e reproduzem” de geração em geração, “sem que para isso tenha havido um esforço deliberado de produção de tais conhecimentos” (SAYAGO; BURSZTYN, 2006, p.89). A

PNGATI propõe que essa gestão já realizada seja o ponto de partida para a construção de um processo de co-gestão das TIs a ser realizado pelos indígenas com apoio técnico e fomento permanente governamental e de parcerias multilaterais.

Verifica-se diante do exposto que subjacente ao debate sobre a gestão em TIs está à concepção do diálogo intercientífico (LITTLE, 2002c), em que trocas de saberes indígenas e não indígenas se fazem complementares, e por que não dizer necessários, no processo de gestão dos espaços de vida indígena contemporâneos. Aspecto importante a ser considerado é que os povos indígenas já realizam a gestão de suas terras há séculos, dentro dos seus princípios, normas, ritos e costumes ordenam seus territórios, planejam ações para o uso dos recursos que a natureza lhes oferece. Por vezes até mesmo são identificadas as zonas de uso dos recursos dentro desses territórios de acordo com técnicas próprias e parâmetros locais (LITTLE, 2006; POSEY, 2001).

Entretanto, conscientes da existência de práticas de gestão territorial e ambiental efetuada pelos povos indígenas, os desafios territoriais atuais mostram que tais práticas podem precisar, por vezes, de apoio ou de “ajustes” às diversas e novas situações, dentre as quais: ameaças às TIs por desrespeito, invasões ou pressões em seu entorno; determinadas ações indígenas estarem restritas aos limites finitos de uma TI causando exaustão dos solos e carência de determinadas espécies da agrobiodiversidade indígena; demandas indígenas econômicas e tecnológicas; entre outras. Apesar do contexto, o histórico do movimento indígena mostra que é possível contar com alguns parceiros (não-governamentais ou governamentais), dispostos a somar novas técnicas e instrumentos que auxiliem na gestão desses territórios (LITTLE, 2006, p.43).

Conforme explica um representante da COIAB,

O conhecimento técnico vem pra somar com o nosso conhecimento, pra somar, **nunca pra substituir**. Por isso acho que não tem que pensar em outras formas, se você colocar uma atividade que o povo não sabe fazer, que nunca fez, nunca vai dar certo. Tem mais possibilidade de apoiar o que ele já faz, se tiver que colocar uma atividade mais técnica ou específica, tem que começar respeitando o que já se faz. Então, **não colocar os conhecimentos técnico na frente, a gente já tem experiência própria que isso não dá certo**. (Representante da COIAB, 27/01/2012, grifos nossos).

Diante do exposto se verifica que as concepções que incentivam realizar a gestão territorial e ambiental de TIs (ou ambiental e territorial, independente da ordem em que se apresentem os termos), são diversas e movidas por distintos interesses, sejam estes dos povos indígenas, Governo, cooperações internacionais e sociedade civil organizada. O significado de

se fazer gestão em TIs está na compreensão dos interesses que movem esse debate (ao quê e a quem interessa fazer a gestão) e que acabam por se expressar na gestão territorial e ambiental que se fará nesses espaços.

A partir dos dados apresentados nessa seção se verifica que a necessidade da gestão desses territórios sociais emerge tanto pelas demandas indígenas (socioambientais, econômicas, culturais e proteção) em seus territórios contemporâneos quanto pela necessidade do Estado em assumir suas responsabilidades na gestão das TIs de modo descentralizado, incorporando-as no marco do ordenamento territorial nacional. Propõe-se com isso adotar instrumentos e mecanismos de gestão dessas áreas que facilitem a compreensão sobre a adoção de políticas públicas específicas⁸⁷. No entanto, a gestão ambiental quando interpretada por interlocutores cujo histórico de engajamento é o ambientalismo a tendência é antecipar o ambiental do territorial e assumir a “gestão ambiental” como sinônimo de “conservação/preservação”. Já os interlocutores indigenistas ou socioambientalistas preferem antecipar o termo territorial, entendendo que este responde à “autonomia e a autodeterminação indígena” na gestão de seus territórios e o “ambiental” decorre desse processo. Os interlocutores indígenas expressam indissociação aos termos “gestão territorial e gestão ambiental”, não os separando de modo estanque, podendo estar incluso nesse processo a geração de renda, atividades produtivas, manejo de espécies florestais, vigilância do território, etc. No contexto governamental, acionam-se os Ministérios envolvidos em atender as necessidades indígenas e nesse processo são envolvidas outras instituições, com seus interesses específicos, que também influenciam nas interações institucionais para implementação de uma política abrangente como a PNGATI⁸⁸.

A próxima seção aproxima algumas interfaces relacionadas às concepções de gestão territorial e ambiental contribuindo nesse debate quanto à possibilidade de vislumbrar, em termos práticos, a incorporação da gestão em distintas situações do Brasil indígena contemporâneo.

3.3.2 Interfaces da gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas

Remetendo-nos ao mesmo Documento elaborado por Barretto-Filho e Correia (2009), mencionado na seção anterior, estes autores identificam em meio às suas reflexões

⁸⁷ Este aspecto será aprofundado no próximo capítulo 4.

⁸⁸ Aspectos das instituições envolvidas no processo de implementação da PNGATI serão retomados no capítulo 4.

algumas interfaces que a gestão territorial e ambiental pode ser associada, tais como regularização fundiária, proteção, conservação e Etnodesenvolvimento. Para além dessas, agregamos a possível interface com a tecnologia e a sobreposição de TI e UC.

Em relação à regularização fundiária, ou seja, à garantia de uma área demarcada como TI, a mesma tem sido entendida, para alguns envolvidos com a temática, como pré-requisito para qualquer iniciativa de gestão territorial e ambiental. Corrobora com esse princípio o fato do próprio debate sobre gestão territorial e ambiental ter emergido entre o movimento indígena após as demarcações na Amazônia pelo PPTAL.

Parte-se do pressuposto que sem ter terra demarcada, não há como vislumbrar ou fazer planos relacionados à gestão desses espaços, tanto internamente quanto em relação ao seu entorno, visto a sensação de insegurança vivida por alguns povos. Exemplo prático dessa argumentação é dos indígenas *Mbya*-Guarani no Rio Grande do Sul (RS). Os relatos que seguem são de duas lideranças *Mbya* que estão no RS, estado cuja morosidade nas demarcações das TIs tem levado esse grupo étnico a situações de extrema carência em termos de acesso a recursos naturais (terra para plantio, água potável, plantas medicinais, etc.) refletindo diretamente na insegurança alimentar e nutricional, doenças, entre inúmeros outros problemas. O primeiro relato de um *Mbya* habitante de acampamento de “beira de estrada” nos revela, que a despeito da dramática situação que estão expostos, ainda assim “respeitam as cercas” que envolvem a *tekoá* (aldeia). Esse “respeito à terra alheia” passa primeiro pelo respeito dos *Mbya* a si próprios, pois a preocupação está em não gerar incômodos na relação entre índios e não índios, conforme é o “jeito do Guarani”. O acampamento existe há pelo menos 30 anos e o entrevistado vive nesse local há seis anos,

Até agora não plantamo ainda, pela preocupação com os branco, né. **Por que até agora essa área não ta garantida ainda.** É por isso. **Quando garante as terra pra nós ai sim, temo que plantar.** Eu também quero plantar, cada ano quero plantar mais. Nós plantamo só capim pra fazer colar, *kapi'i* (*Mbya* Guarani do acampamento Lami, 10/05/2011, grifos nossos).

O *kapi'i* é uma planta da qual os *Mbya* usam a semente (*kapi'i a*) na confecção de colares para uso e venda. A renda gerada na venda é imediatamente usada na compra de alimentos dos “brancos”, sinônimo de alimentação inadequada e que leva a aquisição de doenças. Um segundo relato, de outro *Mbya*, revela a perspectiva do presidente da CAPG em relação a fazer gestão na situação em que se encontram,

A gente tem uma dificuldade ainda pra pensar de fato em gestão, por que a gente precisa ter terra, ter acesso a terra, ocupar a terra, pra depois pensar numa gestão,

proteger essa área que a gente tem. Pros guarani eu vejo ainda uma dificuldade de pensar de que forma, não tem um indicativo assim, “vamos fazer assim, aqui é melhor pra fazer”. Então eu, por exemplo, não teria condição de falar pelos guarani ainda, né. Por que é uma discussão, quer dizer já está há bastante tempo em discussão, mas ainda não aprofundamo como que vamo pensar em uma gestão ambiental, né. Tem gestão naturalmente né, mas de forma aplicada, de forma conjunta com os órgãos ambientais, com o governo, então quanto a isso a gente precisa dar uma aprofundada e amadurecer. **Tem essas áreas que estão pra serem demarcadas a principio e precisará se pensar nessa gestão de proteção pra essas áreas como Itapuã, Ponta da Formiga, Morro do Coco, né. São áreas com muita reserva natural ainda, então ai a gente precisa, ai a gente tem um foco, pra pensar nessas áreas, né.** Mas eu entendo que agora, agora pra gente pensar “é assim que tem que ser” a gente tem dificuldade ainda, né. **Pra gente falar de gestão tem que conversar mais e ter a terra primeiro, terras que ofereçam condições pra gente pensar em numa gestão onde tenha recurso. Acho que isso é o principal, tem que ter a terra. Se a gente não tem terra não tem como pensar em uma gestão** (*Mbya* Guarani, presidente da CAPG, 08/04/2011, grifos nossos).

Nessa mesma direção outro argumento é revelado nesse trecho de entrevista com um servidor da FUNAI,

Primeiro **pra ter gestão tem que ter território**, a garantia dos territórios é fundamental. O **reconhecimento e a regularização fundiária**, pra mim é precondição para qualquer situação de gestão ambiental, não dá pra descolar uma coisa da outra, por isso quando a gente fala de gestão ambiental a gente nunca fala de gestão ambiental, a gente fala de gestão ambiental e territorial. Não dá pra separar território e gestão ambiental. Então pra mim isso é importante (Representante da CGGAM/FUNAI, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011, grifos nossos).

Por outro lado há os que defendem que o próprio processo de regularização está relacionado ao exercício de pensar a gestão desses espaços a curto, médio e longo prazo. Podemos considerar que esse argumento está relacionado também ao PPTAL, cuja metodologia institucionalizou nos procedimentos da FUNAI as chamadas “demarcações participativas” incorporando métodos de levantamento etnoecológicos, que para além de cumprir com as regras da Portaria 14/1996, que inclui o componente ambiental na “IV Quarta Parte: a) Identificação e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem estar econômico e cultural do grupo indígena; b) Explicitação das razões pelas quais tais áreas são imprescindíveis e necessárias”, sendo que o levantamento de tais dados ambientais só teriam sentido se “incorporassem a perspectiva dos indígenas” a fim de “produzir resultados de relevância prática e beneficiar, no futuro, processos de gestão em terras indígenas” (FUNAI/ PPTAL, 2004, p.4).

Nesse sentido, a gestão territorial e ambiental na interface da regularização fundiária leva a outras questões na medida em que,

Na realidade prática das comunidades indígenas cujas terras estão passando pelos processos de identificação e de demarcação, muitas estão se adaptando a mudanças que afetaram não apenas seu meio ambiente, mas também a forma pela qual elas o utilizam. Algumas comunidades estão buscando ativamente fontes de renda para satisfazer as suas novas necessidades (por exemplo, bens manufaturados, saúde, educação). Outras estão buscando meios para adaptar seus estilos de vida e de subsistência para as suas circunstâncias, agora alteradas. O processo de demarcação intenta dar poder aos povos indígenas, reforçando o controle sobre as suas próprias terras. Assim, **qualquer processo de gestão que acompanhe ou surja desse processo de demarcação deve ser conduzido pelos próprios povos indígenas, com a meta final de promover ou restabelecer a auto-sustentação** (FUNAI/PPTAL, 2004, p.9, grifos nossos).

Cabe lembrar que o atual Manual do Ambientalista (FUNAI, 2002), usado enquanto parâmetro técnico pela FUNAI para elaboração do “Relatório Ambiental” que compõe o Relatório Circunstanciado dos procedimentos de estudos de identificação e delimitação de TIs resulta de discussões estabelecidas no âmbito do PPTAL⁸⁹, no qual consta o seguinte trecho,

A definição dos limites de uma TI é fruto de um processo político, que deve levar em conta vários elementos, numa abordagem complementar, tendo como ponto de partida a identificação e delimitação, mas não perdendo a visão de que esse processo como um todo convergirá para uma política de gestão territorial” (FUNAI, 2002, p.5, grifos nossos).

Nesse contexto, o tema da gestão passa a ser institucionalizada e concebida entre Estado e indígenas enquanto “desdobramento da regularização fundiária” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.13) devendo estar incorporada à perspectiva indígena de gestão a partir das atividades já realizadas, e ainda que de maneira propositiva, indicar possibilidades de parceiros que contribuam no futuro com o fortalecimento da gestão existente. O atual Manual do Ambientalista recentemente passou por uma revisão por meio de consultor contratado pela FUNAI. O produto ainda não foi publicado, mas em contato com o consultor⁹⁰ se verificou que a revisão e atualização foi proposta pela Coordenação Geral de Identificação e Delimitação – CGID/FUNAI para que se incorpore o componente ambiental no processo de identificação e delimitação de TIs de maneira transversal e interdisciplinar. Pretende-se proporcionar diretrizes para uma melhor articulação do antropólogo coordenador com os profissionais da área ambiental. A proposta sugere que seja incluído nesses estudos os diversos contextos socioambientais e socioecológicos em que se encontram os povos indígenas e as TIs. Outra questão levantada pelo consultor é a incorporação nessa revisão dos

⁸⁹ Componente 3 daquele Projeto - “Estudos de Capacitação”, subcomponente “Estudos” visando a “revisão dos manuais de orientação de regularização fundiária” (FUNAI, 2002, p.4).

⁹⁰ Comunicação pessoal em 1/02/2012.

conceitos e instrumentos teórico-metodológicos dos processos de gestão territorial e ambiental das TIs, destacando os debates em torno da PNGATI.

A interface da gestão com a proteção das TIs é interpretada de diferentes maneiras. Alguns indigenistas acreditam que a proteção está implícita tanto na gestão territorial quanto na ambiental, incorporando nesse sentido as atividades de vigilância e fiscalização (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009). Na análise de Pasca (2007, p.10), “a proteção das TIs inclui tanto o monitoramento⁹¹ das ameaças e invasões através de diferentes instrumentos, quanto atividades de fiscalização dos diferentes órgãos do Estado e atividades de vigilância dos próprios povos indígenas”. Este autor elaborou um “Estudo Base para a Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal”, encomendado pelo PPTAL, nele a proteção é definida como “um conjunto de medidas legais (proteção legal) e práticas (proteção territorial e ambiental) para fazer valer a legislação”; fiscalização é entendida pelo mesmo autor como uma “medida de controle exercida por fiscal treinado e reconhecido pelos órgãos ambiental e indigenista e/ou (eventualmente no futuro) pela organização indígena; e a vigilância “medida de prevenção, que inclui ações dos próprios povos indígenas, visando à proteção territorial e ambiental das TIs” (PASCA, 2007, p.56-57). Assim, conclui Pasca (2007, p.88) que as “Medidas de vigilância e fiscalização fazem parte de uma estratégia de gestão territorial mais abrangente”, que envolve “a reocupação do território, a recuperação de áreas degradadas ou a geração de renda e a reaplicação desta em ações de proteção”.

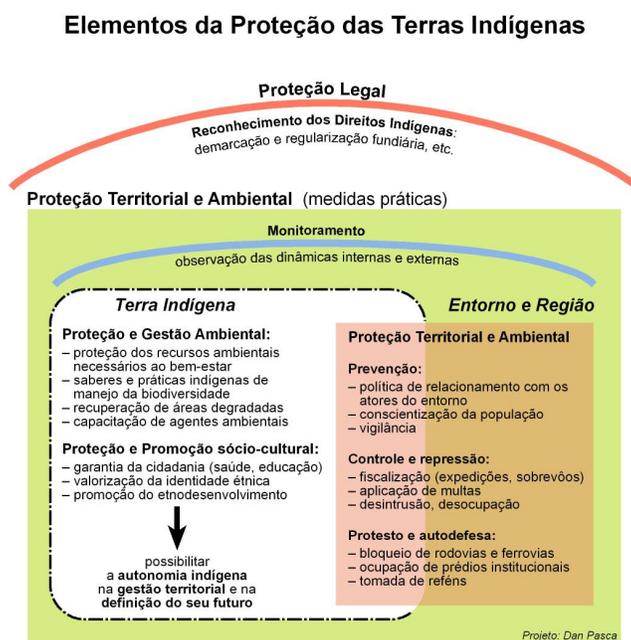
A vigilância cabe aos indígenas realizar enquanto uma atividade cotidiana, tal como estar atento às interferências e entradas de pessoas estranhas na TI, como atividades que degradem o entorno da TI interferindo direta ou indiretamente na integridade ambiental da TI (ex. assoreamento de nascentes cujos córregos/rios cruzam a TI; queimadas descontroladas que avançam sobre a TI; etc.). A vigilância seria aquela atenção do indígena sobre seu território, realizada no dia-a-dia, que circulando pela TI está vigilante sobre as mais variadas situações. Caso sejam registradas anormalidades os indígenas comunicam os órgãos competentes do Estado incumbidos de realizar a fiscalização *in loco* - FUNAI, IBAMA ou Polícia Federal. Os dois casos são considerados por alguns como ações de proteção que compõem a gestão territorial contribuindo na gestão ambiental:

⁹¹ O monitoramento pode ser compreendido como a prática da “observação e acompanhamento contínuo de indicadores, relacionados tanto à dinâmica interna das TIs quanto à dinâmica externa, regional. Este acompanhamento pode envolver o levantamento e a atualização constante de informações de campo, bem como métodos de sensoriamento remoto” (PASCA, 2007, p.56).

Concepção de proteção também tem a ver com a questão ambiental. Uma vez demarcada a terra você precisa da proteção, não só no âmbito do combate ao ilícito, a proteção tem a ver também com o modo de vida indígena [...], então não dá pra dissociar. Proteger 13% do território nacional, sem ter uma concepção aliada à gestão estratégica ambiental não tem como. Então a proteção está ligada a isso, não dá pra estar desarticulado com a área ambiental (Representante da CGGAM/FUNAI, 15/08/2011, grifos nossos).

O esquema apresentado na figura 5, elaborado por Pasca (2007), ilustra a interface entre proteção e gestão territorial e ambiental.

Figura 5: Representação esquemática da interface entre proteção e gestão territorial e ambiental



Fonte: Pasca (2007, p.58)

Por outro lado, pela metodologia de levantamentos etnoecológicos do PPTAL (FUNAI/PPTAL, 2004) a gestão ambiental ficaria restrita a ações voltadas a atividades de uso sustentável dos recursos naturais que a TI oferece, já a vigilância ou fiscalização estaria na esfera da proteção. Conforme Documento do PPTAL (1998⁹² *apud* BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.15), apesar do Estado agir “com medidas cautelares e punitivas” estas não são “suficientes para garantir a proteção dos territórios indígenas” sendo as vigilâncias propostas e realizadas pelos próprios índios fundamentais no processo de gestão territorial. Tal documento sugere inclusive que ações de vigilância sejam assumidas em projetos que

⁹² Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia legal/ PPTAL. *Revisão do Componente II – Vigilância das terras indígenas*. Brasília. 1998.

“contemplem opções economicamente viáveis para os grupos implicados” (PPTAL 1998⁹³, p.6 *apud* BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009). No entanto, a posição de remunerar os indígenas por ações de vigilância não é recomendada e tem sido evitada no âmbito da FUNAI. Há uma diretriz de evitar envolver os indígenas em ações de fiscalização em TI, considerando a exposição dos mesmos em diversas situações que inevitavelmente os deixam vulneráveis, visto residirem na TI. A remuneração pela vigilância é considerada ilegal, pois não há regulamentação para isso. A vigilância não pode ser confundida com atividades de fiscalização, conforme representante da COIAB:

Proteção é do Estado brasileiro, sempre eu digo uma atividade preventiva é o que a gente faz, né. Por que quando as invasão chega a comunidade tem o papel de denúncia às autoridades competentes (Representante da COIAB, 27/01/2012).

Em relação à interface da gestão com a conservação, essa concepção passa pelo reconhecimento nacional e internacional de que as TI (especialmente na Amazônia) possuem expressiva cobertura florestal conservada, legitimando a importância dessas áreas no alcance de metas globais como as estabelecidas pela CDB, ou ainda o PNAP no Brasil. Nessa direção, a servidora do ICMBio, expõe essa interface a partir da PNGATI,

Na COP 10, foram acordadas as metas do mundo para 2020. Nós pegamos as 20 metas acordadas no âmbito da CDB para 2020 e cruzamos com o PNAP, a PNPCT e PNGATI e vimos tudo que tinha de interface dessas políticas com cada uma das 20 metas da CDB. [...] A gente tem uma correspondência da PNGATI em todas as metas da CDB, todas. Não tem uma meta da CDB que a PNGATI não contribua, então assim, a PNGATI ela tem uma importância estratégica pra conservação da biodiversidade, por que a biodiversidade ela é essencial pra reprodução física e cultural dos índios (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011).

A interface com a conservação está presente na iniciativa do Projeto GATI⁹⁴, cuja proposta, enquanto projeto piloto para instituir os objetivos específicos da PNGATI, em 32 TIs no Brasil, busca “conciliar a conservação da diversidade biológica, uso sustentável dos recursos e o fortalecimento da diversidade cultural” (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009, p.16). Foi no âmbito das discussões desse Projeto que o debate sobre gestão territorial e ambiental foi amadurecido e fortalecido entre o movimento indígena brasileiro.

A interface entre conservação ambiental e gestão dos territórios indígenas aparece na fala de uma interlocutora da FUNAI,

⁹³ Idem nota rodapé 92.

⁹⁴ O Projeto GATI será aprofundado no próximo capítulo.

Como dividir essas coisas? Eu não consigo. Você tem um povo, um grupo vivendo em um território, cuja forma de se desenvolver alternativa depende diretamente da terra que ocupa, dos usos que vão fazer desse território, dos usos que vão fazer dos recursos que estão ali, então é meio complicada essa separação (Representante da CGETNO/FUNAI, 30/08/2011).

Atualmente é possível mapear algumas iniciativas indígenas de gestão ambiental associadas à conservação nas TIs como, por exemplo, os Agentes Agroflorestais Indígenas (AAFI) do Acre, que se originaram a partir de um projeto em parceria com a Comissão Pró-Índio do Acre (CPI-AC) financiado pelo MMA, para atender demandas relacionadas ao fortalecimento e diversificação da “segurança alimentar e manejo dos recursos naturais” (FRESCHI, 2010, p.188). O perfil desses agentes em geral são jovens indígenas bilíngues em idade escolar que estudam nas escolas indígenas. A partir de uma “ação educacional de formação profissional” intercultural e intercientífica os AAFI conduzem ações voltadas ao “manejo de sistemas Agroflorestais, recursos da fauna e flora estratégicos para a comunidade, bem como reciclam madeiras para confecção de móveis e artesanatos e também lidam com criação de abelhas, quelônios, agroextrativismo, etc. (FRESCHI, 2010, p.189). Há certa polêmica em relação à remuneração desses agentes, pois para alguns ao envolver contrapartidas financeiras em projetos cria-se uma relação mercadológica com os indígenas afetando indiretamente a proposta original.

Entretanto a situação atual indígena tem demonstrado que, em maior ou menor grau, o recurso financeiro é necessário seja para aquisição de produtos manufaturados ou para deslocamentos (viagens, combustível, passagens), demonstrando a importância de uma fonte financeira permanente. Também há demandas por comunicação entre as TIs, por meio do uso de telefones, acesso à internet, energia elétrica, etc. e assim se verifica a interface da gestão de TI com acesso a tecnologia. O trecho a seguir da conversa com um indígena no RS aproxima o debate do acesso à tecnologia,

A tecnologia é importante também pra nós. Se pelo menos não chegando pessoalmente, poderia chegar com imagem, né. Pra isso é importante. E às vezes recebemos preconceito: “Ah, aquele índio tem celular”, há índio com câmera, e com relógio, pra que quer relógio? ”Por quê? Pra poder viver com a sociedade tem que saber a hora. O celular pra se comunica daqui pra outra cidade. Nós conversamo, lá nas comunidade com otros, na língua nós, nós comunicamos direto né, aí sabemo tudo, o que aconteceu aqui, na Argentina, os guarani ligam da Argentina. Então a tecnologia é uma ferramenta muito importante. (...) Internet já tem lá no Amazonas, lá no mato, tem internet. Agora, os guarani não tem. Nós necessitamos, precisamos também usar a tecnologia, é coisa que ajuda (Representante *Mbya* Guarani, RS, junho 2011).

Nesse caso, a tecnologia para a comunicação também passa a ser uma ferramenta de gestão na medida em que os contatos entre os indígenas se fortalecem conseqüentemente fortalece o autocontrole sobre suas TIs e territórios. A articulação é mantida mesmo a longas distâncias fortalecendo a gestão territorial.

Em relação à atuação da FUNAI quanto às questões ligadas ao Etnodesenvolvimento, de modo geral os projetos apoiados nessa linha por meio de ações governamentais ou não-governamentais estão associados a atividades produtivas (agricultura, piscicultura, artesanato, extrativismo, etc.), com foco na geração de renda ou segurança alimentar (BARRETTO-FILHO; CORREIA, 2009; AZANHA, 2002). Entretanto, ocorre que diante da falta de políticas públicas de gestão ao acompanhamento desses projetos, muitos dos esforços empenhados são perdidos pela inexistência de mecanismos que viabilizem a intermediação do que é produzido pelos indígenas (ex. artesanatos) com o mercado (VILLAS-BÔAS, 2004). O trecho a seguir de um membro da COIAB corrobora essa situação: “Muitas vezes, a gente tem certo produto que é trabalhado entre a comunidade, mas que tem muita dificuldade de vender isso no mercado. Precisa ter um apoio pra fazer essa ponte” (Representante da COIAB, 27/02/2012).

Apesar dos avanços em termos de reconhecimentos de direitos, efetivamente não existe uma autogestão territorial indígena que garanta a sustentabilidade econômica desses povos. Nesse contexto, o desafio indígena “consiste em se reproduzirem como sociedades etnicamente diferenciadas e lidar, ao mesmo tempo, com condições materiais de existência cada vez mais diversas e multifacetadas” (FERRAZ, 1997⁹⁵ *apud* AZANHA, 2002, p.31). A falta de interação entre as instituições governamentais que atuam junto aos indígenas em distintas esferas do poder público (federal, estadual e municipal) bem como entre as não-governamentais é o desafio a ser superado. Pois, a ausência, “fragmentação e desarticulação das políticas públicas nas TIs” e mesmo dos projetos se refletem em ações pontuais e descontínuas, que desperdiçam recursos técnicos e financeiros não contribuindo para uma gestão territorial e ambiental a longo prazo (BANIWA, 2006, p.221).

A falta de atenção às necessidades das populações indígenas por parte do poder público se desdobra em TIs vulneráveis a “interesses econômicos predatórios que exploram recursos das terras de forma insustentável”, mas que garantem “certo imediatismo de rentabilidade aos indígenas” (VILLAS-BÔAS, 2004, p.120). Um representante da FUNAI exemplifica na prática os reflexos dessa situação,

⁹⁵ FERRAZ, I. Observações acerca da produção de pessoas e bens entre as sociedades Tupi do sudoeste do Pará. Comunicação apresentada no seminário A presença de Galvão na antropologia brasileira. 1997.

Outra questão é a discussão de alternativas econômicas pros povos indígenas. A gente tem visto **muitas terras indígenas que estão regularizadas, estão garantidas, reconhecidas, mas estão sendo arrendadas, estão sendo explorada de maneira ilegal, irregular e isso é um problema, pela ausência do Estado na maioria das vezes. O Estado não está presente pra estar discutindo e colocando alternativas pra um uso sustentável desses territórios, permite a entrada de pessoas estranhas e então muitas vezes eles não estão sendo usados exclusivamente para o usufruto dos povos indígenas** como deveria estar acontecendo. (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011, grifos nossos).

Outra situação, exposta por servidora do ICMBio,

No nordeste lá na Paraíba, na Baía da Traição, tem o problema da carcinocultura, que é seriíssimo. Inicialmente a carcinocultura foi pelo arrendamento e depois eles herdaram aquilo, continuaram por que já havia esse uso. Quando os proprietários daquela área tiveram que deixar o lugar eles deixaram os tanques pros índios e eles continuaram a atividade em parte dos tanques, e a imensidão de degradação deixada por esses tanques. E o pior de tudo não é isso, o camarão criado ali é camarão exótico, então isso faz um mal. Por que economicamente ele é rentável a curto prazo, é um lucro imediato. Só que ao longo do tempo, como é uma espécie exótica e tanto a ração que é dada quanto os produtos que são utilizados eles têm um potencial de degradação muito grande. No caso da Baía da Traição, a ação prioritária pra lá é a recuperação da área degradada e o desenvolvimento de projetos de transição de atividades econômicas, de uma atividade degradante não sustentável, para atividades sustentáveis (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011).

Em relação à interface entre gestão territorial e ambiental e o tema das sobreposições entre TIs e UCs os Decretos de homologação de TIs como atos das TIs Raposa Serra do Sol (Decreto de 15/04/2005) e Inãwébohona (Decreto de 18/04/2006) apontam inclinação do poder público em mediar tais impasses, por meio da gestão compartilhada desses territórios, pelo reconhecimento da dupla afetação. O quadro 15 apresenta extratos dos referidos decretos.

Quadro 15: **Extratos dos Decretos das TIs Raposa Serra do Sol e Inãwébohona**

<p>Decreto de 15/04/2005: Considerando o imperativo de harmonizar os direitos constitucionais dos índios, as condições indispensáveis para a defesa do território e da soberania nacionais, a preservação do meio ambiente, a proteção da diversidade étnica e cultural e o princípio federativo; [...] Art. 3º O Parque Nacional do Monte Roraima é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios. §1º O Parque Nacional do Monte Roraima será administrado em conjunto pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e pela comunidade indígena Ingarikó. § 2º O Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente, ouvidos a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis– IBAMA e a comunidade indígena Ingarikó, apresentarão, para homologação do Presidente da República, plano de administração</p>

conjunta do bem público referido no *caput*."

Decreto de 18/04/2006: Art. 2º O Parque Nacional do Araguaia é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios. § 1º O Parque Nacional do Araguaia será administrado em conjunto pela [...] FUNAI, pelo [...] IBAMA e pelas Comunidades Indígenas Javaé, Karajá e Avá-Canoeiro. § 2º O Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente, ouvidos a FUNAI, o IBAMA e as Comunidades Indígenas Javaé, Karajá e Avá-Canoeiro, apresentarão, para homologação do Presidente da República, plano de administração conjunta do bem público referido no *caput*."

Fonte: BRASIL (2005) e BRASIL (2006d), grifos nossos

Desse modo, a possibilidade de dupla afetação e de que haja uma administração conjunta de TI e UCs legalmente já existe, sendo respeitados os usos, costumes e tradições, ou seja, os indígenas tem o direito de participar da definição do Plano de Manejo, do zoneamento da área de dupla afetação e do tipo de atividade a ser desenvolvida pela UC. Assim, apesar de não haver um dispositivo legal específico que trate do tema da sobreposição, a partir do exemplo das decisões do Supremo Tribunal Federal para as TIs Raposa Serra do Sol e Inãwébohona se passa reconhecer a possibilidade de dupla afetação.

Propor a mediação de situações de sobreposição a partir da gestão compartilhada perpassa as discussões relativas à gestão territorial e ambiental dos territórios sobrepostos. Não obstante, o que está em jogo é a ideia de gestão compartilhada ou a co-gestão em que há o “compartilhamento de poder e responsabilidade no esforço de gestão envolvendo governo e instituições locais” (BERKES, 2005, p.295), em espaços cujas concepções de uso e legislações são muitas vezes antagônicas. Gerir tais espaços de maneira compartilhada pressupõe disposição para negociações, perdas e ganhos e possivelmente a permanência de exclusões ou conflitos inerentes às relações humanas em que sentidos de territorialidade coincidem sobre o mesmo objeto (HEIDRICH, 2009).

Diante do exposto, cabe observar a partir dos exemplos apresentados, que em geral as interfaces da gestão territorial e ambiental na prática não ocorrem isoladamente, mas de maneira simultânea (ex. conflitos relacionados à regularização fundiária ou sobreposições, ausência de apoio a atividades que fortaleçam a segurança alimentar, etc.). Portanto as ações de gestão estão relacionadas à necessidade de lidar com essas situações de maneira articulada exigindo interações institucionais que promovam engajamento de ações fluidas entre os diferentes níveis envolvidos.

Apresentadas as expectativas de uma nova ação indigenista, a emergente Minuta de Decreto da PNGATI e as concepções de gestão territorial e ambiental que a norteiam, bem como algumas interfaces que possibilitam vislumbrar a gestão em nível local, o próximo

capítulo apresenta o Projeto GATI, que está diretamente relacionado à implementação da PNGATI. Também é apresentado o arranjo institucional da sua implementação e os instrumentos de gestão propostos para operacionalizar a PNGATI.

4 IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI E OS DESAFIOS À AFIRMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS

Nesse capítulo para uma melhor compreensão de como se pretende implementar de forma ampla a PNGATI é apresentado o Projeto GATI. Apresenta-se o contexto que motivou esse Projeto seus objetivos/metapas; resultados esperados; as TIs envolvidas e os critérios de escolhas das mesmas; a estrutura e arranjo institucional da implementação e execução; e a relação do Projeto com a PNGATI. São apresentados os instrumentos de gestão para operacionalização do Projeto, como etnomapeamento, etnozoneamento e o Plano de Gestão de Terra Indígena. São analisados os conteúdos de dois Planos de Gestão de TI para fins de exemplificação desses instrumentos propostos como produtos que serão implementados pelo Projeto GATI e que se relacionam a política de ordenamento territorial. Faz-se uma análise das interações institucionais existentes e em construção nos diferentes níveis para a implementação da PNGATI, através do Projeto GATI, e a influência dessas interações na gestão para a afirmação de territórios sociais indígenas.

4.1 PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL INDÍGENA E A PNGATI

Conforme Ramos (2006), desde que as TIs passaram a ser consideradas de fundamental importância para a conservação da biodiversidade brasileira, especialmente após o Seminário de consulta para Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade da Amazônia Brasileira (Macapá – 1999); e dos compromissos firmados por meio do Decreto nº 4.339/2002 que instituiu a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) que se compromete em apoiar e promover a conservação da biodiversidade no interior e no entorno das TIs, iniciativas de se estabelecerem ações ou programas voltados a “conservação em TI” vem se fortalecendo (RAMOS, 2006, p.185). As origens da PNB estão relacionadas ao Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), instituído em 1994, com a finalidade de implementar os compromissos assumidos na CDB, como por exemplo, a meta de ter 10% de cada um dos seis biomas brasileiros conservados por meio de APs.

No ano de 2004, o movimento indígena garantiu um assento na comissão coordenadora do PRONABIO, chamada Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), para coordenar, acompanhar e avaliar as ações desse espaço institucional. Outro marco de reconhecimento da importância e contribuição indígena e de seus territórios para a

conservação da biodiversidade foi em 2004, na 7ª COP (Malásia), em que houve o comprometimento do Brasil em implementar o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, formalizando o reconhecimento das TIs como espaços fundamentais no resguardo da biodiversidade; e a necessidade de apoiar financeiramente os povos indígenas em práticas que contribuam na sustentabilidade dos recursos disponíveis em suas TIs.

Desse processo, conforme já mencionado no capítulo 3, se originou o PNAP, que reconheceu as TIs como APs no sentido de sua importância para os objetivos da conservação da biodiversidade. Porém, o PNAP não incluiu as metas para alcançar esses objetivos, nem estratégias de visibilidade e valorização das TIs no resguardo da biodiversidade a longo prazo. Por não haver parâmetros formalizados pelo Estado que definam e registrem os benefícios da conservação da biodiversidade em TIs estes espaços não recebem o mesmo apoio financeiro destinado a outras APs, como por exemplo, as UCs, em termos de combate e redução de ameaças a integridade ambiental (PNUD/GEF, 2009, p.29).

O Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009) considera, a partir das análises da política nacional e do orçamento do Governo, que os investimentos em proteção ambiental de UCs federal é cerca de 40 vezes maior do que nas TIs. Mecanismos de financiamento como ICMS Ecológico (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de valor agregado ecológico) têm sido inibidos por normas governamentais, impedindo que tais recursos sejam repassados às TIs a fim contribuir em atividades de proteção, promoção e conservação da biodiversidade em TIs que conseqüentemente se refletiriam em melhores condições de vida aos povos indígenas.

As TIs também não contam com zonas de amortecimento definidas, conforme consta no SNUC e PNAP, ficando vulneráveis legalmente quanto à gestão e uso das terras do entorno, comprometendo direta e indiretamente a sua situação ambiental; faltam instrumentos federais e estaduais eficientes que monitorem as atividades do entorno das TIs enquanto APs, em que se estabeleçam regras mínimas de gestão quanto ao uso de recursos naturais compartilhados com os povos indígenas; assim os esforços para garantir a integridade ambiental das TIs e seu entorno têm sido realizados pelos próprios indígenas e das parcerias que criam. Em termos de políticas públicas do Governo Federal, existem algumas ações/projetos pontuais do MMA e da própria FUNAI, porém essa última instituição com pouca experiência em ações de gestão ambiental (PNUD/GEF, 2009, p.29).

O quadro 16 registra alguns dos mecanismos de financiamento atuais e potenciais para gestão territorial e ambiental em TIs.

Quadro 16: Mecanismos de financiamento para gestão de TIs

Mecanismo financeiro	Prós	Contras	Medidas que devem ser tomadas para torná-lo viável para TIs
ATUAL			
Orçamento federal	Linhas orçamentárias específicas poderiam ser disponibilizadas para TIs orientadas para a gestão ambiental, a proteção da biodiversidade e a salvaguarda dos direitos indígenas	Esses recursos estão ligados a projetos e programas específicos conduzidos por agências governamentais.	Estabelecer programas alinhados com o objetivo deste Projeto na programação do orçamento plurianual do Governo com mecanismos que reconheçam o valor adicional das TIs e dos PIs que adotaram práticas reconhecidas de etnogestão.
Requisitos de compensação ambiental	Mais recursos direcionados para TIs na promoção de gestão territorial e conservação da BD.	Restrições legais dificultam a alocação de recursos diretamente para TIs.	Serão necessárias normas específicas para facilitar a designação de recursos de compensação para atingir as TIs, incluindo negociações.
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)	Pequenos projetos orientados para conservação da BD que podem beneficiar PIs.	Exige organização formal das comunidades para receber recursos e também para entender como funcionam os projetos.	Os PIs devem ser organizados formalmente e receber treinamento sobre como escrever e implementar projetos. O FNMA tem uma chamada de Projetos a cada ano.
POTENCIAL			
ICMS Ecológico (ICMS-E)	Aumenta a renda das TIs pelo serviço que prestam para a conservação da BD.	Os municípios não demonstram interesse em canalizar recursos para TIs por seus serviços ambientais.	Regulamentação específica que reconheça os municípios que têm TIs e ligue isso à canalização de recursos para TIs por seus serviços ambientais.
Ecoturismo	Potencial de conservação da BD, aumento da consciência ecológica, geração de renda e publicidade para o serviço ambiental prestado por PIs.	Problemas de escala podem prejudicar a iniciativa e, se não organizadas através da comunidade, os recursos podem ser direcionados para fora das TI.	Planos de visitação, planos orçamentários e capacitação de PIs para o ecoturismo são essenciais. Planos de avaliação de impacto ambiental e planos de viabilidade econômica são necessários para delinear a estratégia de ecoturismo.
Fundo Amazônia	Fundos Diretos do Governo Nacional para a conservação da Biodiversidade dentro de TIs.	Restrito à região da Amazônia e vinculado a regulamentações federais rígidas.	Ainda não definido pelo Governo do Brasil. Precisa de uma linha específica de financiamento para etnogestão, etnozoneamento e práticas de usos sustentável.
Fundo da Mata Atlântica	Disponibiliza fundos para a restauração do Bioma Mata Atlântica através de financiamento para restauração ambiental e para projetos de pesquisar científica.	Projetos que objetivam a conservação e a restauração de áreas de proteção permanente em TIs ou seu entorno poderiam ser incluídos na lista das áreas focais do Fundo. No entanto, a Lei 11284/2006 refere-se a Unidades de Conservação e não a áreas protegidas, assim deixando TIs de fora.	Emendas que permitam que recursos sejam canalizados para TIs e PIs no bioma Mata Atlântica.

Esquemas PSA (incluindo captura de carbono e outros)	Podem estimular os PIs a manterem a cobertura florestal extensiva a reflorestar fragmentos degradados. Os emergentes mercados voluntários de carbono oferecem compradores potenciais de serviços e mecanismos como o REDD podem trazer oportunidades.	Leva muito tempo para produzir resultados, requer atividades adicionais junto aos PIs para curto e médio prazo; complexidades para a medição dos estoques de carbono e para determinar direitos sobre eles; reconhecimento dos PIs no REDD e debate em andamento no Brasil sobre como aplicar este mecanismo.	Atividades de uso sustentável de curto e médio prazo economicamente atraentes foram desenvolvidas em paralelo dado a demora para que os esquemas PSA gerassem renda. Lições iniciais surgidas dos poucos casos de PIs trabalhando para acessar os mercados voluntários de carbono devem ser compartilhadas através da rede de experiências. Além disso, atividades específicas de capacitação serão desenvolvidas e habilidades serão fortalecidas para dar continuidade a debates sobre REDD.
--	---	---	--

Fonte: Extraído do Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.31-32)

Conforme consta no Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009), apesar de existirem programas/projetos que abrangem diversas ações relacionadas a atender as demandas indígenas, os mesmos:

Não tratam especificamente da conservação da biodiversidade, como parte de um plano nacional, nem incluem todos os diferentes biomas. Os que cobrem aspetos ambientais carecem de abordagem sistemática e abrangente à consolidação das TIs como APs, incluindo os povos indígenas como parceiros equitativos (PNUD/GEF, 2009, p.19).

Nesse contexto surgiu a iniciativa do Projeto GATI. Conforme abordado no capítulo 3, essa iniciativa remonta o ano de 2004, quando por meio da Portaria 325 se instituiu um Grupo de Trabalho (GT)⁹⁶ para iniciar discussões relativas à elaboração de um projeto nacional, que se estendesse para além da Amazônia, destinado a realizar ações de proteção, conservação, recuperação e uso sustentável de biodiversidade em TIs, cuja proposta seria submetida ao Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Fund* - GEF).

Entretanto, somente em 2008, depois de cinco consultas regionais realizadas em conjunto entre organizações indígenas, FUNAI e MMA se definiu uma proposta do Projeto. No âmbito do Programa Operacional 4 do GEF, essa proposta foi submetida, sendo aprovada em ago/2009, sob o nome “Catalisando a contribuição das Terras Indígenas para a conservação dos ecossistemas florestais brasileiros” – BRA/09/G32, mais conhecido como “GEF Indígena”, tendo início em dez/2010, com a realização do Seminário Nacional do

⁹⁶ Integraram o GT: representantes das Secretarias de Biodiversidade e Florestas e de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, do MMA, IBAMA, FUNAI, MJ e de cinco organizações indígenas: Associação Guarani Krukutu – *Ne’e Porá*; Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Associação Xavante *Warã/Vyti-Cati*; e Conselho de Caciques de Santa Catarina (RAMOS, 2006).

Projeto. Em 2011, o Comitê Diretor do Projeto⁹⁷, decidiu alterar o nome do mesmo para “Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena” (GATI), considerando que a contrapartida do Governo Federal é maior que os recursos disponibilizados pelo GEF. O tempo previsto do Projeto é de cinco anos (2009 a 2014).

O Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009) enfatiza a importância do mesmo para o aumento do percentual da meta brasileira de resguardar 10% do território nacional à conservação da biodiversidade, conforme compromissos assumidos com a CDB. Conforme este Documento, considerando que as UCs no Brasil não estão “distribuídas de forma equitativa entre os biomas florestais e tampouco contempla todos os locais definidos como sendo de alta prioridade para a conservação da diversidade biológica” (PNUD/GEF, 2009, p.9), se justifica ser necessário:

Complementar o SNUC com outras formas de proteção, a fim de cumprir as metas de conservação biogeográfica e as TIs no Brasil representam uma **oportunidade** significativa nesse sentido. (...) O PNAP reconhece o papel das TIs na conservação da biodiversidade, encorajando o fortalecimento do SNUC, bem como o aumento da conservação da biodiversidade dentro de TIs e Terras de Quilombos (PNUD/GEF, 2009, p.9, grifos nossos).

O trecho da entrevista realizada com uma servidora do ICMBio, membro do GTI da PNGATI expressa seu entendimento sobre a relação PNAP e TIs,

A maior parte do PNAP é estratégica à implementação do SNUC, como o SNUC deve se relacionar também com povos e comunidades tradicionais e com essas outras áreas que são essenciais pra conservação. As TIs e Territórios Quilombolas, as próprias reservas legais, as APPs e outras áreas públicas ou privadas que contribuem com a conservação da biodiversidade, elas são essenciais na construção do sistema abrangente de áreas protegidas. (...) elas propiciam a conectividade entre as UCs, e então você tem os instrumentos de corredores ecológicos, os mosaicos, etc. então você vai conformando o desenho do Sistema abrangente (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011).

Conforme o Coordenador técnico do Projeto GATI ainda que seja prematuro pensar nos benefícios que um projeto voltado a gestão territorial e ambiental possa trazer às TIs a ideia é que independente do êxito dessas experiências as mesmas se reflitam em melhores entendimentos do poder público em relação às políticas públicas específicas, adequáveis às diferentes situações em que se encontram os indígenas em seus territórios. A fala a seguir expressa esse entendimento,

⁹⁷ Instância máxima do Projeto que será melhor explicada ainda nessa seção.

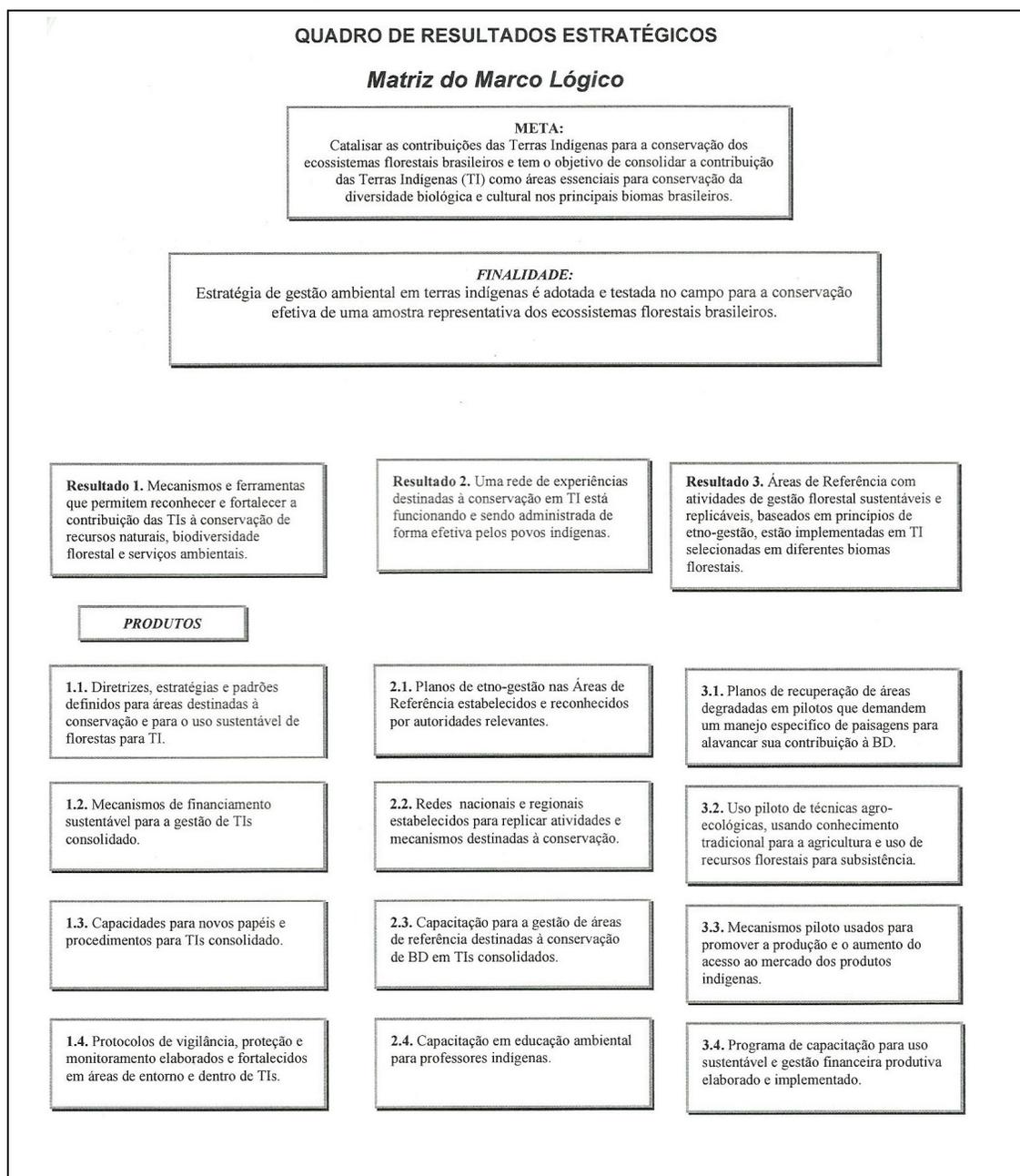
A gente trabalha com uma hipótese, e espero que a gente tenha dados suficientes pra testar se é ou não verdade, ou em que situações ela é verdade, que é a seguinte: **investimentos em gestão ambiental e territorial terão reflexos positivos em outros aspectos da comunidade, em termos de bem estar.** Então a gente pode considerar como uma hipótese de fundo desse processo todo, que investir em gestão ambiental e territorial trás reflexos positivos para as comunidades, inclusive em renda também. **O projeto prevê atividades na área de geração de renda, melhoria de produtos do extrativismo, etc.** Agora o que a gente pode ver ao estar **analisando nessa hipótese, que talvez em determinadas situações de TIs isso é mais verdade do que em outras.** Tem situações em grandes extensões de terra na Amazônia onde o projeto não vai ter tanta influência. Talvez em uma terra muito pequena em que a situação já tá muito apertada em termos do uso dos recursos talvez também não consiga essa melhoria. Talvez em **situações intermediárias que tenha mais resultados, mas isso são todas coisas que a gente vai poder analisar daqui a alguns anos nesse universo de 32 TIs. Tem que ter em mente o que esse projeto vai nos sinalizar em termos de entendimentos desses processos e efetividade de políticas públicas** (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011, grifos nossos).

O Projeto GATI propõe ser uma experiência piloto em que se criem as bases para instituir futuramente a PNGATI depois de promulgada. Desse modo,

Parte dos seus objetivos engloba a identificação e consolidação de mecanismos financeiros para apoiar a aplicação desta Política. Ou seja, espera-se entre os resultados do Projeto uma melhor definição e acesso a fontes de financiamento para a **gestão ambiental e territorial das TIs**, e que haverá possibilidade de continuar atividades nessa linha (Documento “Perguntas e Respostas” Projeto GATI, PNUD, 2011b).

Na matriz do marco lógico do Projeto, apresentada no quadro 17, consta a meta/objetivo de longo prazo e objetivo imediato, bem como as linhas de atuação que são lançadas como “resultados” esperados e seus respectivos produtos:

Quadro 17: Matriz do Marco Lógico do Projeto



Fonte: Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.65)

Para alcançar esses resultados o projeto pretende:

Fortalecer as formas étnicas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais nesses territórios e a promoção da inclusão social dessas comunidades, fomentando assim uma **política de gestão ambiental em territórios indígenas** que **auente a sua contribuição** para a **conservação da biodiversidade**; e para a **proteção e segurança dos meios de vida dos povos indígenas** (PNUD/GEF, 2009, p.21, grifos nossos).

Cabe frisar que no Resultado 1, o Produto 1.1 está diretamente relacionado ao processo construção da PNGATI, cuja minuta é considerada o marco regulatório para que se estabeleça a gestão territorial e ambiental em TI. O Projeto GATI é um projeto amplo para apoiar as TIs a submeterem seus projetos, que deverão estar alinhados a essas três linhas de Resultados. De uma forma ampla, os seguintes temas podem ser contemplados,

- a. Apoio à elaboração e implementação de planos de gestão ambiental e territorial;
- b. Capacitação de jovens, mulheres e lideranças em gestão e proteção ambiental e territorial (formação de agentes ambientais);
- c. Projetos de prevenção e combate ao fogo e ao desmatamento;
- d. Capacitação dos indígenas em técnicas e práticas de agroecologia;
- e. Apoio à recuperação de áreas degradadas para recuperação de nascentes, margens de rios, conectar fragmentos de florestas, etc.
- f. Projetos de produção e beneficiamento de alimentos, usando sementes tradicionais e variedades, preferencialmente para consumo próprio;
- g. Apoio a projetos de boas práticas de extrativismo e agroecologia;
- h. Implementação de técnicas agroecológicas, de sistemas ou quintais agroflorestais que combinem processos produtivos tradicionais com tecnologias que favoreçam a produção agrícola (segurança alimentar e nutricional);
- i. Projetos de manejo sustentável de produtos não madeireiros;
- j. Produção de sementes e mudas de espécies nativas;
- k. Outros temas ligados a gestão ambiental e territorial;
- l. Artesanato e geração de renda.

Fonte: Documento “Perguntas e Respostas” Projeto (PNUD, 2011b)

Em relação à estratégia de funcionamento, o Projeto trabalha em dois níveis, conforme segue no quadro 18:

Quadro 18: Níveis estratégicos do Projeto GATI

(i) **Nível sistêmico:** Realizar uma **reforma política e fortalecimento institucional**, apoiando efetivamente o **papel que as TIs** podem desempenhar **na conservação dos biomas florestais brasileiros**. TIs em diferentes biomas diferem em termos das ameaças que enfrentam de suas características, capacidades existentes e necessidades; neste aspecto, as TIs são extremamente heterogêneas. Portanto, intervenções neste nível irão contar muito com as experiências oriundas das demonstrações nas Áreas de Referência⁹⁸ a fim de garantir que a **reforma política e o fortalecimento institucional sejam conformados às necessidades dos diferentes biomas**. Este nível também terá **influência sobre o planejamento futuro de recursos a TIs**, assim **otimizando seu papel potencial na conservação**. Estabelecendo o ambiente favorável apropriado e reunindo um **conjunto de experiências tangíveis de demonstração**, o projeto irá ajudar a **influenciar a abordagem do governo a futuros financiamentos e programas voltados a PIs no Brasil**.

(ii) **Nível local:** Realizar demonstrações locais de conservação e uso sustentável em Áreas de Referência de todos os biomas florestais, de forma que intervenções do projeto possam ser modeladas de acordo com as diferentes ameaças e necessidades dos diferentes ecossistemas florestais. Além disso, o projeto envolverá um grupo maior de TIs nas atividades de capacitação e compartilhamento de informações através da formação de redes regionais e nacionais. O projeto terá, portanto um conjunto abrangente de melhores práticas, dando conta das especificidades de todos os biomas florestais.

⁹⁸ Esse termo será explicado em seguida.

Fonte: Extraído do Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.25), grifos nossos

O Projeto abrange cinco dos biomas: Amazônia, Caatinga e Mata Atlântica Nordeste, Cerrado e Pantanal e Mata Atlântica Sudeste e Sul. Conforme o Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.7) o bioma Pampa não está contemplado, pois não é “considerado um ecossistema florestal, sendo composto por quatro conjuntos principais de fitofisionomias campestres naturais, compreendendo 2% do território nacional”.

O Projeto está sendo executado em TIs indicadas como “Áreas de Referência” (ARs). As indicações e as escolhas dessas TIs foram feitas pelos representantes indígenas que participaram das oficinas regionais durante o período de construção do Projeto. A princípio o Projeto estava previsto para ser executado em 12 ARs, selecionadas nos referidos biomas florestais do Brasil, para que o mesmo faça intervenções se adaptando as diferentes situações, condições e necessidades dos ecossistemas. A seleção das ARs passou pelas seguintes etapas, considerando alguns critérios, conforme segue:

O projeto trabalhará em pelo menos uma AR em cada bioma florestal; **a definição das ARs teria de ocorrer em observância das áreas prioritárias definidas pela “Lista de Áreas Prioritárias Definidas para a Conservação da Biodiversidade do PROBIO/MMA” (1997)**; dentre as Áreas Prioritárias do PROBIO os indígenas selecionaram uma lista de ARs por meio de consultas orientadas por critérios designados para selecionar TIs que tivessem qualidade ambiental relativamente melhor em cada bioma e que pudessem desempenhar um papel estratégico de demonstração de iniciativas etnoculturais de conservação da biodiversidade, se tornando referência entre as TIs e pontos de partida para futuras iniciativas de replicação; As ARs selecionadas foram avaliadas com a **aplicação de uma Ferramenta de Monitoramento de Efetividade de Gestão (METT adaptado)**. **A análise do METT, classificou as TIs pré-selecionadas em termos de nível de conservação e capacidade de realizar as atividades do Projeto** (PNUD/GEF, 2009, p.101, grifos nossos);

Quanto ao critério de escolha das ARs, consta:

Existência de evidência de diversidade biológica e cobertura vegetal na TI que a torne mais significativa em termos de conservação dentre as outras TIs da região; o povo indígena está organizado para proteger seu território e os recursos nele existentes, bem como para gerir as ações a serem executadas nas ARs; existência de possíveis ameaças aos recursos naturais na TI, que não seja um impedimento às atividades do projeto e que possam ser minimizadas por elas; **existência de iniciativas de defesa do território, de gestão de recursos naturais dentro da TI, ou práticas tradicionais de conservação ambiental que coloquem a TI em evidência em relação às outras**; existência de experiências exitosas de gestão etnoambiental dentro ou próxima das TIs e que possam servir de linha de base para futuras ações do projeto (PNUD/GEF, 2009, p.101-102, grifos nossos).

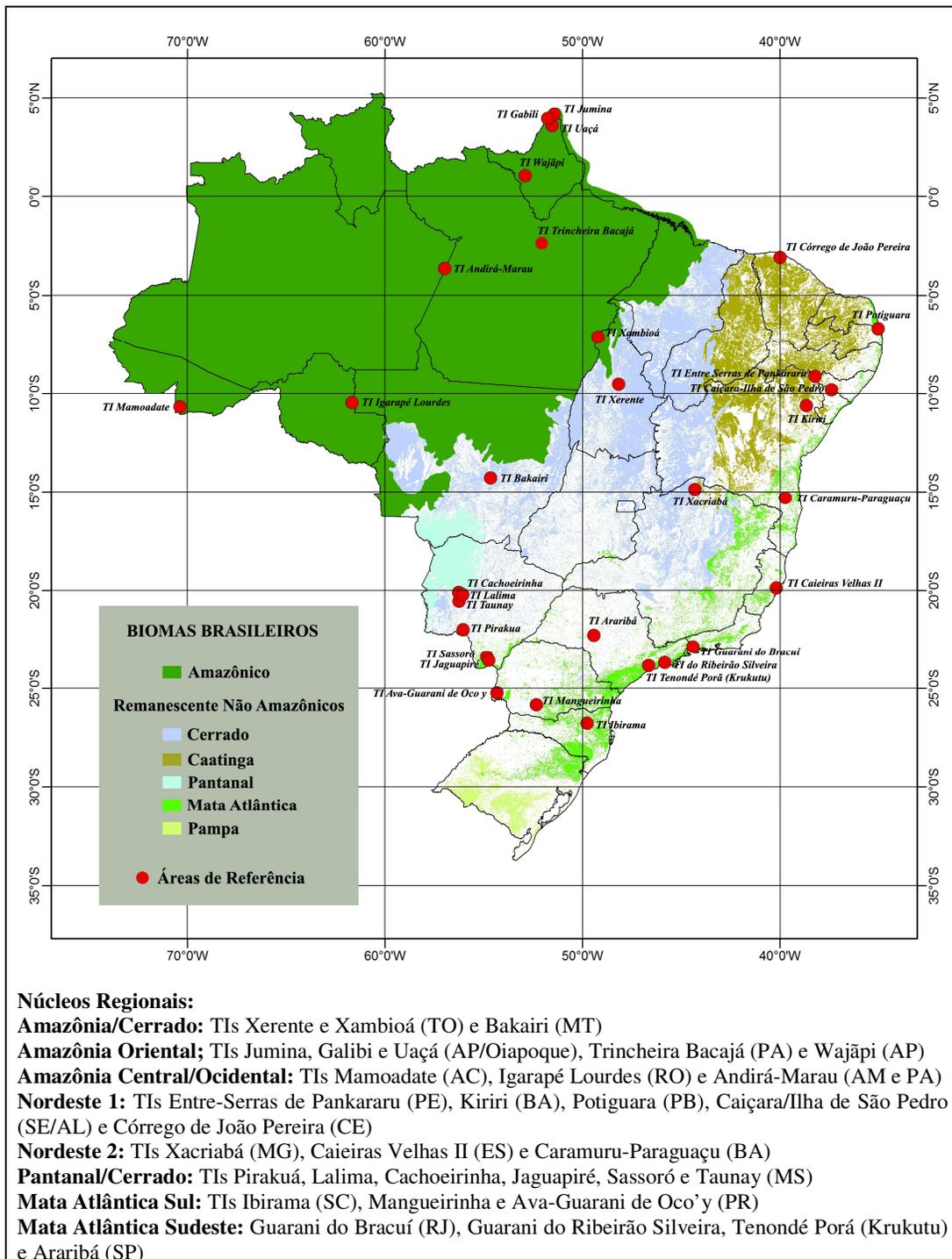
Conforme o Documento Informativo do Projeto GATI os critérios acima não tiveram objetivo de criar “limitações” na escolha das TIs, mas serviram para selecionar as TIs em condições de desempenhar papel estratégico na demonstração de iniciativas etnoculturais de conservação da biodiversidade, servindo como ponto de partida para futuras iniciativas em outras TIs (PNUD, 2011a).

Além da ARs o Projeto tinha a previsão de incorporar áreas que comporiam Redes de Experiências (RE) que seriam áreas que apresentariam alguma iniciativa interessante ou exitosa de gestão territorial e ambiental importantes para serem compartilhadas. Posteriormente o Projeto passou a considerar somente a categoria ARs incorporando as RE, ampliando suas atividades para um número maior de TIs como ARs.

O Coordenador técnico do Projeto explicou que quando o Projeto foi elaborado e foram feitas as consultas regionais existiam duas categorias de TIs: Áreas de Referência e Redes de Experiências. Porém, ao longo dos seminários regionais isso foi questionado, como se tivessem TIs de primeira e segunda classe no Projeto. Viu-se que na prática tinham TIs que estavam dentro das RE que tinham mais atividades em gestão ambiental que as próprias ARs. Então se decidiu igualar essas categorias e não ter diferença em termos de apoio a projetos nessas TIs. Antes eram 12 ARs e 20 RE. Passou-se a considerar todas TIs como ARs. Acredita-se que essas **32 ARs tenham responsabilidade maior, tendo uma função de servir de laboratório, de demonstrar as atividades que estão sendo feitas pras outras TIs da região**. Esse interlocutor entende que não são somente nessas 32 que existem trabalhos interessantes e que outras devem compor também uma RE, mesmo que não estejam incorporadas no Projeto. Nesse sentido, o projeto prevê que durante esses cinco anos não vai atuar somente nessas 32 TIs, pois pode expandir os trabalhos, entrando novamente a ideia da RE (Coordenador técnico do Projeto GATI, Seminário Regional do Projeto GATI em Campo Grande/MS, 07 a 10/06/2011, grifos nossos).

O mapa 2 apresenta a localização geográfica das 32 TIs e os Núcleos Regionais em que estão inseridas.

Mapa 2: Localização geográfica e bioma das 32 TIs que compõem o Projeto GATI



Fonte: elaborado pela autora

O Projeto propõe apoiar a aplicação de instrumentos de etnogestão⁹⁹ em TIs que contribuam para fortalecer a conservação da biodiversidade florestal no Brasil e a sustentabilidade indígena além de ampliar a visibilidade desses territórios como APs.

O Coordenador nacional do Projeto mencionou suas expectativas em relação aos trabalhos que serão realizados nas 32 TIs. Para esse interlocutor os **projetos que vão ser apoiados pelo Projeto GATI são uma espécie de piloto da PNGATI**. Para ele o objetivo do Projeto GATI não é trazer coisas novas, mas potencializar as iniciativas já existentes, aquilo que os indígenas já fazem. Essas TIs são áreas que foram escolhidas justamente porque de alguma maneira algumas atividades de manejo, de conservação, de uso sustentável dos recursos naturais já estão sendo realizadas. Esse interlocutor salienta que o projeto quer potencializar essas atividades que já estão acontecendo, criar redes de experiências, fortalecer iniciativas, esse é o objetivo principal do Projeto. Agregar parceiros também, assim, as universidades são bem vindas, as ONGs são bem vindas, outras instituições governamentais são bem vindas (Coordenação Nacional do Projeto GATI, Seminário Regional do Projeto GATI em Campo Grande/MS, 07 a 10/06/2011, grifos nossos).

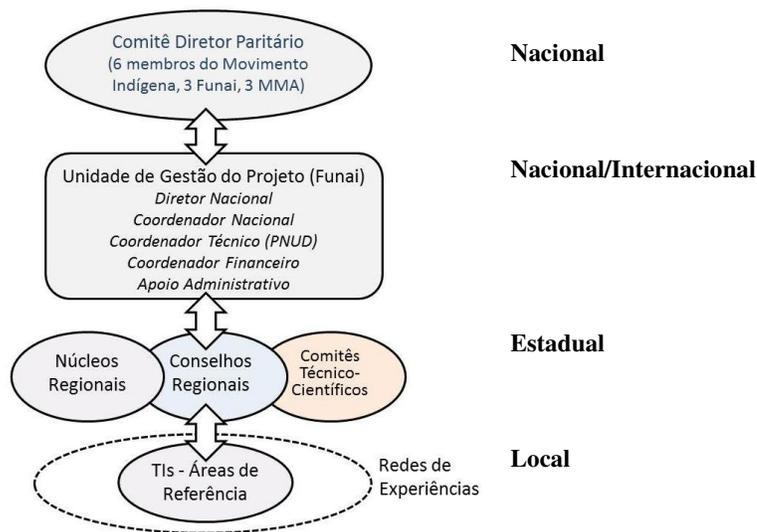
Nessas circunstâncias, está previsto o uso de diferentes abordagens adequadas conforme as etnias envolvidas, situações e necessidades regionais. Executado em escala nacional o Projeto busca contribuir para a elaboração de “instrumentos regulatórios nacionais” que otimizem a “contribuição das TIs aos objetivos nacionais de conservação a longo prazo” (PNUD/GEF, 2009, p.58).

Nesse contexto, o Projeto exige um arranjo de implementação coordenado atuando interinstitucionalmente, contando com servidores da FUNAI, MMA/ICMBio, membros das Organizações Indígenas. Estão sendo contratados consultores técnicos (profissionais liberais, ligados ou não a ONGs) na medida em que conhecimentos especializados sejam demandados; também podem ser contratados representantes indígenas locais das ARs. A característica desse arranjo interinstitucional evidencia a tendência do Projeto GATI (que propõe ser um exercício para instituir a PNGATI) em atuar a partir da interação entre as escalas institucionais dos diferentes níveis de gestão, de modo simultâneo.

O Projeto está sendo executado a partir de uma Unidade de Gestão¹⁰⁰ (UGP), baseada na FUNAI Sede, em Brasília, que propõe um funcionamento descentralizado e participativo, com apoio de Unidades Regionais locais¹⁰¹, conforme mostra a figura 6:

⁹⁹ Serão apresentadas na próxima seção.

¹⁰⁰ A UGP responde pela coordenação geral do Projeto. Dentre as incumbências estão: planejamento operacional, supervisão da implementação cotidiana das atividades, gestão financeira e administrativa e adaptativa do

Figura 6: Organograma do arranjo institucional do Projeto GATI

Fonte: Extraído do Documento Informativo do Projeto GATI, (PNUD, 2011a, p.5).

A instância máxima é o Comitê Diretor Paritário¹⁰² (CDP), responsável por se reunir periodicamente para a elaboração do Plano Operativo Anual (POA) do Projeto, fazer programação da aplicação dos recursos, bem como avaliar atividades executadas e em andamento. O CDP é paritário e deliberativo, constituído por seis membros de organizações indígenas (ARPINSUL, ARPIPAN, APOINME e COIAB), três dos MMA e três da FUNAI, ficando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a *The Nature Conservancy* (TNC) como observadores. A UGP se relaciona diretamente com os Núcleos Regionais (NR), responsáveis em apoiar as atividades *in loco* nas ARs. Os NR estão ligados aos Conselhos Regionais Deliberativos (CRD), compostos por representantes indígenas das ARs e membros do governo FUNAI e MMA, encarregados de refletirem a situação regional. Os NR também são apoiados pelos Comitês Técnicos Científicos (CTC), que agregam

Projeto. A UGP do Projeto GATI é composta pelo Diretor Nacional, Coordenador Nacional, Coordenador Técnico Nacional, Coordenador Financeiro e dois Assessores Administrativos (as duas últimas funções deverão estar a cargo de servidores concursados da FUNAI). Essa equipe trabalhará como secretaria executiva do Conselho Diretor do Projeto (CDP).

¹⁰¹ Compostas pelos Núcleos Regionais, Conselhos Regionais e Comitês Técnicos Científicos.

¹⁰² Serão instalados 8 NR no Brasil com a finalidade de assegurar e apoiar a implementação das atividades nas ARs em consonância com a estratégia geral do Projeto. Os NR são os seguintes: 1. Mata Atlântica Sul (na CR-Funai Litoral Sul, Florianópolis-SC); 2. Mata Atlântica Sudeste (na CR-Funai Litoral Sudeste, Itanhaem-SP); 3. Pantanal/Cerrado (na CR-Funai Campo Grande-MS); 4. Amazônia/Cerrado (na CR-Funai Cuiabá-MT); 5. Amazônia Oriental (AP e PA; CR-Funai Macapá-AP); 6. Amazônia Central/Ocidental (AM, AC e RO; CR-Funai Manaus-AM); 7. Nordeste 1 (no Recife, com apoio da CTL/Funai, da APOINME e da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco); 8. Nordeste 2 (na CR-Funai Governador Valadares-MG).

entidades parceiras locais que realizam trabalhos junto aos povos indígenas ou TIs das ARs (o CTC pode ser composto por acadêmicos, especialistas, cientistas e demais parcerias de instituições acadêmicas, além de ONGs locais, etc.). O papel do CTC é de auxiliar o CDP por meio de avaliações do desempenho do Projeto, fornecendo informações sistematizadas, disponibilizando senso crítico dos resultados do mesmo (PNUD, 2011a, p.6). Todos os NR são compostos por um Consultor Regional, contratado para apoiar a implementação do projeto nas ARs em conjunto com os indígenas e estar diretamente envolvido com as “pontas” dos órgãos governamentais (sedes locais da FUNAI e ICMBio), com os CTC. O papel do consultor é de acompanhar de perto o Projeto auxiliando e apoiando os indígenas na preparação (análise da situação), planejamento e elaboração dos projetos locais, implementação, monitoria/avaliação, escrita de relatórios progressos, etc. Na FUNAI as coordenações dessa instituição diretamente envolvida são servidores das coordenações: CGMT ligada a Diretoria de Proteção Territorial (DPT); CGGAM e CGETNO, ligada a Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS). O arranjo institucional é flexível a ajustes conforme o andamento do projeto. Conforme o Coordenador Nacional do Projeto,

O projeto pressupõe uma **articulação institucional grande**. A FUNAI e MMA principalmente que estão envolvidos, além de outros parceiros, mas **é basicamente FUNAI e MMA**. Então pressupõe uma articulação interna da FUNAI, razoável pra funcionar, e isso é um esforço que a gente tem feito. Acho até que a gente está conseguindo avançar bastante nesse aspecto, porque a FUNAI nunca teve muita tradição de dialogar internamente entre as coordenações ou trabalharem conjuntamente. Não existe uma cultura institucional que favoreça isso. A **reestruturação da FUNAI** coloca essa possibilidade, mas a gente não tem essa prática. Então isso já é uma dificuldade, por que mesmo as coordenações diretamente envolvidas nesse projeto a CGMT, a CGETNO e a CGGAM tem muitas vezes visões diferentes de como conduzir determinado tema, determinado projeto, com focos de atuação muitas vezes um pouco distintas, então isso a gente está tentando nivelar internamente na FUNAI. A **burocracia que a FUNAI tem pra encaminhar, aprovar e descentralizar recursos para os projetos é muito grande** também. Isso pra gente também, eu encaro como uma **enorme dificuldade para o projeto caminhar** (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

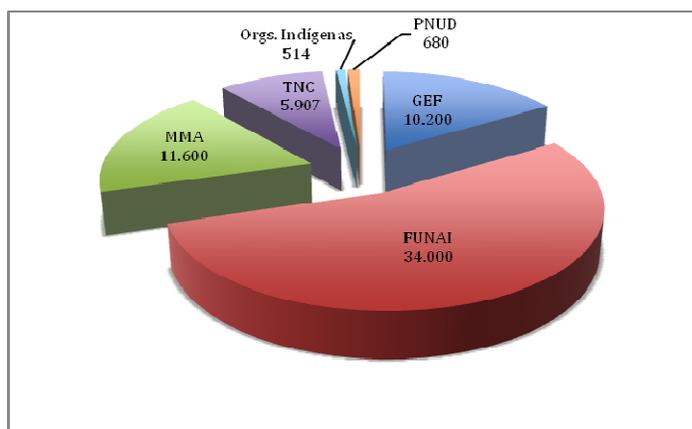
Nas palavras do Coordenado técnico do Projeto GATI, o papel do CTC é fundamental no arranjo institucional, pois se pretende que o debate sobre gestão territorial e ambiental em TIs avance para além da esfera governamental, conforme segue a fala desse interlocutor:

O projeto tem essa perspectiva de estar buscando **construir plataformas de parceiros locais, inclusive está prevista a figura do Comitê Técnico Científico**

do projeto, que seriam **instituições que trabalham com os indígenas que já tem parcerias para estarem contribuindo para esse processo do projeto**. Eu acho que isso é muito **importante por que esse tema gestão ambiental e territorial é muito amplo**. Quanto mais parceiros têm apoiando esse processo, melhor, **não é uma só instituição que vai conseguir abranger toda essa temática**, e acho que diferentes instituições podem estar construindo de formas diferentes ao projeto, dentro das suas capacidades, das suas especialidades. O pessoal das CR da FUNAI e os índios já têm identificado parceiros, mas a gente quer qualificar melhor um pouco essa participação. Em algum momento essa figura do Comitê Técnico Científico deverá se consolidar melhor, formalizar essa participação no sentido de amarrar responsabilidades (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011).

Contribuem para o orçamento do Projeto GATI a FUNAI, MMA, GEF e organizações indígenas, PNUD e a TNC.

Gráfico 3: Total da fonte para cinco anos de financiamento do Projeto GATI, valor em Mil R\$:

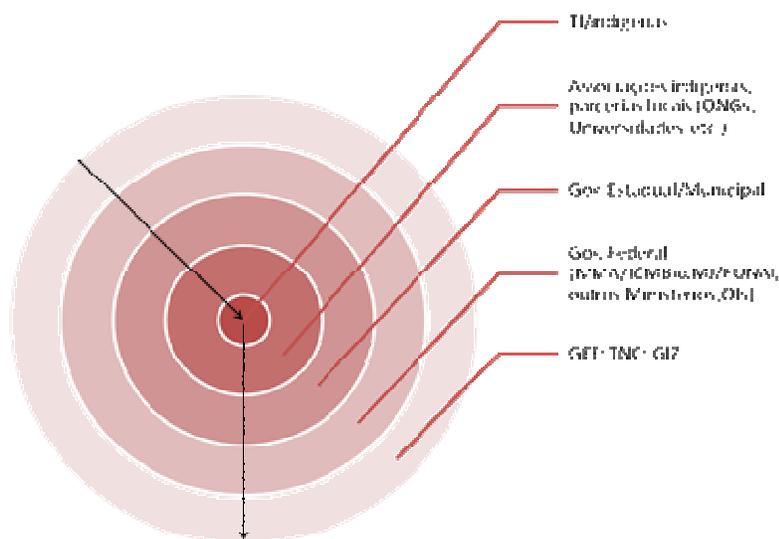


Fonte: Adaptado do Documento Informativo do Projeto GATI (PNUD, 2011a, p.10)

De acordo com o Documento Informativo do Projeto GATI, (PNUD, 2011a:11), “o co-financiamento abrange os objetivos mais gerais do Projeto previstos dentro do planejamento financeiro, administrativo e político de cada parceiro”. Aos MJ/FUNAI e MMA cabem o apoio na elaboração e implementação da PNGATI “sendo os recursos utilizados na elaboração dessa Política contabilizados como parte do co-financiamento”.

Dessa forma se identifica que estão envolvidos na implementação do Projeto GATI e das proposições da PNGATI instituições de níveis de gestão que vão desde a escala local até a escala internacional, conforme verificamos na ilustração da figura 7.

Figura 7: Esferas indicando as escalas e níveis das instituições envolvidas na gestão de TI a partir do Projeto GATI



Fonte: elaborado pela autora

Legenda: Cada esfera representa um nível envolvido na gestão da TI e a seta indica a direção do fluxo das interações entre essas esferas que atuam em diferentes escalas, desde o local, estadual, nacional ao internacional.

Em relação ao apoio da TNC esta instituição propõe apoiar ações já em curso que realiza em TIs no Oiapoque, no Amapá (TIs Jumina, Gabili e Uaçá) e também apoiar o Centro Amazônico de Formação Indígena (CAFI), em Manaus. O Projeto prevê o estabelecimento de Centros de Formação Indígena (CFI) em locais estratégicos a serem definidos na abrangência de cada um dos Núcleos Regionais.

Os CFI propõem a serem espaços que promovam encontros e reflexões entre distintos sistemas de conhecimentos. O avanço do tema gestão territorial e ambiental de TI, consolidado na PNGATI e nesse Projeto, trouxe à pauta termos como etnogestão, ferramentas de etnomapeamento, etnozoneamento, Planos de Gestão, entre outros, que não faziam parte do vocabulário indígena, tão pouco do não indígena, exigindo aprofundamentos práticos e teóricos. Além disso, ao se estabelecerem parcerias entre indígenas e não indígenas se impõe a necessidade de lidar com sistemas políticos e administrativos diferenciados, nesse sentido os CFI propõem apoiar o exercício da autonomia e do protagonismo indígena vinculado ao domínio cognitivo de instrumentos, técnicas, logísticas em monitoramento e gerenciamento de recursos financeiros dos programas, projetos e ações governamentais existentes. Pretende-se que esses centros sejam espaços importantes na construção de proposta de políticas públicas de gestão territorial e ambiental diferenciadas, considerando que poderão agregar

eventualmente parceiros que contribuam com recursos humanos e financeiros no processo de construção de mecanismos de gestão das TIs.

De acordo com o documento “Subsídios para a discussão sobre Centros de Formação Indígena”, discutido nos Seminários Regionais do Projeto GATI, dentre as linhas de atividades que poderiam ser contempladas nos CFI, estão:

Agroecologia e sistemas agroflorestais; manejo e fauna silvestre; manejo de recursos extrativistas; recuperação ambiental agregando conhecimentos tradicionais; educação bilíngüe; geografia indígena; artes/artesanato com pigmentos e tintas naturais e biojóias; gestão de projetos (BRASIL, 2010c, p.2).

Os Sistemas Agroflorestais (SAF) no âmbito de atividades propostas pelo Projeto é vista como uma área que une a ciência indígena e não-indígena, em que “formas de manejo indígenas e práticas da ciência ocidental são mutuamente renovadas gerando conhecimentos híbridos” (DEBOIS et al., 1996¹⁰³ *apud* LITTLE, 2002c, p.44). Para o Coordenador técnico do Projeto, além das vantagens ambientais que o SAF pode trazer aos territórios indígenas, o mesmo é considerado pelo Projeto como uma das formas de difusão de conhecimentos, sendo o CFI um espaço para essa discussão. Esse interlocutor relatou como o tema SAF é incorporado no Projeto GATI na seguinte perspectiva,

Agrofloresta é um termo amplo que pode ter uma série de focos, mas a gente quer incorporar isso dentro do Projeto não pensando necessariamente em um modelo, mas considerando que as roças de alimentos são locais muito propícios para instalar o plantio de mudas de espécies nativas. Essas culturas alimentícias, como a mandioca, podem estar propiciando boas condições para a implantação de árvores, e aí se tem o início do Sistema Agroflorestal. Agora a decisão do que plantar, isso vai depender totalmente dos índios, conforme a situação. Pode haver um foco mais em árvores frutíferas, que podem ser tanto para segurança alimentar, como geração de renda, dependendo da situação do mercado local, quais são as oportunidades locais. Em algumas regiões a produção da agrofloresta pode servir para alimentar animais ou produzir alimentos, são várias possibilidades. Tem a questão de recuperar áreas degradadas de floresta. Obviamente também existe a escolha das espécies a serem plantadas, isso é uma escolha indígena. Acho que a gente deve buscar dar prioridade aquelas árvores que são de importância daquela cultura, sejam pra uso na construção de casas, ou artesanatos, algum remédio, é buscar aquelas árvores que tem um significado cultural. Agora tem também áreas que realmente tem que recompor matas ciliares, então vai se estar procurando árvores nativas, que são se uso múltiplo, elas produzem alguma coisa para os índios, ou até no sentido de atrair fauna, podem estar recuperando corredores de fauna.[...] Tem áreas que falta lenha, a gente pode estar pensando em espécies para lenha. [...] Ou ainda se os índios estão pensando que tem muita pressão em cima das áreas remanescentes de floresta eles podem estar tentando produzir espécies para substituir alguns materiais, como madeiras para construção, etc. (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011).

¹⁰³ DEBOIS, J.; VIANA, V. M.; ANDERSON, A. B. Manual Agroflorestal para a Amazônia, vol. 1. Rio de Janeiro: REBRA, 1996.

A nomenclatura “CFI” é sugerida pelo Projeto por já existem iniciativas de espaços como estes, tais como: Centro Amazônico de Formação Indígena (CAFI), em Manaus; Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol (CIFCRSS); Centro de Formação dos Povos da Floresta (CFPF); entre outros. No entanto, se trata de uma nomenclatura flexível, passível de ser adequada conforme forem os temas que esses espaços de diálogo proponham. O Projeto tem como meta instituir um CFI por Núcleo Regional.

O ano de 2011 foi um ano de capilarização do Projeto na estrutura das principais instituições envolvidas FUNAI e MMA. Além disso, se tratou da formalização e estabelecimento do arranjo institucional para implementação do mesmo. A elaboração e encaminhamento da Minuta de Decreto da PNGATI para a Casa Civil foi considerado pela UGP um dos resultados iniciais mais importantes alcançados. Entre as demais atividades estão: realização de cinco Seminários Regionais¹⁰⁴, em que se reuniram representantes de todas as 32 TIs para definições do arranjo institucional (representantes e pontos focais do Projeto), esclarecimentos de dúvidas quanto ao objetivo e resultados do Projeto e mecanismos de funcionamento; ocorreram oficinas de esclarecimento para implementação do Projeto e capacitação de concepções de gestão territorial e ambiental para servidores da FUNAI das 17 Coordenações Regionais no Brasil e também das Coordenações Técnicas Locais, responsáveis pelo atendimento das 32 TIs (ARs); foram lançados editais e contratados consultores dos oito Núcleos Regionais e respectivos ARs, para apoio técnico, logístico e articulação interinstitucional para atividades nas ARs; foram realizadas reuniões em parte¹⁰⁵ das 32 TI para assinatura do “acordo de compromisso”¹⁰⁶ com o Projeto e eleição dos representantes indígenas que comporão os Conselhos Regionais que supervisionarão as atividades dos Núcleos Regionais; em agosto de 2011 foi lançado pelo MMA, no âmbito do Projeto GATI, um Edital (com recursos da Carteira Indígena) para pequenos projetos de manejo, conservação e uso sustentável dos recursos naturais e apoio ao agroextrativismo, voltados à

¹⁰⁴ Seminários Regionais em 2011: Curitiba (16 a 18/02); Cuiabá (28/02 a 04/03); Manaus (14 a 18/03); Campo Grande (09 a 10/06) e Ilhéus (13 a 17/06).

¹⁰⁵ Devido ao tempo, em algumas TIs essa atividade será realizada no primeiro trimestre de 2012.

¹⁰⁶ Chama-se de “acordo de compromisso”, pois se trata de um documento a ser assinado por representantes das TIs que compõem as ARs. O acordo “estabelece compromissos a serem observados tanto pelo Projeto GATI como pelas comunidades indígenas das TI selecionadas como ARs. Entende-se com este acordo que as comunidades indígenas concordam em participar do Projeto e que, em respeito ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio, e informado sobre empreendimentos, atividades, projetos, programas e políticas públicas que afetem suas terras e comunidades, receberam informações e esclarecimentos satisfatórios quanto aos objetivos do Projeto e suas atividades relacionadas, e dos compromissos e responsabilidades das partes envolvidas” (Extraído do Modelo de Acordo de Compromisso do Projeto GATI, Set., PNUD, 2011c, p.1). O acordo é flexível de alterações conforme necessário em cada situação.

segurança alimentar e nutricional direcionado as 32 ARs; em outubro pela FUNAI – CGGAM e CGETNO chamada para pequenos projetos em gestão territorial e ambiental para as ARs.

Na próxima seção se discute algumas características do Documento do Projeto GATI que salientam o enfoque da gestão ambiental como sinônimo de conservação da biodiversidade dando ênfase a perspectivas conservacionistas. Apresenta-se também a situação territorial e ambiental de uma ARs na região sul e as propostas do Projeto GATI para a mesma.

4.1.1 Projeto GATI e o enfoque na gestão ambiental

A análise das informações obtidas por meio do Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009) demonstra o anseio para que os indígenas se tornem efetivamente e institucionalmente “parceiros” na conservação da biodiversidade e que os planos futuros de financiamento do Governo para gestão desses espaços territoriais sigam nessa linha. Pois, este propõe ser um Projeto que apóie a implementação de etnoinstrumentos em TIs para o fortalecimento e visibilidade da contribuição dessas APs à conservação da biodiversidade (PNUD/GEF, 2009). Desse modo, explicita-se muito o enfoque da gestão ambiental enquanto sinônimo de conservação e a propósito o termo “gestão territorial” não é mencionado no objetivo/meta do Projeto, levando a inquietações em relação a considerar se a gestão territorial estaria em segundo plano ou implícita na gestão ambiental.

No objetivo do Projeto os termos “proteção e segurança dos meios de vida indígena” parecem estar subordinados à necessidade de se fazer a gestão ambiental com enfoque na conservação. Constata-se, nesse contexto, que a necessidade do Brasil cumprir sua meta de 10% dos biomas conservados em Áreas Protegidas foi o que mobilizou o Governo a propor esse amplo Projeto e a conseguir apoio do GEF enquanto o único fundo que viabiliza as Convenções firmadas da Rio 92, sendo incorporadas nesse contexto as demandas indígenas. Nesse sentido, assim como à época do PPTAL, em que o Brasil contou com apoio técnico e financeiro internacional para resolver parte da problemática fundiária indígena no país, sendo o incentivo principal a “proteção das florestas tropicais” (PPG7), com o Projeto GATI também interessa ao Governo dar encaminhamentos para “solucionar” seus problemas ambientais. Nesse caso da problemática ambiental a possibilidade de uni-la à “problemática da gestão das TIs”, espaços territoriais reconhecidos como APs, é saliente nesse Projeto.

Outro elemento que demonstra que o foco do Projeto parece estar centrado na gestão ambiental como sinônimo de conservação foi o critério de escolha das ARs. Conforme citado na seção anterior estas se deram a partir do PROBIO/MMA (1997) e ainda do uso do *Management Effectiveness Tracking Tool* (METT), Ferramenta de Monitoramento de Efetividade de Gestão utilizada em UCs, como indicador para seleção das ARs. No documento consta que o METT foi “adaptado” às especificidades das TIs (que inclui populações humanas), no entanto o Documento não esclarece como foi feita essa adaptação, somente trás os resultados das escolhas da ARs. Pretende-se usar o mesmo indicador para posterior indicação de êxito do Projeto nas ARs. Outra questão é referente à priorização dos biomas florestais em detrimento ao único bioma brasileiro considerado “não florestal”, o Pampa. Além de pouco considerado por não ser um bioma florestal, o fato de cobrir somente 2% do território nacional, especificamente na extremidade meridional do Brasil, aparece como justificativa da não inclusão desse bioma no Projeto. No entanto, o bioma Pampa é tão importante quanto os outros, e nele habita uma parcela da população de 32.929 pessoas declaradas indígenas¹⁰⁷ entre as etnias Kaingang, Guarani, Charrua e Xokleng¹⁰⁸ no RS, conforme Censo IBGE 2010.

Esses são critérios difíceis de serem contemplados por inteiro, especialmente em contextos como da Mata Atlântica Sul, na região sul (PR, SC e RS). Nessa região vivem etnias¹⁰⁹ nas mais diferentes situações fundiárias e em geral em condições precárias. A situação da Mata Atlântica Sul está entre as mais críticas em termos de desmatamento. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (2012), mostram que entre os anos de 2008 a 2010, esses estados perderam juntos cerca de 6.745 hectares de mata, inclusive os estados do PR e SC estão entre os que mais desmataram. O desmatamento se dá pela exploração madeireira, mineração, agropecuária, monocultivos de soja (agronegócio), abertura de estradas, hidrelétricas, incêndios, expansão das cidades, empreendimentos, expansão regional, dentre outros fatores. Em geral, as poucas áreas de mata ainda existentes na região sul estão restritas a topos de morros e escarpas da Serra Geral, em áreas de difícil

¹⁰⁷ Número corresponde ao total de indígenas declarados entre população residente em zona urbana (13.820) e rural (19.169) (IBGE 2010). População total do RS é de 10.695.532 (IBGE, 2010).

¹⁰⁸ Os Charrua e os Xokleng compõem uma pequena parcela da população indígena no estado do RS e se enquadram no grupo dos “emergentes” que reivindicam pública e oficialmente sua condição de indígena. Trata-se de famílias miscigenadas que após sofrerem com processo de total espoliação de suas terras encontram um cenário político favorável para reivindicar a plenitude de seus direitos étnicos e territoriais. No RS os Charrua foram reconhecidos pela FUNAI em 2007, já os Xokleng estão em pleno processo de reconhecimento (ISA, 2012).

¹⁰⁹ Como Mbya Guarani, Nhandeva Guarani, Kaingang, Xokleng, Xetá, Terena e Charrua.

acesso, sendo que parte dessas áreas já está demarcada como UCs federais ou estaduais, por vezes se sobrepondo a áreas habitadas por indígenas, reconhecidas ou não como TIs.

Nessa região os povos indígenas sofrem há séculos as transformações derivadas das ocupações não indígenas. As poucas áreas destinadas aos indígenas na região, como RI ou por doações dos estados nos tempos do SPI, foram reduzidas pouco a pouco, em um processo de esbulho legitimado em acordos entre Governo Federal e governos dos estados para liberar as terras aos colonos. Só nas últimas três décadas a maioria das TIs começou a ter suas situações fundiárias regularizadas ou pelo menos se deu início a esse processo. Em geral, essas TIs estão degradadas, pois derivam de espaços de exploração da colonização, juntamente com o crescimento demográfico, são fatores limitantes para a plena reprodução física e cultural indígena. Ademais, parte da população indígena vive próxima, quando não ao lado de áreas urbanas, inclusive mantendo relações com essa dinâmica. Tais situações relacionadas à exiguidade de terras têm ocasionado fome e subnutrição, doenças, alta mortalidade infantil, alcoolismo, prostituição, conflitos sociais internos, entre outros problemas. (TOMMASINO, 2006).

Tomando como exemplo a TI Ibirama La Klãnõ, uma das ARs do Projeto GATI na região sul, situada na bacia do rio Itajaí-açu, se verifica um longo histórico. Criada em 1926 pelo governo catarinense, a época denominada “Posto Indígena Duque de Caxias”, destinada aos Xokleng, com 20.000 hectares, foi demarcada oficialmente em 1965, recebendo o nome de Ibirama La Klãnõ, tendo a área reduzida para 14.156 ha. Atualmente nela habitam também os *Mbya* Guarani, são oito aldeias Xokleng e uma *Mbya* Guarani. Até os anos 1960, essa foi uma área muito rica em espécies de Palmeiras Juçara (*Euterpe edulis*), porém a exploração descontrolada para a retirada e venda do palmito praticamente levou extinção. Na década de 1970 outras espécies madeireiras começaram a ser exploradas em serrarias instaladas pela própria FUNAI, com a finalidade de gerar a renda indígena que sustentava o órgão.

A TI Ibirama também sofreu transformações com construção da Barragem Norte (inaugurada em 1992), que represou o rio Hercílio, na face sudeste da TI, com objetivo de conter as enchentes nas cidades do Vale do Itajaí (ISA, 2012). A Barragem alterou a dinâmica de vida na TI, inundando áreas planas agriculturáveis, empurrando a população para as partes mais altas e íngremes na encosta da TI, dificultando a agricultura de subsistência. Essa situação levou os indígenas a buscarem formas de sobrevivência, se refletindo na extração de madeiras (araucária, canela sassafrás, caneca preta, etc.) para venda com comerciantes locais (NIGRO, 2004; ISA, 2012). Há registros também no envolvimento em conflitos socioambientais relacionado ao plantio de pinus nas proximidades da TI. Empresas como do

Grupo Battistella acusam os indígenas de extraírem madeira de suas propriedades (FANZERES, 2005), áreas que na realidade compõem parte do esbulho de terras efetuadas pelo Estado, mas que desde 1999 foram inclusas em processo de revisão de limites entre 1997 e 1998, que ampliou a TI para 37.108 ha. A delimitação reconhecida pela FUNAI e publicada no DOU, em 11/11/1999, também se sobrepõe com duas UCs: sobreposição total com a Reserva Biológica Estadual do Sassafrás e parcial com a Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha (NIGRO, 2004).

As indenizações pela barragem não avançaram por completo (construção de casas, pontes), e hoje a caça é escassa, a pesca complementa a alimentação que deriva de produtos comprados (ISA, 2012). A fonte de renda pelo artesanato já esta sendo comprometida pela escassez de recursos. Contudo, nos últimos anos os indígenas têm aos poucos recuperado a floresta da TI Ibirama com apoio e ONGs, órgãos do estado de SC e da FUNAI, reflorestando-a e reintroduzindo espécies como a Araucária e Palmeira Juçara. O Projeto GATI justifica a importância dessa área na contribuição da conservação da Mata Atlântica incorporando-a a um sistema de áreas protegidas e inclusive devido às sobreposições com UCs que apresenta. Dentre as possíveis intervenções do Projeto estão: manejo da paisagem com reflorestamento de espécies nativas; uso de SAFs para produção de alimentos voltados a segurança alimentar e para artesanato; incentivo a agricultura consorciada com espécies nativas alimentícias da Mata Atlântica, dentre elas a palmeira Juçara (PNUD/GEF, 2009, p.106). Em uma reunião entre FUNAI e APIB, em novembro de 2011, um Xokleng representante da TI Ibirama, expressou suas inquietações quanto suas expectativas em relação ao Projeto GATI,

Não sei como iremos pensar em algum projeto para toda TI. Os Guarani vivem mais do artesanato, tem cultura diferente dos Xokleng. [...] A FUNAI estragou o povo Xokleng. A comunidade é muito individualista. Acho que os projetos terão que ser individuais para dar certo. **Quais projetos de preservação do meio ambiente que vão substituir a renda que ganhamos com a venda do eucalipto e pinus?** A FUNAI que introduziu isso. **A comunidade não aceitou assinar o termo de compromisso do Projeto GATI, com medo disso não permitir mais as atividades de plantio de eucalipto, considerada ilícita pela FUNAI, mas muito disso foi ela mesma que introduziu na nossa cultura.** [...] Foram construídas 188 casas como compensação pela Barragem, mas hoje na TI Ibirama tem 600 famílias. [...] Será que o rio pode ser considerado área degradada? Nas cheias depois que baixam as águas da Barragem fica cheio de terra que cobre o leito do rio. O impacto da Barragem é pra vida toda. [...] Hoje ainda se corta Juçara, alguns só repõem. Dizem que a terra é da União, mas quando o índio leva multa a conta quem paga é o próprio índio. [...] Alguns colonos acham que os índios são vagabundos por que ainda tem parte da floresta em pé. Acham que a gente recebe salário da FUNAI, perguntam como vivemos (Representante Xokleng da TI Ibirama La Klãnõ, 08/11/2011, grifos nossos).

O Coordenador técnico do Projeto GATI salientou, após intervenção do Xokleng, que quem proporá e conduzirá a gestão territorial e ambiental da TI serão os índios, com apoio de etnoinstrumentos, como o etnomapeamento, que os auxiliará para um olhar geral sobre a TI e as possibilidades de aos poucos realizarem a transição de algumas atividades que tragam mais malefícios do que benefícios ao ambiente da TI. Explicou que o SAF pode até abrigar plantio de eucalipto em pequenas parcelas, em locais que o solo seja apropriado. Nessa conversa o Coordenador salienta a possibilidade do recebimento do Bolsa Verde (BRASIL, 2011) a partir da implementação do Plano de Gestão na TI. O representante Xokleng complementa sua intervenção questionando se “o Projeto GATI não poderia pagar um salário para cada família, pois assim podem preservar”. As inquietações desse Xokleng expressam a complexidade que envolve as mudanças de paradigma de uma ação indigenista, outrora concentrada em uma única instituição que ignorou qualquer gestão indígena preexistente e agora quer resgatá-las em “prol da conservação”

As impressões quanto a tendência de tratar a gestão ambiental como sinônimo de conservação são percebidas tanto a partir do conteúdo do Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009) quanto por meio da interlocução com representantes do ICMBio, quando salientam a importância desse Projeto para manter a contribuição das TIs como espaços de conexão entre as demais APs em um sistema abrangente de conservação da biodiversidade. Essas constatações trazem inquietações, pois Projeto tem a intenção de influenciar no planejamento futuro de alocação dos recursos do Governo ao atendimento das demandas indígenas e já apresenta tendência de otimizar o enfoque na gestão ambiental, analisada nesse contexto como sinônimo de conservação da biodiversidade. Essas são características de um Projeto proposto como piloto para implementar a PNGATI, que podem gerar tensões a longo prazo entre as interações institucionais necessárias quando da institucionalização da política posteriormente pelo PROGATI, conforme previsto na Minuta do Decreto.

Entretanto, outros enfoques podem ser percebidos a partir da leitura do Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009) e da interlocução estabelecida com representantes do PNUD e da FUNAI. O interlocutor do PNUD reconhece que os investimentos em gestão de TIs trazem resultados muito variados e a situação fundiária da TI (em termos de extensão) é um dos componentes de um conjunto de variáveis que a longo prazo podem ser determinantes para compreender o êxito do Projeto. Além disso, as distintas condições territoriais e ambientais das TIs envolvidas no Projeto poderão contribuir para a criação de políticas públicas mais condizentes com as condições e situações específicas daqueles que as demandam. Nesse caso, os contextos indígenas territoriais amazônicos, cujas atenções

historicamente moveram a maioria das políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas indígenas no país, deixam de ser parâmetro se abrindo espaço para outros contextos territoriais. Aspecto relevante a salientar em relação ao Projeto é que a sua implementação é um exercício para os gestores públicos, parceiros e indígenas envolvidos, pois o mesmo exige praticar a descentralização da gestão pública. O arranjo necessário para implementar o Projeto exige articulações intra-institucionais além das interinstitucionais e sendo assim conduzido contribui igualmente para os propósitos da reestruturação da FUNAI.

Também é interessante a perspectiva da abertura ao envolvimento de acadêmicos e pesquisadores universitários, no âmbito do CTC, no sentido destes contribuírem para expansão do debate sobre gestão territorial e ambiental para além das instituições diretamente envolvidas no Projeto, mas para a sociedade como um todo, considerando ser este um tema muito amplo. No entanto, no caso da aproximação científica as relações precisam estar pautadas na ética e, caso seja necessário, essas relações devem estar devidamente formalizadas.

A implementação do Projeto tem buscado potencializar mudanças propostas no Decreto de reestruturação da FUNAI, tais como envolvimento e atuação indígena no controle social e maior articulação intra e interinstitucional dessa Fundação. O Projeto para ser implementado e executado exige uma maior articulação das coordenações da FUNAI envolvidas. Desse modo, têm ocorrido reuniões semanais entre a UGP e os pontos focais do Projeto, que são servidores públicos representantes das coordenações CGGAM, CGMT e CGETNO. Esses encontros têm oportunizando o exercício de articulação intra-institucional anteriormente inexistente.

Apresentada o Projeto GATI, na próxima seção são caracterizados os principais instrumentos de gestão territorial e ambiental que serão utilizados no âmbito desse Projeto.

4.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO GATI

Nessa seção são apresentados os instrumentos ou ferramentas de gestão propostos pelo Projeto GATI e a PNGATI para auxiliar em processos de gestão territorial e ambiental de TI. No Projeto GATI consta que instrumentos de “etnogerência dos recursos naturais” são aqueles que “combinam conhecimentos indígenas sobre manejo de território e recursos com a abordagem científica usada pela ciência ambiental no manejo de territórios” (PNUD/GEF, 2009, p.29). Dentre os principais instrumentos estão o etnomapeamento e o etnozoneamento.

Little (2006) é um dos autores usados como referência no âmbito das discussões do GTI da PNGATI e do Projeto GATI, nas reflexões teóricas sobre o uso de instrumentos voltados à gestão territorial e ambiental de TIs. Este autor chama de “etnoinstrumentos” todos os instrumentos usados de modo específico com os povos indígenas dentro de um processo amplo de gestão territorial em TI. Esse autor explica que o uso do prefixo “etno” nesses conceitos pode ter dois sentidos, podendo ser enquadrados em “dois pólos conceituais”, em que haverá maior ou menor “compreensão e aceitação” do grupo étnico, quais sejam: fazer “referência ao grupo étnico a quem a técnica está sendo aplicada (exemplo: etnozoneamento seria o zoneamento de uma TI feito *para* [sic.] um grupo étnico)” e para fins de “projeto étnico do grupo: suas reivindicações, valores, seus ritos, etc. (exemplo: etnozoneamento seria um zoneamento idealizado e realizado *pelo* [sic.] povo indígena)” (LITTLE, 2006, p.17). Conforme Little (2006, p.10-17), as variadas experiências com etnoinstrumentos, tais como etnozoneamento, etnomapeamento, diagnóstico etnoambiental, levantamento etnoecológico, registradas na última década se concentram na Amazônia, sendo conduzidas por representantes de ONGs, consultores e lideranças indígenas e governamentais.

Cabe salientar que tais instrumentos ou ferramentas estão relacionados às práticas de zoneamento ocidental, associadas aos “processos de ordenamento territorial e gestão ambiental” (LITTLE, 2006, p.17). No Brasil o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento norteador do ordenamento territorial e planejamento do território, opera por meio de algumas leis ambientais (LIMA, 2002). O ZEE,

É a ferramenta que identifica e espacializa as características físicas socioeconômicas e culturais de um dado território e oferece ao poder público um manancial de informações qualificadas com vistas a adoção de políticas públicas que orientem o melhor uso dos recursos naturais da região diagnosticada. (...) O ZEE, como ferramenta de planejamento socioeconômico e ambiental estratégico, deve identificar as potencialidades e vulnerabilidades do território, levantar os conflitos sociais existentes e potenciais, as alternativas de uso econômico dos recursos naturais e de ocupação do território de forma que subsidiem o poder público na sua tarefa de ordenar o território, incentivar atividades econômicas e manejar os diferentes ecossistemas, buscando maior eficiência econômica, o acesso do maior número possível de pessoas aos benefícios oriundos do uso dos recursos naturais, respeitando os processos ecológicos essenciais e a capacidade de regeneração dos ecossistemas naturais (LIMA, 2002, p.67).

O zoneamento conforme Lima (2002) expressa,

O resultado de um processo político-administrativo, que utiliza o conhecimento técnico, ao lado de outros critérios, para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando atingir objetivos socialmente negociados, que implicam em

um conjunto de sanções ou incentivos sociais que regulam o uso de recursos e a ocupação do território”.

Desse modo, o uso de etnoinstrumentos para gestão territorial e ambiental estão vinculados a uma “agenda política ambientalista” que abarca desde “organizações da sociedade civil, do setor privado e do Estado, que se preocupam explicitamente pela qualidade do meio ambiente” (LITTLE, 2006, p.22). Entretanto, Little (2006, p.22) considera que, os etnoinstrumentos, na medida em que forem internalizados no cotidiano indígena, representarão instrumentos “híbridos contendo elementos da sociedade ocidental e das sociedades indígenas”. No entanto, nesse processo de encontro entre “lógicas espaciais” sempre haverá perdas maiores para o “lado indígena”, visto não haver uma única “maneira de traduzir as lógicas espaciais indígenas para o zoneamento ocidental” (LITTLE, 2006, p.22). Outra questão que Little (2006, p.36) explica é a tendência dos Programas de ZEE em escolher antecipadamente a escala geográfica que servirá de base do mesmo. Isso é um problema visto que a “unidade básica de análise e atuação para as atividades de gestão territorial é a TI” cujas dimensões são extremamente variadas em um mesmo estado ou município. Assim, o ideal é que a escala geográfica usada por esses Programas sejam adequadas às diferentes situações e cognições territoriais das etnias indígenas envolvidas.

No âmbito do Projeto GATI, conforme registrado na seção anterior em relação à permanência de possíveis forças ambientalistas hegemônicas na condução do processo, dentro das suas intencionalidades, se verifica no Documento do Projeto que:

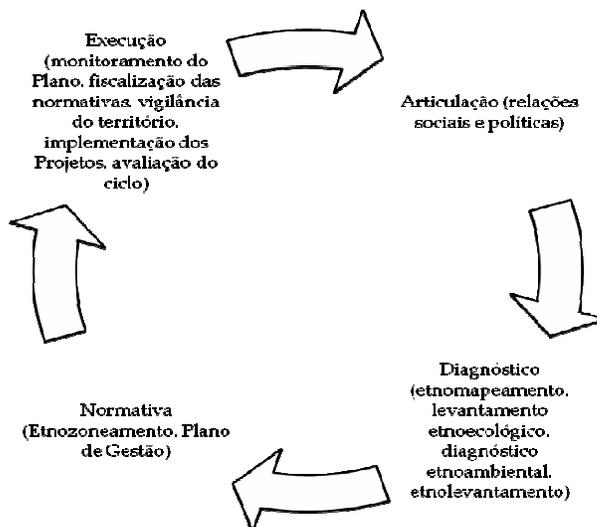
O etnomapeamento e etnozoneamento possibilitarão que os povos indígenas gerenciem seus territórios de forma a integrar benefícios de conservação da biodiversidade maiores e mensuráveis para certas áreas, bem como o uso sustentável para garantir sua sobrevivência em outras áreas (PNUD/GEF, 2009, p.27, grifos nossos).

Considerando as interfaces em que os etnoinstrumentos podem estar ou ser vinculados, o que pode gerar tensões quando do uso dos mesmos, é a quem servirão os resultados decorrentes desse processo. Diferentes técnicas (metodologias) podem ser usadas para implementação dos etnoinstrumentos e conforme a técnica usada se poderá alcançar distintos resultados e conteúdos de interesse.

Little (2006) identifica quatro etapas no processo global de gestão territorial em TI, em que são usados etnoinstrumentos. Essas etapas são: articulação, diagnóstico, normativa e

execução (Little, 2006). Juntas as etapas compõem um ciclo de gestão territorial¹¹⁰, conforme mostra a figura 8:

Figura 8: Ciclo de gestão territorial em etapas



Fonte: LITTLE (2006)

O tempo de duração de um ciclo dependerá das influências e dinâmicas internas e externas em que o mesmo estiver inserido. Cada novo ciclo tem início na etapa da articulação em que se estabelecem as relações sociais e se criam os espaços para uso de etnoinstrumentos usados na etapa seguinte de diagnóstico. O diagnóstico tem a função de sistematizar dados ambientais, territoriais, étnicos, socioeconômicos, entre outros, que serão a base para o estabelecimento de acordos firmados na etapa normativa. A etapa da execução representa o ponto culminante do processo, em que são postas em prática as ações de gestão territorial e ambiental construídas, ocorrendo inclusive a avaliação do ciclo e possível renovação do mesmo, a partir dos aprendizados adquiridos (LITTLE, 2006).

¹¹⁰ Nessa dissertação usamos como exemplo o ciclo de gestão territorial proposto por Little (2006) pelo motivo do mesmo servir de base para as discussões daqueles envolvidos na implementação do Projeto GATI. Reconhece-se a existência de outras propostas de ciclos de gestão territorial em TI com interface a proposta de Little (2006), a partir de experiências de gestão em curso. No Seminário Internacional sobre Mapeamento Participativo e Gestão de Territórios Indígenas da Bacia Amazônica, realizado no Acre em 2010, organizado pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB), foram apresentadas mais de 100 iniciativas de gestão territorial de TI. Essas experiências não necessariamente seguem o ciclo de Little (2006), mas podem ser identificadas em algum estágio do mesmo. Conforme Correia (2012, p.8, no prelo), “(...) nas ações do sudoeste da Amazônia brasileira envolvendo a gestão territorial das TIs este ciclo contempla as fases de diagnóstico (exames, diagnósticos, pesquisas, estudos e mapeamento), planejamento (zoneamento, reuniões, *workshops* e seminários), a incorporação nas políticas (planos e programas), execução (projetos) e monitoramento e avaliação (comitês, comissões e conselhos)”.

Dentro desse ciclo, o etnozzoneamento compõe a etapa normativa e se trata de um instrumento “técnico e político de ordenamento territorial de um grupo étnico com respeito ao uso do seu território” (LITTLE, 2006, p.21). O instrumento de etnozzoneamento está vinculado a um processo de zoneamento ambiental ocidental e técnico, cuja incorporação pelos povos indígenas pode auxiliá-los na gestão territorial e ambiental (LITTLE, 2006). Pois, a gestão territorial entendida como um processo servirá de apoio ao projeto étnico já existente contribuindo para o fortalecimento indígena na consolidação de sua TI. Portanto se trata de um processo que deverá “se inserir na vida do grupo apoiando o cumprimento de suas metas étnicas”, e não o contrário inserindo-os em “caminhos pré-estabelecidos dos etnoinstrumentos” (LITTLE, 2006, p.46).

Nessas circunstâncias, considerando a análise de Little (2006), porém adequando-o ao que propõe o Projeto GATI com o uso do etnozzoneamento, se verifica estar em jogo negociações e normativas entre “diferentes grupos de interesse ou sujeitos de direito envolvidos em um processo de desenvolvimento do território em questão” (LITTLE, 2006, p.20).

Nessa etapa de diagnóstico se insere o etnomapeamento, que tem sido a técnica mais usada nas experiências de gestão territorial e ambiental já existente, pois os mapas produzidos são fundamentais para subsidiar um posterior etnozzoneamento. Entretanto, considerando que historicamente a cartografia foi um instrumento de “controle e domínio territorial” (LITTLE, 2006, p.31), a produção de mapas é carregada de intencionalidades, podendo ser “vistas ora como esforços de resistência às dinâmicas hegemônicas da globalização, ora como instrumento de apoio à efetivação mesma destas dinâmicas” (ACSELRAD, 2008, p.10). Nesse sentido, o etnomapeamento envolve questões éticas de quem os conduz e posteriormente os manipula.

Dentre os tipos de mapas produzidos pelo etnomapeamento estão: mapas mentais (ou etnomapas), que são produzidos a próprio punho por uma população para cartografar os usos e as formas de organização em determinado espaço geográfico, sendo uma das melhores formas de expressar graficamente a cosmografia de uma população; e os mapas georreferenciados, baseados em avançadas técnicas ocidentais, em que todas as informações de interesse são registradas em base cartográfica com muita precisão, conforme as coordenadas geográficas (latitude e longitude) globais. Usam-se imagens de satélites interligadas a Sistemas de Informação Geográfica (SIG), possibilitando a criação de bancos de dados das informações de interesse (LITTLE, 2006, p.31).

Nesse processo, algumas problemáticas são levantadas: em geral no processo de etnomapeamento existe subordinação dos etnomapas em relação aos mapas georreferenciados, visto que os segundos são considerados pelos financiadores dos Projetos como mais confiáveis e precisos, levando os primeiros ao risco de serem manipulados¹¹¹ (LITTLE, 2006).

Entretanto, apesar do contexto de possíveis perdas, Little (2006, p.31) salienta que o uso da cartografia é uma das “pontes mais importantes para se estabelecer um diálogo entre saberes indígenas e saberes ocidentais”. Além disso, nos últimos anos alguns estudos (CORREIA, 2007; BAVARESCO, 2009; PESSOA, 2010) registram experiências em que os indígenas demonstram pouca dificuldade em usar imagens de satélite, se aproximando de técnicas georreferenciadas, interpretando-as em benefício do etnomapeamento¹¹² e etnozoneamento.

Conforme Correia (2007, p.5), a classificação dos etnoinstrumentos proposta por Little (2006) tem como objetivo “minimizar discrepâncias conceituais em termos ideacionais” desses instrumentos. No entanto, tais tipologias estarão sempre sujeitas às interpretações de quem as manipula, desde os proponentes aos “supostos beneficiados”. Assim, se verifica que os etnoinstrumentos propostos pelo Projeto GATI se vinculam ao pragmatismo implícito às estratégias de ordenamento territorial do Estado, sendo essa é uma questão a ser considerada, portando os possíveis incômodos quanto ao uso dos etnoinstrumentos são inerentes a essa relação, mas não significa necessariamente fragilizar a autonomia dos indígenas sobre a gestão dos seus territórios. Tensões persistirão, pois as normativas serão negociadas entre diferentes lógicas culturais. A incorporação dos etnoinstrumentos pelos indígenas intenta ser uma forma de documentar a gestão pré-existente sendo este um meio para subsidiar o instrumento mediador para apoiar a relação de gestão dos diferentes níveis institucionais envolvidos no atendimento às demandas indígenas, qual seja o Plano de Gestão da TI.

Na próxima seção são apresentadas características desse Plano previsto como um dos produtos finais do Projeto GATI para as 32 ARs. O Plano de Gestão resulta do etnomapeamento e etnozoneamento, e é considerado uma das etapas do ciclo de gestão proposto por Little (2006), conforme veremos a seguir.

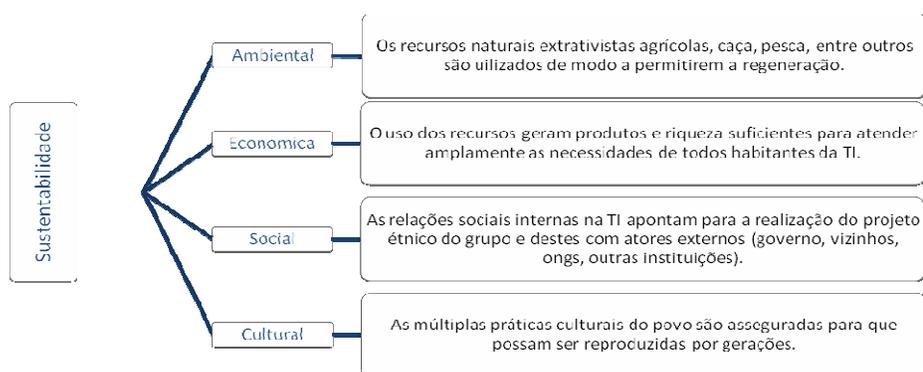
¹¹¹ Há também a problemática da “tradução” dos elementos contidos nos etnomapas para um mapa georreferenciado, em que haverá sempre perda de informações fragilizando a representação da “cosmografia do grupo” (LITTLE, 2006, p.31).

¹¹² A maioria das temáticas abordadas em etnomapeamentos no Brasil estão relacionadas à: hidrografia, relevo, vegetação, ocupação humana, caça, pesca, extrativismo, fluxo de animais, roçados, saneamento, lixo, fogo, extrativismo, histórico de ocupação do território, áreas vulneráveis a invasões, oportunidades e desafios (LITTLE, 2006).

4.2.1 Plano de Gestão de Terra Indígena e as motivações que o envolvem

Na etapa normativa do ciclo de gestão proposto por Little (2006) se encontra um instrumento de planejamento denominado Plano de Gestão Territorial e Ambiental. Há outras denominações também como: Plano de Vida, Planos de Uso, Plano de Gestão Etnoambiental, Plano de Etnogestão, porém todos são instrumentos normativos da TI, pois nele se sugere que estejam registradas as metas a serem consideradas pelo povo indígena na gestão do seu território em termos de um conjunto de sustentabilidades: ambiental, econômica, social e cultural, conforme mostra a figura 9, a seguir:

Figura 9: Sustentabilidades contempladas em um Plano de Gestão de TI



Fonte: LITTLE (2006, p.40)

Tais metas, por vezes, exigem o estabelecimento de acordos internos e externos na TI, nem sempre alcançáveis visto a divergências ou resistências de alguns atores envolvidos. Trata-se de um processo demorado que exige negociações e articulações entre os interessados. Outra questão é que apesar da TI ser a unidade básica de análise para processos de etnozoningamento e posteriormente elaboração de Planos de Gestão (PG) é preciso considerar que esta é uma categoria relativamente nova, às vezes entendida pelos não indígenas como expressões coletivas de uso da terra que não condizem com a realidade. Existem TIs com mais de uma aldeia e que abrigam mais de uma etnia com diferentes lideranças, por vezes sendo necessário construir um trabalho que abarque essas dinâmicas, considerando cada aldeia ou com cada etnia e somente posteriormente propor a construção de uma proposta para toda TI (LITTLE, 2006).

Atualmente no Brasil, os estados AC, PA, RR, RO, AM, MA, TO, AM, MT, MS, PB, MG, BA, RJ, SP e PR (LITTLE, 2006), já tiveram experiências com uso de

etnoinstrumentos e na elaboração de PG. No estado do AC a elaboração de etnozoneamento e PG teve apoio do governo do estado, pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente do Acre (SEMA/AC), dentro do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do AC, em parceria com outros órgãos como FUNAI, GIZ e Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC). O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), por meio dos Editais “Chamada I: Elaboração de Diagnóstico Etnoambiental e de Plano de Gestão em TIs” e “Chamada II: Implantação de Plano de Gestão Ambiental em TIs” realizou experiências com uso de etnoinstrumentos no bioma Amazônico (AP, AM, RO, MT) e também fora deste, abrangendo TIs nos estados PB, MG, BA, MT, MS, RJ, SP e PR.

Dentre alguns dos PG de TIs já publicados estão: Plano de Gestão Kaxinawá do Igarapé do Caucho/AC; Plano de Gestão da TI Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu/AC (2007); Plano de Gestão Territorial da TI do Biá/AM; Plano de Gestão Territorial Paumari do Rio Tapauá/AM, que envolve três TIs: Paumari do Lago Manissuã, do Lago Paricá, do Cuniuá; Plano de Vida dos Povos e Organizações Indígenas do Oiapoque/AP; Plano de Gestão Territorial Pataxó Terras Indígenas Barra Velha e Águas Belas/BA; Plano de Gestão Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro/RO; Plano de Proteção Territorial da Terra Indígena Médio Rio Negro II/AM.

De modo geral, as informações e ilustrações contidas nesses planos são muito variadas, conforme a situação em que se encontra o povo indígena em questão e as parcerias estabelecidas para construção do mesmo¹¹³. Um aspecto que se assemelha a todos é que um PG passa a ser um instrumento ou documento político da TI, em termos de sistematizar em linguagem escrita e ilustrada a situação da TI, expressando e dando visibilidade às demandas também “politizadas” tratando de questões fundiárias, com a pretensão de servir de apoio na afirmação de políticas públicas. Esse é o caso dos PG elaborados no estado do AC, que para além de proporem contribuir no “planejamento do uso dos recursos dessas áreas pelos grupos indígenas que nelas habitam” também tem como objetivo,

Servir de referência para as políticas públicas direcionadas às terras e povos indígenas, auxiliando o governo e organizações civis na identificação de demandas ambientais e socioeconômicas e na organização do suporte técnico e financeiro necessários para resolvê-las (MACIEL, 2011, p.8).

Maciel (2011), considerando as experiências de construção de PG no Acre, explica que esses Planos são importantes para:

¹¹³ Essa ponto será retomado na seção 4.3.1

Garantir a proteção ambiental e territorial das terras indígenas; Propiciar o desenvolvimento socioeconômico dos povos indígenas; Auxiliar na organização do uso e produção dos recursos, tanto os atuais quanto em uma perspectiva de médio e longo prazos; Auxiliar na definição de assistência técnica e financeira para as demandas indígenas; Apresentar as demandas e referenciar parcerias para solução de problemas de infraestrutura das aldeias; Apresentar propostas de alternativas socioeconômicas; Auxiliar na identificação dos problemas inerentes às práticas econômicas e seus potenciais impactos; Refletir sobre as formas de garantir alimentação básica; Auxiliar na reflexão sobre revitalização e valorização cultural; Auxiliar nos processos de regularização fundiária, como a demarcação, identificação e revisão de limites das Terras Indígenas; Identificar as demandas tecnológicas e administrativas das aldeias; Identificar as demandas de formação para gestão; Identificar ações capazes de conferir maior aproveitamento das potencialidades econômicas das TIs; Ajudar a consolidar as práticas de debates, as práticas cooperativas e o aprofundamento de mecanismos de aprendizado e de inovação (MACIEL, 2011, p.10).

Outras contribuições em relação à função de um PG de TI foram feitas pelo antropólogo, Cloude Correia, em uma reunião entre FUNAI e MMA, em que se discutiram os PG no âmbito do Projeto GATI,

Os PGs têm o potencial de contribuir para: ampliação do conhecimento dos povos indígenas sobre o seu território; transmissão de conhecimento entre gerações; os usos que fazem dos seus recursos; os processos de reivindicação de defesa e proteção do território e dos recursos; a redução das pressões do entorno; as demandas por demarcação e revisão de limites das TIs; o fortalecimento das organizações indígenas; os processos educacionais; a ampliação do diálogo com instituições governamentais e não-governamentais; o protagonismo e a autonomia dos povos indígenas (CORREIA, 2011, p.10)

Maciel (2011, p.8) mostra que na experiência acreana os PG procuram abranger as “questões de proteção ambiental, de planejamento territorial, desenvolvimento econômico e de conquistas de direitos sociais indígenas”. Nessa perspectiva se entende que os projetos indígenas de futuro serão alcançáveis a partir da “regulação das relações internas sobre o uso socioeconômico de seu ambiente biofísico e pelo atendimento a reivindicações de seus direitos sociais básicos”. Assim, os PG acreanos

Contêm um conjunto de acordos internos sobre o uso e exploração econômica dos recursos naturais de uma TI e as aspirações relacionadas com a cidadania, englobando um complexo de decisões em que questões ambientais, indigenistas e indígenas se sobrepõem (MACIEL, 2011, p.8).

Dentre algumas atividades relativamente recentes, voltadas à geração de renda em TI, que têm contribuído para reforçar as discussões sobre a pertinência da elaboração de PG nas TI estão as relacionadas ao turismo em TI e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+). O turismo em TI vem ocorrendo a partir de

iniciativas dos próprios indígenas, muitas vezes intermediados por não indígenas, em diferentes regiões e contextos do país, sob distintas abordagens (etnoturismo, turismo etnocultural, ecoturismo, etc.). Até o momento são dúbios os possíveis benefícios que a atividade turística pode trazer aos povos indígenas nas suas terras, especialmente por estas áreas serem espaços de moradia, vida e expressões de culturas milenares, aspectos dificilmente respeitados por visitantes ocasionais e curiosos pelo “exótico”, conforme são tratados esses povos no mercado turístico (GRÜNEWALD, 1999; LAC, 2005; LUSTOSA, 2008; SILVA, 2008). Apesar da renda imediata garantida por meio da exposição da TI à visitação, muitos riscos estão relacionados aos possíveis impactos socioambientais (biopirataria, lixo, fogo descontrolado, assédio aos jovens indígenas, interesse pelos recursos disponíveis na TI – madeira, plantas, etc. – entre inúmeros outros). Não há até o momento regulamentação por parte da FUNAI/MJ, ou qualquer outro Ministério sobre a atividade “turismo em TI”. O PG pode ser uma boa oportunidade de documentar os diversos casos e situações em que esse turismo ocorre, fomentando uma possível regulamentação mínima para tal.

Em relação ao REDD+, trata-se de um debate relativamente recente e abrangente vinculado às preocupações com as mudanças climáticas e seus efeitos sobre a população mundial. A Convenção do Clima (1992), do qual o Brasil é signatário, se comprometeu em reduzir as taxas de emissões de gases do efeito estufa (GEEs), situação formalizada com Protocolo de Quioto (1997), ratificado pelo Brasil, em 2002, entrando em vigor em 2005. As metas brasileiras de redução de emissões até 2020 passam pelo controle e redução de desmatamento de florestas, sendo que grande parcela dessas florestas estão dentro dos perímetros das TIs brasileiras (TELLES DO VALLE; YAMADA, 2010). Nesse sentido, as TIs, (especialmente as de grande extensão no bioma amazônico) passam a ser cotadas como áreas propícias ao “desmatamento evitado e a conservação das florestas – fomentadas com atividades de florestamento e reflorestamento – contribuindo para reduções de emissões e de concentração de GEEs na atmosfera” (TELLES DO VALLE; YAMADA, 2010, p.78). Somam-se a isso as possibilidades de “gerarem certificados ou créditos de carbono” negociáveis tanto no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL, art. 12 do Protocolo de Quito) quanto pelo mercado voluntário de carbono, atendendo ao mecanismo REDD+, voltado a fomentar projetos de “conservação, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono em países em desenvolvimento” (TELLES DO VALLE; YAMADA, 2010, p.78).

Ocorre que no Brasil ainda se estuda a viabilidade jurídica para lidar com o mecanismo REDD+ em TIs, assim como a “titularidade dos créditos de carbono gerados por projetos do gênero”, especialmente em casos que os “indígenas figuram como titulares, sendo diretamente beneficiados com a comercialização de créditos de carbono deles originados” (TELLES DO VALLE; YAMADA, 2010, p.78), inserindo-os nesse mais novo mercado. Dentre as dúvidas também está como será a repartição dos benefícios financeiros gerados entre os habitantes de uma TI envolvidos nesse tipo de projeto. Entretanto, o assédio aos povos indígena em suas TIs a fim de fechar esse tipo de contrato já vem ocorrendo, a exemplo da TI Sete de Setembro, envolvendo o povo indígena Paiter, mais conhecidos como os Surui de Rondônia (OLANDER, BORGES, SURUI, 2010); e povo indígena Cinta Larga, da TI Roosevelt localizada entre os estados de RO e MT; entre outros. O debate sobre REDD+ além de recente carece de maiores e melhores esclarecimentos para grande parte da população indígena do país. Por ora, esse tem sido um tema tratado na CGMT/FUNAI, como “atividade ilícita”, apesar dessa Coordenação se propor a construir um diálogo simétrico intercultural e qualificado sobre as oportunidades, riscos e incertezas que o mecanismo REDD+ pode acarretar aos indígenas em seus territórios, assim como esclarecimentos quanto ao marco regulatório nacional e internacional, ainda em discussão (FUNAI, 2011)¹¹⁴, atividade que propõe ser inserida nas programações das CRs e CTLs da FUNAI no Brasil.

Nessas circunstâncias, o PG também passa a ser visto como pré-condicionante para qualquer TI cujo povo indígena mostre interesse no envolvimento com o mercado do REDD+. As considerações do Coordenador Nacional do Projeto GATI referentes a essa questão são:

Acho que a discussão de REDD tem que ser consequência na verdade de um Plano de Gestão. Como vamos discutir “pagamentos por serviços ambientais” fora de um contexto maior? Como fazer um contrato pra preservar uma parte da floresta se isso não está em um Plano de Gestão? [...] você congelar uma parte da floresta *a priori*, não tem como fazer isso sem estar dentro de um contexto maior de um Plano de Gestão do território, onde se pode pensar em “congelar um pedaço” e poder gerar recurso, mas não de forma descontextualizada. Eu acho que as discussões de REDD deveria ser condição as TIs terem Plano de Gestão bem formatado e bem consolidado. Por que há uma tendência de virar certo modismo, e todo grupo indígena também dizer “eu também quero, eu também quero receber por manter a floresta em pé, eu também”. Sim, mas isso então como é? Vamos fazer uma discussão então do território, do uso do território, depois a gente chega no “pagar para manter a floresta em pé”. Na discussão de REDD o meu medo é disso virar certo modismo ou uma alternativa fácil de substituição de problema de fonte de renda na TI. Eu acho que pode ser uma alternativa, dependendo da hora. Hoje tem problemas ainda por que não está regulamentado, ainda é tratado como uma ação que não tem regulamentação. De fato não tem regulamentação, mas pode ser uma

¹¹⁴ Veja publicação “Diálogos Interculturais: povos indígenas, mudanças climáticas e REDD” (FUNAI, 2011), versão disponível em PDF no site <http://www.funai.gov.br/> em “publicações”.

alternativa interessante desde que esteja atrelado a um plano maior. A um programa maior de gestão de território. Acho que isso tem que ser pré-condição pra se discutir REDD, se grupo que não tem Plano de Gestão do seu território não deveria nem iniciar essa discussão. Por que se não eu acho que começa a ter um desvio de prioridades, “vão nos pagar aqui, e o resto?” Um dos objetivos do GATI é de implementar os Planos de Gestão nas 32 TIs e esclarecer isso também. O PPA prevê da parte da CGGAM a elaboração de 51 Planos de Gestão durante esses 4 anos. Tinha que prever uma meta, então nós pensamos os Planos de Gestão das 32 TIs do Projeto GATI e mais 19 TIs. É uma meta considerável, tendo em vista que você não faz um Plano de Gestão de maneira rápida. É um processo que deve envolver mais de uma instituição, várias comunidades, então não é uma coisa de uma hora pra outra (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

Em relação ao número de PG propostos no PPA com apoio da FUNAI e MMA se considera a necessidade de abranger esse instrumento de gestão na maior parcela possível do território nacional, tendo como referência a localização das 36 CR da FUNAI. Então estão previstos um total de 51 PG, sendo 32 PG de TI vinculadas as 17 CR da FUNAI diretamente envolvidas com o Projeto GATI e os outros 19 PG de TIs vinculadas às demais 19 CR da FUNAI não envolvidas diretamente com o Projeto.

Somando às considerações feitas sobre a relação PG, turismo e REDD+, cabe salientar que, de acordo com Little (2006, p.38), para os indígenas se tornarem verdadeiros sujeitos do processo de gestão territorial precisam “concebê-lo, implementá-lo, avaliá-lo e quando necessário modificá-lo ou mesmo desativá-lo”. Premissa básica é que os PG sejam flexíveis e expressem a situação atual da TI no âmbito de um “processo de territorialização de longa duração” (LITTLE, 2006, p.37) mostrando que a territorialidade indígena dificilmente coincidirá somente com os limites estabelecidos pela categoria jurídica TI. Desse modo, a situação das áreas do entorno de uma TI precisam estar explícitas no PG, mostrando as tendências e dinâmicas “econômicas, ambientais e políticas estabelecidas entre “distintas relações sócio-políticas e interétnicas” (LITTLE, 2006, p.37), cujas pressões podem tornar inexecutável o PG a curto, médio e longo prazo.

Outro desafio está em colocar em prática tais Planos, ou seja, criar ambiente de articulação e “gestão interinstitucional” (MACIEL, 2011) para a implementação dos PG, pois pressupõe uma “relação dialógica entre os entes governamentais (município, Estado e União) e intragoverno (secretarias, ministérios, etc.) na otimização de investimentos (recursos humanos e financeiros)” (MACIEL, 2011, p.28). Apesar de já existirem ministérios e secretarias que atendem demandas indígenas, essas acabam sendo “ações pontuais que muitas vezes se sobrepõem” (MACIEL, 2011, p.28). As articulações que se estabelecerem a partir da

implementação do Projeto GATI poderão servir de orientação e base para a futura gestão interinstitucional necessária para operacionalizar os PG.

Atualmente o *know-how* das experiências em elaboração de PG (assim como o uso de etnoinstrumentos que o precedem: diagnósticos etnoambientais, etnomapeamento, etnozoneamento) tem sido apoiados financeira ou tecnicamente por instituições como *Amazon Conservation Team* (ACT-Brasil); TNC; Operação Amazônia Nativa (OPAN) e Visão Mundial; *Gordon and Betty Moore Foundation*; *Rainforest Foundation*; Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID); GIZ; e também UNESCO; Centro de Trabalho Indigenista (CTI); Instituto Socioambiental (ISA); Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), entre outras, levando o MMA e FUNAI a solicitarem apoio de representantes dessas instituições para compartilhar experiências¹¹⁵.

Na PNGATI e no Projeto GATI, assim como nas variadas experiências já em curso, apesar de se abordar os usos dos etnoinstrumentos em TIs como meio para a elaboração de PG, não existem referências quanto ao conteúdo desses planos, seu formato ou mesmo um “conceito” de PG. Se por um lado é positivo não se engessar a discussão, que inclusive contrariaria os princípios que fundamentam a PNGATI e Projeto GATI (diálogo contínuo, autonomia, protagonismo), por outro os PG ficam abertos e sujeitos as mais variadas possibilidades de abordagem, podendo deixá-los vulneráveis às mais diversas manipulações.

O uso dos PG é uma forma das instituições locais mostrarem ao governo suas regras de gestão territorial e ambiental e de uso dos recursos comuns, assegurando condições para o seu cumprimento (BERKES, 2005). Entretanto “codificar as regras locais” pode ser um problema e um risco inerente a esse tipo de instrumento, pois o registro dessas regras pode levar ao seu “congelamento no espaço e no tempo”, podendo influenciar na redução do dinamismo e “flexibilidade” de regras costumeiras locais vinculadas a cultura (BAINES, 1989¹¹⁶ *apud* BERKES, 2005, p.302; TUCKER; OSTROM, 2009).

Nesse contexto, apesar das várias experiências já existentes no bioma amazônico no processo elaboração de PG de TI, estas ainda não são suficientes para dirimir dúvidas, tensões

¹¹⁵ Cabe destacar que outras experiências com uso de etnoinstrumentos, com a finalidade de elaboração de etnomapas e etnozoneamentos, têm sido feitas a partir do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA), em execução desde 2005, sob coordenação do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida. Este projeto é apoiado pela Fundação Ford, tendo como objetivo apoiar comunidades tradicionais da Amazônia na sua auto-cartografia, como um instrumento de fortalecimento dos movimentos sociais, envolvendo sindicatos, associações, movimentos sociais, cooperativas. A cartografia nesse projeto é vista como um “elemento de combate” para dar maior visibilidade a esses grupos. Os etnomapas produzidos são inclusos em publicações (livros e fascículos) com a finalidade de contribuir e orientar na elaboração de políticas públicas e apoiar na “afirmação dos direitos territoriais” (VIANNA, 2008, p.6; Nova Cartografia Social da Amazônia, 2012).

¹¹⁶ BAINES, G. B. K. Traditional resource management in the Melanesian South Pacific: A development dilemma. In: BERKES, F. (ed.). Common property resource, London: Belhaven, pp. 273-295. 1989.

e confusões conceituais nas discussões estabelecidas entre MMA e FUNAI. Até o momento parece estar se construindo a partir de diferentes experiências os significados e objetivos dos PG. Entretanto, interlocutores do MMA demonstram preocupação para que se estabeleçam o mais breve possível terminologias e metodologias mínimas para os PG, para se chegar a normativas que garantam o fluxo de recursos em termos de Governo e uma normatividade para aquelas agências que apoiarão a elaboração dos PG. Percebeu-se nos encontros em que estavam representados os dois Ministérios, que a discussão dessa pauta é um assunto prematuro a nível governamental, havendo uma tendência de o MMA equiparar Planos de Gestão de TI com os Planos de Manejo (PM) das UCs, especialmente com os PM de RESEX.

Outra questão em que o MMA coloca a necessidade de estabelecer critérios para os PG de TI é em relação ao recém lançado Programa de Apoio a Conservação Ambiental - Bolsa Verde, instituído pela Medida Provisória nº 535, de 2/06/2011, regido pelo Decreto nº 7.572 de 29/09/2011. O mesmo está vinculado ao Programa Brasil Sem Miséria do Governo Federal e está voltado a atender famílias de baixa renda que habitam áreas socioambientais prioritárias, tais como Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Assentamentos da Reforma Agrária Ambientalmente Diferenciados (ARAAD), do INCRA. Os recursos do Programa Bolsa Verde são do MDS, coordenado pelo MMA com participação do MDA. Está previsto o atendimento de 14 mil famílias residentes em áreas da Amazônia.

Pré-requisito para participar do Bolsa Verde é já possuir cadastro no Bolsa Família; assinar um termo de adesão ao Programa se comprometendo em cumprir o Plano de Uso ou outro instrumento de gestão em que se estabeleçam formas de uso dos recursos naturais disponíveis na unidade territorial em questão; e possuir determinado percentual de cobertura florestal. Serão repassados a cada trimestre o valor de 300,00 (trezentos reais) por família beneficiária. As TIs e TQ serão incluídas na segunda fase do Programa, exigindo nesse sentido a definição do instrumento (possivelmente o Plano de Gestão) que embasará a inserção da TI dentre outras condicionantes. Até onde foi possível acompanhar, no âmbito das discussões da FUNAI, dentre essas “outras condicionantes” está à necessidade da TI possuir no mínimo 80% de cobertura florestal nativa, o que será verificado por meio de imagens de satélite georreferenciadas. O Programa Bolsa Verde tem sido um dos motivos que levam o MMA a querer acelerar o estabelecimento de normativas, bem como a definição de metodologias para os PG de TI, se correndo o risco de forçar uma adequação dos PG somente às condicionantes do Bolsa Verde.

As 32 TIs inclusas no Projeto GATI estão cotadas a serem as primeiras beneficiadas do Bolsa Verde, visto já terem passado por uma seleção criteriosa que as legitimaram como ARs. Nesse grupo se inclui a TI Xambioá (localizada no TO), com uma área de 3.326 ha, onde vivem 516 habitantes das etnias Karajá e *Mbya* Guarani. A TI possui aproximadamente 81% de cobertura florestal (FUNAI, 2011). Em uma expedição a trabalho nessa TI foi possível constatar pelas informações obtidas com representantes das quatro aldeias existentes na TI, que algumas famílias têm deixando de plantar devido o auxílio Bolsa Família, que lhes permite comprar alimentos diretamente. Ainda plantam mandioca da qual produzem a farinha, mas houve uma baixa na atividade de plantio. Alguns declararam que acreditam que isso deve, em parte, ao auxílio do Bolsa Família, e que se não tivessem esse auxílio financeiro parte da área com cobertura florestal já não existiria mais, pois precisariam de espaço para as roças. Trata-se de uma situação inquietante visto que deixam de produzir seus próprios alimentos e nesse processo todo o conhecimento associado ao ato de plantar, produzir, colher e se alimentar saudavelmente fica comprometido. Esta é uma situação que requer um maior aprofundamento para se avaliar os custos e os benefícios do impacto socioambiental desse tipo de transferência de renda.

Representantes das instituições FUNAI, MMA, CTI, TNC, IIEB, salientaram em espaços de discussão do Projeto GATI¹¹⁷ sobre o tema dos PG, que esses Planos devem emergir de algum “tema mobilizador” e que estes sejam a materialização, em forma escrita, de planos futuros para a TI. Acreditam que o ideal é que os PG sejam consequência de um tema que mobilize o grupo étnico à reflexão sobre determinada situação em que percebam a necessidade de realizar a gestão em termos ambientais e territoriais do seu território. É provável que desse processo surja a necessidade de uma articulação com outras instituições que possam apoiar na gestão da TI. O tema mobilizador pode emergir tanto de uma agenda negativa quanto positiva (ex. recuperar áreas degradadas; manejo de determinada espécie que esteja em vias de esgotamento pelo sobre uso; aumentar a produtividade de alguma espécie a partir da incorporação de novas técnicas de manejo; etc.), o importante é encontrar uma brecha na problemática suscitada e envolver os indígenas na discussão em relação à elaboração de PG de suas TIs.

Para os interlocutores da FUNAI os PG envolvem acordos internos do uso dos recursos naturais e uma agenda de negociação para posterior acesso à política pública, pressupondo uma visão de futuro, de planejamento futuro do grupo étnico sobre o seu

¹¹⁷ Reunião Projeto GATI, realizada na FUNAI Sede, Brasília, em 15/12/2011.

território. Essa discussão pressupõe o grupo estar disposto a materializar seus planos de futuro em um documento, podendo usá-los em processos de negociação para políticas públicas com o Governo, considerando que, via de regra, os indígenas já tem seus acordos de uso de território que habitam e usufruem.

No âmbito das experiências já existentes com PG, a fragilidade desse processo está no momento de execução e avaliação dos PG, mostrando ser necessário que os compromissos da FUNAI e do MMA sejam estendidos para além do apoio a elaboração desses Planos. É necessário que estas instituições se comprometam na execução e no estabelecimento de parcerias (ONGs, órgãos municipais, estaduais) para executá-los e avaliá-los, pois, dada a amplitude dos temas tratados nos PG (desde Proteção, Etnodesenvolvimento, saúde, gestão ambiental, entre outros) é necessário a formalização de parcerias em todos os níveis envolvidos. Outra questão está relacionada a encontrar caminhos para o uso do PG da TI, para que se materialize o planejado no documento, entendendo-o não como um fim, mas como um meio para dialogar e acessar as demandas e acordos nele contidos.

Cada PG possui suas especificidades quanto ao que representa aquele documento, de acordo com o contexto e expectativas em que o mesmo foi construído, por isso não há uma definição fechada, consensuada sobre o que é um PG, até mesmo pelo fato de ser um debate novo. Pondera-se que cada instituição parceira envolvida na elaboração dos PG com os indígenas carregam consigo suas intencionalidades e os conceitos que a fundamentam, podendo influenciar no sentido dos conteúdos do PG. Para os representantes da FUNAI, conforme interlocução estabelecida com os mesmos, a base conceitual a ser usada para elaboração de PG é a PNGATI, acreditando que as demais instituições que forem apoiar esse processo devem ter essa política como diretriz na elaboração dos PG.

Em reuniões do Projeto GATI, representantes das instituições envolvidas na implementação do mesmo, demonstraram preocupações quanto aos recursos financeiros necessários para produzir os PG, pois, além de resultar de um processo dialógico (demorado quando bem elaborado) os custos para construí-lo são elevados. Nesse sentido, os interlocutores do MMA salientam a necessidade de “conceituar” o que seja o PG de TI para que seja possível angariar recursos junto a linhas de crédito como do Programa Fundo Clima (MMA e BNDES) e conseguir apoio de agências implementadoras, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Percebeu-se no âmbito da pesquisa que o MMA tem a tendência de ver o PG como um instrumento de diálogo entre os índios e Governo em termos de normatizar a gestão ambiental nas TIs, demonstrando preocupações em que se estabeleçam regras claras sobre o uso sustentável do

território. Entendem que isso precisa ser consensuado entre MMA e FUNAI, tendo em vista que pretendem elaborar os PG de modo integrado, juntamente com os indígenas. Conforme opinião de representantes do MMA o regramento possibilita acesso a outros tipos de política, a exemplo do Bolsa Verde (BRASIL, 2011). Para o MMA é preciso estabelecer elementos no conteúdo PG que garantam condicionantes para que essas populações tenham acesso a recursos como o Bolsa Verde.

Interlocutores da FUNAI mostram preocupações quanto a criar tipificações do PG, entendendo que este deve ter um caráter global, que permita os indígenas construí-los de acordo com o tempo de cada etnia, e não no ritmo burocrático do Governo; que o foco seja menos no uso de recursos naturais, mas que resulte em pautas que apoiem os indígenas a acessar as políticas públicas. Se realmente o PG se propõe a ser um produto híbrido, este servirá para aproximar o diálogo entre índios e não índios, então o PG precisa ser mais completo possível. Por isso é imprescindível integrar nessa discussão o aspecto territorial – a gestão territorial. O PG não é uma questão a ser discutida somente com os indígenas no processo pós-demarcatório, considerando que há uma série de terras que não estão demarcadas ainda, mas que igualmente os indígenas habitam e usufruem, sendo necessário pensar na elaboração de PG também. Para os representantes da FUNAI a ampliação dos territórios indígenas é outro assunto estratégico que os PG devem conter, por isso não dá para separar a discussão da gestão ambiental da territorial, se não se despolitiza os PG. Há preocupação por parte dos interlocutores da FUNAI que os planos fiquem despolitizados da questão fundiária, assim como a questão do uso do entorno das TIs que precisa estar contemplado em todos PG. Outros temas como a consolidação das redes de articulação em cada região para a sua execução, pois a FUNAI e MMA não terão condições de conduzir os planos sozinhas, também são preocupações dos interlocutores da FUNAI.

Interpretando essa discussão a FUNAI parece ter uma visão mais ampliada do processo de gestão e não necessariamente deve ter um foco definido. Porém para o MMA é necessário que o foco dos PG fique mais claro, especialmente no que diz respeito à gestão ambiental. Para fins de terminologias representantes da FUNAI defendem que esses planos sejam Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), em que a gestão territorial englobe a gestão ambiental.

A próxima seção trata das interações institucionais envolvidas no âmbito do Projeto GATI, com enfoque na TNC e no GEF, em que se evidenciam características da vertente ambientalista conservacionista implícita nas relações interinstitucionais que refletem distintas intenções na gestão territorial e ambiental de TI.

4.3 INTERESSES E TENSÕES ENVOLVIDAS NAS INTERAÇÕES PARA GESTÃO DE TIS

Aproximando as interações institucionais que estão em construção para a implementação da PNGATI, tendo o Projeto GATI como um piloto dessa experiência, se verificou, nas seções anteriores, alguns tensionamentos entre os interesses que movem o debate da gestão de TI por parte das instituições governamentais MMA e FUNAI. Esses tensionamentos se tornam visíveis quando há necessidade de definições conceituais quanto ao uso e finalidade de determinados etnoinstrumentos, como no caso dos Planos de Gestão.

A permanência de tensões entre indigenismo e o ambientalismo se faz presente nas relações entre representantes da FUNAI e MMA responsáveis pela condução do Projeto. Em alguns encontros envolvendo ambas as instituições foi possível perceber tensões estabelecidas pelo controle da situação e dos futuros desdobramentos desse processo de gestão de TI. Em geral, representantes do MMA tentam a focar o debate na gestão “ambiental” mostrando preocupação em acelerar definições conceituais e metodológicas salientando a possibilidade de adequarem termos técnicos e metodologias usadas para elaboração de PM nas Reservas Extrativistas, por vezes equiparando, esses espaços de APs com as TIs. Em contraponto, representantes da FUNAI refutam as argumentações, salientando a complexidade de incorporar o debate da gestão territorial e ambiental às diversas situações indígenas em seus territórios. Entender o papel da gestão territorial enquanto proteção do território e conseqüentemente dos recursos naturais neles existentes que garantam a autonomia à subsistência indígena se mostra mais saliente nas argumentações dos representantes da FUNAI.

Em relação à participação de grandes ONGs transnacionais, como a TNC, o interesse estaria em proteger grandes paisagens usando termos como “ecorregiões, corredores ecológicos, *hotspots* (áreas prioritárias), ecossistemas, paisagens vivas - com objetivos semelhantes aplicados em países de alta biodiversidade” (DIEGUES, 2008, p.148). O uso de novas tecnologias, especialmente SIG com produção de mapas com imagens de satélite, passaram a chamar atenção dos financiadores dessas ONGs, que começaram a fazer investimentos cada vez maiores, ao mesmo tempo em que essas corporações garantem seu papel “como colaboradores e agentes globais da conservação” (DIEGUES, 2008, p.145). Tais mapas que permitem a visualização da potencial biodiversidade dos territórios em múltiplas escalas de interesses. De fato, nas últimas décadas, houve um crescimento vertiginoso dos

escritórios dessas grandes ONGs em diversos países, com o aumento do número de funcionários, como é o caso da TNC presente em 35 países ao redor do mundo, contando com cerca de 400 escritórios. Na América Latina começou a atuar em 1975, estando presente atualmente em 21 países.

Conforme Diegues (2008, p.150), essas grandes ONGs transnacionais tem exercido forte influência sobre acordos internacionais e conferências, como, por exemplo, nas reuniões da CDB sobre APs, em que financia atividades do Secretariado, aumentando sua “área de influência”. Elas investem também em “treinamentos, e formação de pessoal”, em países cujos governos não dispõem de recursos para tal. Assim como influenciam nas escolhas das áreas prioritárias para conservação; na realização de Planos de Manejo ou Planos de Gestão e na própria gestão de APs; apoiam financeiramente ONGs locais transmitindo suas mensagens “teóricas e práticas conservacionistas” (DIEGUES, 2008, p.150), que muitas vezes foge da dinâmica e dos modos de vida das populações sob influência.

Desse modo, em parte, as grandes ONGs transnacionais seriam responsáveis por ditarem o “manual para a conservação” (PIMBERT; PRETTY, 2000, p.191), em conjunto com as forças econômicas hegemônicas, como o “ramo privado do Banco Mundial – *Global Environment Fund* (GEF)”, que teriam iniciado negociações com países investidores cujas intenções seriam se “apropriar e vender a diversidade biológica”. Funcionando em escala planetária, como um fundo mundial para o meio ambiente, o GEF já financia,

Ecoturismo (marketing turístico em áreas protegidas e habitats naturais para turistas ricos), análise de material genético (estudo de espécies em áreas protegidas e ecossistemas tropicais para a obtenção de propriedades medicinais e outras úteis para o desenvolvimento de novos produtos naturais - óleos, perfumes, ceras, biopesticidas); e a comercialização do conhecimento existente sobre medicina tradicional (CHATTERJEE, 1994¹¹⁸ *apud* PIMBERT; PRETTY, 2000:191).

O GEF se propõe em apoiar países na implementação de políticas e projetos de proteção dos ecossistemas e da biodiversidade que objetivam alcançar benefícios ambientais globais e no caso do Brasil, estaria empenhado em apoiar a implementação do Projeto GATI, que por sua vez se relaciona à institucionalização da PNGATI. Sendo um mecanismo de cooperação internacional disponibiliza recursos adicionais a determinados projetos, não os cobrindo totalmente, mas envolvendo relações institucionais e interesses das partes envolvidas.

¹¹⁸ CHATTERJEE, P. Biodiversity for sale. Bankcheck, January, p. 3-23. 1994.

As críticas do vínculo do Projeto GATI com os interesses do GEF e da TNC nesse processo são aspectos que contribuem para certas ponderações quanto aos rumos futuros que a gestão em TIs poderá se condicionar a longo prazo. Cabe salientar que a própria linguagem do Documento do Projeto (PNUD/GEF, 2009) por vezes carrega termos como: “mensurar, testar, capacitação, conscientização, treinamento, destinar áreas à conservação, modelos de gestão replicáveis, povos indígenas como guardiões da floresta...”, expressam fortemente permanência de lógicas ambientalistas preservacionistas/conservacionistas.

Vejamos uma dessas passagens de texto extraídas do Documento do Projeto,

É necessário documentar melhor a ligação existente entre boas práticas de gestão e como essas práticas se traduzem em benefícios **mensuráveis à conservação da biodiversidade**. A melhor **medição da conservação da biodiversidade** permitiria que os povos indígenas construíssem um argumento mais forte para ter acesso ao apoio financeiro e outros tipos de apoio para a conservação da biodiversidade, que atualmente está amplamente enfocada nas áreas protegidas do SNUC (PNUD/GEF, 2009, p.21, seção 1.6.2, grifos nossos).

Nesse contexto, o Projeto GATI, pode ser compreendido sob um enfoque extremamente vinculado aos paradigmas hegemônicos da conservação da biodiversidade, em que se busca formalizar normatizações que legitimem as TIs como APs. Cabe considerar os esforços de membros da equipe de execução (como representantes das organizações indígenas/gestores da FUNAI e ICMBio, técnicos do PNUD e GIZ, membros da equipe de implementação do Projeto GATI), que esclarecidos dessa tendência, buscam implementá-lo de modo menos tendencioso possível, pois entendem serem limitações do Projeto ou da própria vertente preservacionista/conservacionista, ao qual este está vinculado desde sua elaboração e para fins de financiamento.

A seguir, o comentário do Coordenador Nacional do Projeto traz observações nesse sentido,

Até onde sei, a primeira consulta que esse projeto teve na FUNAI ele foi recusado, teve um parecer negativo, por que tinha um **viés muito ambientalista, dialogando muito pouco com as questões indígenas** [...] causou um problema internamente. [...] foi feita uma espécie de reformulação do projeto, um pouco mais adequado pra realidade dos índios, mas mesmo assim algumas questões sobraram, por exemplo, esses **“indicadores de conservação”, de “sustentabilidade e conservação”** que o projeto utiliza, eles são frágeis, eles não refletem muito a realidade das TIs. A gente tem discutido isso um pouco até na perspectiva de encontrar outro indicador que seja mais adequado. **A concepção original do GATI, fala muito dos “índios manterem áreas intocáveis”.** [...] **A própria direção do GEF, os coordenadores em outra escala, tem um pouco ainda essa visão extremamente conservacionista, entendendo que os índios para participarem do projeto deveriam se comprometer em manterem áreas, parte dos seus territórios intocados.** [...] Um desses indicadores que eles se utilizam, é o tal do **“METT”**,

que é um indicador **utilizado pra unidades de conservação e que foi adaptado de forma superficial, meio grosseira até, para o caso das Terras Indígenas**. E é esse tipo de indicador que a gente quer substituir. **É um indicador que está focado muito nas questões de biodiversidade, conservação da biodiversidade, e no caso da TIs tem que ser levados em consideração critérios socioambientais, e não exclusivamente ambientais**. Não é só uma ideologia, uma ideia que vem desde o principio, isso ta em indicadores de resultados claramente pautados em questões que a gente não concorda. Mas têm que colocar alternativas, não basta dizer que é ruim, se a gente não colocar uma alternativa de outro indicador (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

O METT - *Management Effectiveness Tracking Tool*, já mencionado na seção anterior, é uma Ferramenta de Monitoramento de Efetividade de Gestão mais usada no mundo para fins de avaliação e monitoramento da efetividade de gestão em UCs, com finalidade de definir “prioridades e comparações quanto à governança exercida pelo Estado em seu papel como principal executor da gestão dessas áreas protegidas” (CHAPE et al. 2008¹¹⁹ *apud* MARINELLI, 2011, p.1). Conforme Stoll-Kleemann (2010¹²⁰ *apud* MARINELLI, 2011, p.1), a ferramenta METT tende a gerar “resultados contraditórios quanto à efetividade, os fatores de sucesso e de falhas na gestão de áreas protegidas”, sendo sua abordagem metodológica o principal problema, pois são específicos no “número e tipo de indicadores” focados na biodiversidade e nos recursos naturais, pouco consideram o contexto local, como os ciclos de gestão, tão pouco envolvem a sociedade “na concepção, aplicação e uso dos resultados”. Também não há preocupação de um “acompanhamento sistemático de aspectos socioeconômicos e socioculturais” das áreas protegidas em questão. Desse modo, o METT possui uma abordagem muito específica, voltada à biodiversidade e recursos naturais.

O mesmo interlocutor que criticou o METT salienta a necessidade da equipe de execução debater criticamente sobre esse indicador, o que não foi possível no primeiro ano de instalação do Projeto GATI. A execução do Projeto está a cargo da FUNAI essa instituição está tendo que se ajustar intrainstitucionalmente a fim de “criar espaço” para a execução do Projeto. Durante a experiência de trabalho na CGMT/FUNAI, junto à equipe da UGP e demais servidores que participam da execução do Projeto, se observou que, via de regra, todos envolvidos na execução possuem muitas outras atribuições, por vezes sobrecarregados de

¹¹⁹ CHAPE, S.; SPALDING, M.; JENKINS, M. The World’s Protected Areas: status, values in the 21st century. University of California Press. 125p. 2008.

¹²⁰ STOLL-KLEEMANN, S. Evaluation of management effectiveness in protected areas: methodologies and results. *Basic and Applied Ecology* 11: 377–382. 2010.

trabalho, atendendo demandas imediatas e emergenciais¹²¹ que aumentam substancialmente, na contramão do que propõe o Projeto GATI.

Diante desse cenário desafiador e complexo, a UGP quando em reuniões com a direção do GEF no Brasil, precisa constantemente estar se posicionando quanto às permanentes intenções desse órgão financiador. A seguir a fala do Coordenador Nacional do Projeto GATI evidencia essa situação,

Nós estamos tentando deixar claro que os índios eventualmente podem chegar à conclusão de deixar uma parte do seu território “intocado”, mas isso como um resultado de um processo de discussão, depois da realização de etnomapeamentos, de uma forma bem participativa e do estabelecimento de pactos, internos com as comunidades. Isso pode acontecer, determinada área intocada pra reprodução de fauna, repovoamento de fauna naquela determinada área, mas isso pode mudar, depois de um tempo o grupo pode resolver preservar, ou deixar usar menos outra área com mesmo objetivo. Mas isso não pode ser precondição do projeto, e isso é uma das **divergências que a gente tem com alguns dos dirigentes do GEF, no sentido de que isso não pode ser um princípio, os índios “terem que deixar áreas intocáveis”, não.** Isso pode ser o resultado de uma discussão, mas tem que ser uma decisão deles, e não uma imposição. Os dirigentes do GEF já sabem da nossa posição, a gente já explicitou isso claramente, de que não dá pra cobrar isso das comunidades. **Colocaram-nos que essas comunidades, digamos assim, têm que ter um compromisso maior com a preservação, aquelas que vão participar do projeto.** Sem dúvida, não é, mas longe de falar em deixar áreas intocáveis, isso é uma coisa que não faz sentido. **Esse “ranço” é o principal problema que tem de origem do GEF e que permanece** (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011, grifos nossos).

Esses são sinais de que ainda restam fortes resquícios de um histórico no qual o paradigma conservacionista, seus valores e tecnologias baseados “numa ciência positivista da conservação e preservação do mundo selvagem” continuam impondo as regras e influenciando “no planejamento de APs de países em desenvolvimento” (PIMBERT; PRETTY, 2000, p.189). Não obstante, há resistências a esses paradigmas, com iniciativas que buscam encontrar caminhos alternativos, mesmo que para isso, por vezes, seja inevitável o envolvimento em Projetos financiados por fontes como o GEF, movidos por interesses diversos em um mundo em crise socioambiental (DIEGUES, 2008) e, ávido por tudo que diga respeito à biodiversidade.

¹²¹ Incêndios em TIs; retiradas de madeira e garimpo; invasões com caça e pesca ilegal; contaminação e doenças causadas por pulverização de inseticidas em monocultivos no entorno de TIs; arrendamentos em TIs com conflitos internos e externos; empreendimentos e seus impactos sobre as TIs; venda e consumo de bebidas alcoólicas e drogas em TIs; aliciamento de indígenas em áreas de fronteira; intervenções de missões religiosas e igrejas que contribuem para desestabilizar e desagregar socialmente grupos étnicos; carência alimentar e nutricional; denúncias de comércio dos recursos naturais sem manejo adequado, causando esgotamento de bens coletivos das TIs a fim de obter renda para compra de alimentos manufaturados; entre outros.

Em um contexto de certas tensões na execução do Projeto se registram impressões como as dos interlocutores do ICMBio, FUNAI e PNUD. Para a representante do ICMBio questões ambientais e indígenas devem andar juntas, não sendo possível encará-las de maneira polarizada,

Na área ambiental tem muita resistência à questão indígena pela ignorância, pela dificuldade do trato com a questão cultural diferenciada, a gente vive um mundo globalizado que massifica tudo, padroniza tudo, então de repente você tem a cultura hegemônica e você tem que lidar com o diferente, que fala uma língua diferente, que tem uma visão de mundo diferente. Então assim, o encontro desses dois mundos é que é exatamente a riqueza, mas **esses campos, o campo ambientalista e indigenista eles têm que estar abertos pra essa troca, para benefício dos índios. Por que os índios precisam dos dois campos. Então a gente precisa que esses campos na verdade se abram se conectem, para benefício dos índios. E da biodiversidade também, claro.** [...] Tem muito uma polêmica que é ideologizada dessa coisa do “ambientalismo, do meio ambiente”. [...] Mas **proteger a biodiversidade é proteger a questão indígena! Não existe contradição nisso. A grande questão é que, principalmente pra muitos indigenistas que não tem essa visão, essa dimensão parece contraditória muito mais em relação aos direitos indígenas relacionados à autonomia sobre a gestão e uso dos recursos naturais nos seus territórios, mas na verdade os próprios indígenas, em suas terras, eles estão também regulados pela legislação ambiental** (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011, grifos nossos).

Outro relato do Coordenador Nacional do Projeto registra preocupações da relação interinstitucional entre FUNAI e MMA,

Estamos com uma dificuldade, mais recente, mais complicada, que é essa relação com o próprio MMA. Se já é difícil articular a FUNAI internamente, articular a FUNAI com o MMA é outra coisa complicada também. Por que eles já partem de outros princípios totalmente diferentes, realmente a linguagem é outra. No MMA quem dialoga diretamente com a gente (FUNAI) são três setores lá dentro, que é ICMBio, o Departamento de Áreas Protegidas e o Departamento de Extrativismo (DEX)¹²². Se nós não temos uma cultura institucional de dialogar internamente, o MMA menos ainda. O ICMBio tem uma lógica totalmente diferenciada, não dialogam muito entre si e entre esses setores dentro do MMA. Então essa tarefa de tentar uma maior articulação interna que nós estamos fazendo aqui já há alguns meses o MMA não tem feito e eu sinto que eles têm mais dificuldade de fazer (Representante da CGGAM/FUNAI, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011).

A seguir outras ponderações em que o mesmo interlocutor compara o nível de compromisso entre FUNAI e MMA em relação à implementação do Projeto,

Houve um momento em que aparentemente o MMA se desinteressou pelo projeto, mas depois reconsiderou, mas a gente sente que não é com aquele compromisso, digamos assim, até isso se reflete inclusive financeiramente. Eles colocam menos recursos que a FUNAI, como contrapartida do projeto e tem menos gente nas pontas

¹²² Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

também pra acompanhar os projetos. Então a execução, dos projetos do GATI nas pontas basicamente vai ficar sob responsabilidade da FUNAI. Então quer dizer, tem o pessoal do ICMBio que em tese, deveria participar, mas eu estou entendendo que o **envolvimento do ICMBio pode ser maior nos lugares em que tiver sobreposição de Unidade de Conservação do Terra Indígena, onde já se tem interesse em resolver determinado conflito e tal, mas onde isso não acontecer, duvido um pouco que o ICMBio se envolva com tanto empenho no acompanhamento dos projetos locais. [...] De qualquer maneira estamos juntos, MMA e FUNAI, estão juntos na construção da PNGATI e tem esse compromisso de estar junto na execução do laboratório da PNGATI, que é o Projeto GATI.** Só que a gente sente que eles estão menos animados que a gente (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011, grifos nossos).

Nas impressões do Coordenador técnico do Projeto, apesar das tensões entre indigenismo e ambientalismo, o Projeto é flexível, salientando que a execução está a cargo da FUNAI parecendo ser este um ponto positivo,

O GATI tem todo um viés ambiental, por que ele foi elaborado conjuntamente. Agora ele é um projeto flexível e vai ser implementado da melhor forma possível atendendo essas demandas, indígenas e indigenistas, não são só demandas ambientais, por que se ele só atender demandas ambientais ele não vai funcionar, por que ele é para TIs e é executado pela FUNAI (Representante do PNUD, Coordenador técnico do Projeto GATI, 26/08/2011).

Outro aspecto que tem sido alvo de críticas ao Projeto é o elevado número de consultores previsto na execução das atividades. O consultor estará trabalhando diretamente com os indígenas e articulando o Projeto com outras instituições no intuito de consolidar os arranjos interinstitucionais necessários para que mecanismos políticos e de financiamento para gestão em TIs sejam firmados. No entanto, há críticas feitas tanto por parte dos servidores da FUNAI, quanto pelos indígenas, conforme extratos da memória da reunião do Comitê Diretor Paritário sobre essa questão,

(...) retomada a discussão do Plano Operativo Anual (POA), os representantes indígenas colocaram que o número de consultorias se torna demasiadamente pesada para um projeto que tem como objetivo ser protagonizado pelos indígenas, sendo que os índios conhecem suas terras e suas formas de manejo. (...) O Coordenador técnico do Projeto colocou que a equipe disponível para o Projeto é muito reduzida, de forma que as consultorias são necessárias para subsidiar a Unidade Gestora do Projeto e o Comitê Diretor em consolidar as informações sobre as experiências indígenas e os potenciais de cada região (Reunião de Instalação do Comitê Diretor: 17 e 18/06/2010).

Também para alguns dos novos servidores do quadro da FUNAI existem pessoas suficientemente qualificadas academicamente e com experiência para assumirem as atividades dessas consultorias, e, portanto não seria necessário envolver pessoas de fora, se perdendo a chance de aproveitar servidores do quadro. Outras impressões e críticas a respeito das

consultorias estão relacionadas às experiências que tiveram com as consultorias do PPTAL, cuja maioria dos aprendizados adquiridos na implementação e execução daquele projeto (trâmites burocráticos financeiros e arranjos institucionais) não foram internalizados pelo quadro de servidores da FUNAI. Hoje tais aprendizados poderiam estar facilitando e otimizando a implementação do Projeto GATI. Assim, parte de experiências anteriores na operacionalização interinstitucional de projetos foram perdidas, pois foram levadas embora com os consultores, exigindo novamente aprendizagens para lidar com trâmites administrativos no cumprimento de exigências das agências de cooperação, Governo e nos fluxos internos da FUNAI para encaminhamentos de Editais, subprojeto, entre outras operações, desde as TIs, CTLs, CRs à UGP do Projeto.

Quanto às críticas indígenas, além do excesso de recursos destinados ao pagamento de consultores há o descontentamento em relação a não contratação de indígenas para atuar nessas consultorias. Alega-se pela UGP que não há objeções quanto à contratação de indígenas, o fato é que o consultor “precisa ter as qualificações necessárias”¹²³, ou seja, implica em dominar a “linguagem do Projeto”, ou o Projetismo (PARESCHI, 2002; LITTLE, 2010), em que se faz necessária a “tradução” das expectativas e demandas diárias (ou de médio/longo prazo) e de futuro indígena, na produção de relatórios e elaboração de subprojetos. Tais relatórios precisam estar no formato exigido pelo financiador e “inteligíveis” para fins de prestação de contas, entre outros pormenores, como a exigência de cumprir os prazos para entrega de tais relatórios. Trata-se de situações em que há o desencontro de “dois sistemas políticos e administrativos diferenciados que requerem o estabelecimento de novas formas de interação” (LITTLE, 2010, p.258).

¹²³ O primeiro Edital nº 2011/007 do Projeto PNUD BRA 09/G32, estabelece que o consultor deverá ter os seguintes “Requisitos Obrigatórios: nível superior; experiência em um ou mais aspectos de apoio a projetos socioambientais: elaboração, coordenação, gerência, gestão, execução e assessoria; experiência de trabalho com povos e terras indígenas; domínio de escrita, computação e elaboração de relatórios técnicos; disponibilidade para viagens na região de trabalho. Além dos “Requisitos Específicos Desejados: Experiência em: planejamentos participativos; em projetos socioambientais junto com povos indígenas e/ou movimento indígena; em coordenação e implementação de planos e projetos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, envolvendo etnmapeamento; em capacitação de indígenas; de trabalho com as etnias das áreas de referência ou da região; em logística de campo, preferencialmente para locais de difícil acesso na área de abrangência; Conhecimento em legislação indigenista e ambiental; Conhecimento do funcionamento e de procedimentos da FUNAI; Capacidade para promover articulação interinstitucional.” O Consultor terá o prazo de 12 meses para elaborar e entregar, em conjunto com os indígenas, 6 Produtos que vão desde “Documento contendo proposta metodológica e levantamento dos subsídios necessários à realização dos objetivos; relatório de reuniões; sistematização e análise dos resultados; projetos elaborados em conjunto com as associações e comunidades indígenas das Áreas de Referência, articulado com os diagnósticos realizados”, além de “construir parcerias institucionais, organizar, apoiar e acompanhar oficinas de capacitação”, elaborar cronograma, indicadores, prestar contas, entre outros (Extraído do Projeto GATI, Edital nº 2011/007/ PNUD BRA 09/G32, 2011d, p. 1-3).

Experiências obtidas no Projeto Demonstrativo tipo A (PD/A), executado no âmbito do PPG7, apresentado no capítulo 2, mostram as dificuldades que tiveram as organizações indígenas “para compreender o operar as matrizes discursiva de um projeto” (LITTLE, 2010, p.258), cujas bases estão alinhadas aos paradigmas desenvolvimentistas, por mais “etno” que procure ser. Trata-se de formatos de trabalho limitadores para populações que possuem “valores culturais, padrões de liderança, concepções de tempo” específicas fundamentando em “sua estrutura organizacional e relações políticas”. Em alguns casos o Projetismo pode até criar cisões internas em aldeia ou TI, visto que em geral os mais jovens passam a liderar na mediação entre índios e sociedade não-indígena dominante, por vezes abalando hierarquias geracionais, levando ao enfraquecimento de líderes anciões (ãs) tradicionais, entre outras formas de organizações por relações de parentesco (LITTLE, 2010, p.260).

Outra questão relacionada ao Projetismo é a relação feita entre “Projeto e recurso”, ou melhor, “projeto é recurso”. De certa forma, há uma tendência dos representantes das OIs focarem as discussões nas reuniões do Projeto em como será “repartido” os recursos entre as TIs. Algumas reuniões do Projeto GATI, tanto as realizadas na FUNAI Sede ou de outras instituições parceiras, em que estavam presentes representantes de OIs (COIAB, ARPINSUL, ARPIPAN, etc.), quanto em uma das 32 ARs (TI Xambioá/TO), se percebe que há ansiedade por parte dos indígenas em saber “quanto e quando” o dinheiro chegará às TIs. No caso da reunião do Projeto GATI na TI Xambioá, parte da discussão ficou centrada em quanto seria o valor que a TI teria direito e quais seriam os primeiros projetos, sendo que todas as sugestões estavam relacionadas a “atividades produtivas”, voltadas para a geração de renda e segurança alimentar, como por exemplo: fomentar projetos de “proteção e criação de quelônios” e “engorda de Pirarucu”. Entretanto, no diagnóstico realizado pela FUNAI em conjunto com os indígenas Karajá, em dias anteriores à reunião do Projeto GATI, foram registrados diversos pontos vulneráveis à gestão territorial e ambiental ao longo do perímetro da TI Xambioá, como, por exemplo, o assoreamento de nascentes que atravessam a TI; desmatamento no entorno da TI realizado por lindeiros; cisões internas entre lideranças de aldeias da TI envolvendo denúncias de atividades ilícitas (retirada de madeira para venda, criação de suínos contaminando nascentes, etc.), entre outras problemáticas que influenciam direta e indiretamente na proteção territorial que viabilizará a integridade ambiental da TI, comprometendo qualquer outro projeto futuro de atividade produtiva.

O histórico da política assistencialista a qual os indígenas estiveram submetidos por décadas em relação ao acesso de recursos financeiros de projetos em que eram meros receptores e coadjuvantes, sem envolvimento na elaboração, planejamento, execução e

avaliação, parece ser um obstáculo a ser superado para mudança de paradigma proposta pela PNGATI, que parte da experiência de execução do Projeto GATI. A proposta de implementação do Projeto traz como condição de execução a iniciativa indígena e autonomia na construção de propostas de subprojetos, para posteriormente, conforme o necessário, acessarem recursos para execução. O novo estilo proposto carece tempo para apropriação, tanto pelos indígenas quanto por representantes das instituições de apoio, especialmente a FUNAI, marcada historicamente por uma tradição política calcada no autoritarismo e centralização de poder (MORAES, 2008).

Em relação à descentralização de recursos do Projeto,

Não se pretende fazer uma divisão exata ou igual destes recursos entre TIs, por vários motivos, tais como: diferenças grandes em termos de população e área territorial – o que obrigaria escolher algum critério, como também as diferentes realidades regionais, que influenciam os custos de realizar as atividades nas TIs. É o papel do Comitê Diretor Paritário examinar as demandas que chegam das TIs e dos Núcleos e Conselhos Regionais e avaliar quais despesas são prioritárias no sentido de atingir os objetivos e metas do Projeto, e baseado nisso, alocar os recursos para as diferentes atividades (PNUD, 2011b).

Aproximando-se apenas de algumas das inquietações relacionadas à complexidade de assumir um Projeto abrangente como esse, em termos de escala de execução e níveis de interações institucionais envolvidas em que se expressam distintos interesses na realização da gestão de TI, a avaliação feita pela representante do ICMBio a respeito da relação Projeto GATI e PNGATI, mostra expectativas quanto a esse processo e comprova que na perspectiva das instituições diretamente envolvidas a PNGATI já está em vigor por meio do Projeto, mesmo sem ter sido promulgada:

Os elementos da PNGATI devem ser considerados na execução das ações que estão previstas no âmbito do Projeto GATI, que é a implementação da PNGATI. E quando ele terminar vai se seguir no PPA, normalmente. Na verdade o Projeto GATI é um instrumento de transição para a implementação de uma política nova, então é como se fosse um projeto piloto, um projeto demonstrativo, onde você cria o tal do “*savoir faire*”, o tal do saber fazer. Então a gente vai construir esse saber fazer para poder implementar a política nos seus mecanismos governamentais de Plano Plurianual, de programas e tudo mais (Representante do ICMBio, membro do GTI, 16/09/2011).

Na presença de forças hegemônicas de financiamento movidas por interesses, por vezes obscuros, o desafio que está na essência do Projeto GATI é a construção de caminhos que contribuam no avanço de ações voltadas à gestão territorial e ambiental de TIs fundamentadas em diálogos intercientíficos. O Projeto tem como proposta equilibrar “dois

sistemas de conhecimento e pressupostos lógicos: o ecológico-cultural e o técnico ambiental”, considerando que o gerenciamento dos recursos naturais para a própria sobrevivência já é uma prática “inerente à cultura indígena” (PNUD/GEF, 2009, p.25). No entanto, a gestão incorporada nas práticas indígenas cotidianas, por vezes passa despercebida até mesmo pelos indígenas. Assim, é também invisível aos olhos dos não indígenas, que ignorantes dos saberes indígenas, precisam que os mesmos sejam traduzidos com a finalidade de formalizar o reconhecimento de usos diferenciados dos recursos disponíveis nas TIs, garantindo aos indígenas respeito às formas específicas de gestão territorial e ambiental que já realizam em seus territórios, no âmbito do ordenamento territorial do Estado.

No entanto, a simetria de um diálogo intercientífico nessas circunstâncias passa por análises como a de Gallois (2001) em que a autora defende que,

Efetivamente nunca foi provado que os sistemas indígenas de gestão e uso de recursos naturais sejam conscientemente intencionalmente conservacionistas. É preciso distinguir entre formas de gestão e manejo dos recursos, que não seriam a princípio conservacionistas ou equilibradas e formas de organização social, que, estas sim, podem em contexto tradicional promover um equilíbrio nas relações entre essas sociedades e seu meio ambiente (GALLOIS, 2001, p.183).

Nesse sentido, pode soar desagradável, quando em alguns membros da equipe de execução do Projeto salientam que as 32 TIs servirão de “laboratório” para testar a PNGATI. Entretanto em termos práticos, em que há necessidade do poder público agir frente à complexidade de demandas indígenas contemporâneas, as ARs podem propiciar a afirmação de experiências de gestão construídas e fundamentadas a partir de lógicas cognitivas multiculturais e intercientíficas. A interlocução com o Coordenador Nacional do Projeto demonstra essa perspectiva,

A ideia é que o GATI seja um projeto incorporado pela FUNAI totalmente, quer dizer, que ele seja incorporado não só pela FUNAI, mas pelo MMA também. Pois a gente entende que ele é um **laboratório** importante da PNGATI. É onde a gente pode testar todos os conceitos e os princípios que se discutiu longamente pela PNGATI, então seria uma forma se testar isso na prática (Representante da CGGAM, Coordenador Nacional do Projeto GATI, 24/08/2011, grifos nossos).

Hoje em sociedades complexas como a estabelecida no território brasileiro, interações, especialmente de conhecimentos, se tornaram invariavelmente necessárias para que se obtenham políticas públicas que reflitam em estratégias de ordenamento territorial socialmente justa, em que todos os segmentos sociais sejam considerados dentro dessa complexidade.

A próxima seção traz como exemplo, o conteúdo de dois Planos de Gestão elaborados com intermediação e apoio de instituições parceiras no Projeto GATI, a fim de verificar a partir dessas experiências possíveis polarizações existentes nas concepções de gestão territorial e ambiental presentes nesse tipo de documento.

4.3.1 Caracterização e perspectivas de dois Planos de Gestão

Essa seção apresenta dois Planos de Gestão elaborados em contexto territorial distinto – amazônico e não amazônico - e com apoio e envolvimento de diferentes instituições. A ideia não é compará-los em termos de “melhor ou pior”, mas trazer elementos que mostrem perspectivas que estão na base desses Planos, a partir de algumas características que os distinguem. Cabe salientar que as TIs envolvidas nos PG apresentados não são ARs do Projeto GATI.

O Plano de Gestão da TI Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu/AC (GAVAZZI, 2007), das etnias Kaxinawá e Ashaninka, foi elaborado no âmbito das atividades relacionadas ao ZEE do estado do Acre. Antecede esse PG as oficinas de etnomapeamento que a Comissão Pró-Índio do Acre (CPI/AC) realizou com as organizações indígenas em oito TIs localizadas no Alto Juruá, na faixa de fronteira Brasil/Peru. Protagonizaram o PG os Agentes Agroflorestais Indígenas (AAFI), professores, agentes de saúde e outros representantes das aldeias da TI. Além de ter o ZEE do estado do Acre como tema mobilizador, contribuiu para incentivar a elaboração do PG o papel dos AAFI na gestão territorial e ambiental da TI. A autoria do Plano foi da Associação Kaxinawá do Rio Breu (AKARIB), contando com a organização da AKARIB, Associação do Movimento de Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre (AMAAI – AC) e Comissão Pró Índio do Acre (CPI – AC) e com o apoio das seguintes instituições: *TNC*; *Gordon and Betty Moore Foundation*; *Rainforest Foundation* e Governo do Acre. O Plano traz ilustrações produzidas pelos indígenas que representam atividades, elementos, utensílios do seu cotidiano. O texto parece ser narrado pelos próprios indígenas em uma linguagem clara e acessível. Trata-se de uma publicação bilíngue.

O Plano está estruturado com introdução/apresentação/contextualização da importância do Plano e tema motivador/ temas e itens de “acordos”. Esse PG é entendido como um instrumento de “ajuda” para que os indígenas “manejem e conservem a biodiversidade para garantia da sobrevivência indígena atual e das futuras gerações” (GAVAZZI, 2007, p.7). A palavra “territorial” vem antes da “ambiental” quando se fala em

gestão de TI. Abordam-se os seguintes temas: Recursos florestais/florísticos; pesca; caça; roçados; criação e manejo de animais domésticos e silvestres; lixo e saneamento básico – saúde ambiental; recursos hídricos. Cada tema possui itens em que se verifica uma linguagem com tendência proibitiva e impositiva, explicitamente para fins de normatizar o uso dos recursos naturais da TI. A palavra “não” é usada repetidamente para fundamentar o que “se deve” ou “não se deve” ou o que “se pode” ou “não pode fazer” na TI. Consta no Plano que o mesmo será usado para apoiar as relações políticas da TI com o entorno (vizinhos e governos municipais). Consta também que o PG não é uma lei, mas um acordo entre familiares e habitantes da TI, explicitando que o PG não é “proibição, mas conscientização” (GAVAZZI, 2007, p.8).

O foco do PG da TI Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu parece estar centrado em estabelecer regras para a conservação dos recursos naturais sobre as atividades que já são realizadas resgatando elementos dessas atividades que podem contribuir para a proteção do território como um todo, tanto no âmbito da gestão ambiental quanto territorial. O tema da proteção territorial perpassa os acordos voltados a “gestão ambiental” como sinônimo de conservação. São exemplos de itens que perpassam o tema da proteção: proibição da venda de madeira de lei e de Huni, Kamarãpi e de carne de caça; impedir que pessoas estranhas levem materiais vegetais/animais/minerais da TI (biopirataria); pessoas de fora não podem pescar na TI; fazer fiscalização durante a Piracema (com apoio da AAFI, IMAC¹²⁴, IBAMA); “Não se deve colocar roçados a menos de 100 metros da beira do rio, igarapés e lagos” (GAVAZZI, 2007, p.17).

Estabelecem-se regras para caça e pesca e medidas em hectares para plantio dos roçados e criação de animais domésticos. Um dos itens que compõe o tema “Recursos Florestais e Florísticos” chama atenção: nº 14. “Pesquisa: Fazer pesquisas sobre potenciais produtos florestais não madeireiros que, no futuro, possam ser comercializados. Devemos fazer parcerias com instituições governamentais, não governamentais e empresas privadas para a pesquisa e comercialização” (GAVAZZI, 2007, p.21). Esse PG apresenta um forte caráter normativo do espaço da TI, com enfoque na gestão ambiental para conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, mostrando preocupações com a extinção de espécies, contaminação de rios, igarapé, lagos; escasseamento da caça e pesca caso não sejam cumpridas as regras. Aspecto a ser destacado (apesar do tom impositivo) é a preocupação com a questão da produção de alimentos para a alimentação escolar, propondo que os indígenas

¹²⁴ Instituto do Meio Ambiente do Acre.

“devem se organizar para ter uma produção para merenda escolar, estimulando a regionalização da merenda através da compra de mercadorias locais” (GAVAZZI, 2007, p.33). Elaborado em contexto amazônico cuja TI possui 31.277 hectares esse PG não trás problemáticas relacionadas à questão territorial (ex. necessidade de ampliação do território, garantia de acesso a espaços de uso tradicional que extrapolam o perímetro da TI) centralizando a discussão no regramento/disciplinamento do uso dos recursos naturais disponíveis na TI.

Já o Plano de Gestão Territorial Pataxó das Terras Indígenas Barra Velha e Águas Belas/BA (FUNAI/UNESCO, 2011) não trás no seu título a palavra “ambiental”, levando ao entendimento que este é um aspecto que estaria implícito na gestão territorial da TI. Esse PG tem como antecedente a atividade de “Etnomapeamento e zoneamento agroextrativista do complexo aldeias Parque Nacional Monte Pascoal” (2008), bem como incentivado pelo cenário em discussão sobre a PNGATI e do Projeto GATI. Consta que a construção do Plano iniciou na “Capacitação em Mobilização de Recursos para Gestão Territorial e Ambiental” (julho/2010), sendo este o tema mobilizador. A necessidade do PG se deve pelas interferências a gerencia indígena nos seus territórios (invasão, dependências, violências, degradações ambientais decorrentes de práticas exógenas às étnicas), aspectos que demandam ações conjuntas como a elaboração de PG territorial que leve à autonomia e plenitude (em termos políticos, ambientais, sócio-culturais, econômicos, entre outros) dos indígenas na condução de suas TIs. O PG é entendido como a “consagração de uma das mais importantes e inovadoras ferramentas no processo de busca pela autonomia, participação e gestão plena de seus territórios tradicionais” (FUNAI/UNESCO, 2011, p.5-6).

O PG é de autoria do Conselho de Caciques, Lideranças e Povo Pataxó das TIs Barra Velha e Águas Belas, contando com a organização do mesmo Conselho; dos Consultores Biólogo e Antropóloga da UNESCO/FUNAI; Assessores da FUNAI: CGMT, CGGAM, CGETNO; CTL-FUNAI/Itamarajú/BA e CTL-FUNAI/ de Barra Velha/BA; CR - FUNAI Sul da Bahia, Eunápolis/BA e Colaboradora para etnomapas. O apoio financeiro foi da FUNAI/UNESCO – Projeto 914BRA4008 – Salvaguarda de Comunidades Indígenas.

O PG Territorial Pataxó das Terras Indígenas Barra Velha e Águas Belas está estruturado da seguinte forma: Apresentação (elaborada pelos caciques e lideranças Pataxó); Introdução (elaborada pela equipe consultores), na introdução consta a metodologia para construção do PG, apresentando as oficinas realizadas para coleta de dados, sistematização e elaboração dos etnomapas; São objetivos do Plano: Administrar o Território; Sustentabilidade; Autonomia; Fortalecimento da Cultura; Defesa do Território; Respeito;

Compromisso de cada Aldeia; Cumprimento de Metas; Vida Digna; Estruturar o Território; Demandas para Setores do Governo; Importante para o Planejamento; Garantia dos Direitos Indígenas; Demarcação do Território; Ser um Instrumento para o Futuro; Atingir Filhos e Netos. Conforme seus objetivos o PG abarca oito temas, quais sejam: Território; Preservação e Uso Sustentável; Habitação; Educação e Fortalecimento da Cultura; Agricultura; Saúde e Medicina Tradicional; Etnoturismo; Pesca; Direitos e Benefícios Sociais. Cada tema se desdobra em várias problemáticas a serem dirimidas a partir de ações propostas e com apoio de potenciais parceiros, envolvendo órgãos públicos, empresas públicas, universidade, ONGs, entidades como CIMI; OIs e comunidades indígenas.

Esse Plano se distingue do anterior pelo fato de estar centrado na questão territorial, entendendo ser esta a “ponte” para superação dos demais temas. O tema Território discute problemáticas da revisão dos limites da TI Barra Velha; fiscalização; moradia de não índios na TI; criação de uma associação que apóie na gestão das TIs; Sobreposição da TI com o Parque Nacional Monte Pascoal (PNMP). O tema Preservação e Uso Sustentável expõe problemáticas que sempre estiveram em pauta entre os Pataxó no que tange as estratégias para gestão do seu território, bem como os conflitos que envolvem a sobreposição da TI. As problemáticas a serem tratadas nesse tema são: Áreas degradadas; Desmatamento; seca das nascentes e assoreamento dos rios; Artesanato de madeira; Mangues; Incêndios florestais e queimadas descontroladas; Poluição por agrotóxicos; e a questão do gado. Cada problemática se desdobra ações necessárias para reverter a situação apresentada e ao final os potenciais parceiros que podem ser acionados.

A linguagem usada no PG é acessível e as ações são muito propositivas e menos proibitivas. No PG poucas são as vezes que a palavra “não” aparece no texto, sendo substituída por “evitar”, “cobrar”, “reivindicar”, “buscar apoio”, “criar”, “debater”, “fortalecer”, “organizar”, entre outras. Mostra-se mais como um instrumento de planejamento de futuro a ser acordado entre as partes envolvidas para que alcancem demandas do coletivo da TI. É mais flexível e dinâmico na construção de mecanismos que viabilizem alcançar os objetivos, se mostrando um instrumento aberto a rediscussões, replanejamento e reformulações caso necessário e conforme determinadas problemáticas forme sendo dirimidas pelas ações indicadas.

Nesse PG a gestão ambiental em relação à questão da conservação da biodiversidade e dos recursos naturais não aparece de modo explícito e normativo, apesar de presente no texto. O tema da gestão ambiental nesse PG se mostra vinculada às questões da saúde, alimentação e educação. Esse PG parece ser mais abrangente estando a gestão territorial em

evidência e englobando a gestão ambiental, incorporando aspectos da proteção territorial e dos recursos naturais, das aspirações econômicas, sociais, culturais e políticas do povo Pataxó.

As duas experiências apresentadas exemplificam que os PG trazem características específicas, espelhando/expressando as condições e intenções em que foram construídos, em termos de relações institucionais estabelecidas e territórios garantidos para pleno usufruto, em que é possível projetar o futuro em termos de proteção e gestão dos recursos disponíveis. Sendo o PG um documento que propõe facilitar o diálogo entre órgãos públicos e outros parceiros, com a finalidade de garantir diretrizes mínimas para acessar políticas, quanto mais elementos forem sistematizados e incorporados melhor será aproveitado. O ideal é que o PG seja um documento propositivo em que os anseios indígenas em concomitância com a apresentação dos acordos ou ações estabelecidas, sejam mais referências do que normatizações/regras a serem seguidas, estando aberto para reavaliações conforme necessário, para o alcance do bem estar daqueles que habitam a TI.

A experiência do PG TI Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu demonstrou as características de um PG inclinado a criar regras internas e normatizar as ações dentro da TI, apoiando o trabalho já realizado pelos AAFI, pouco ampliando o debate da gestão territorial e ambiental para além dos limites da TI. Pode-se considerar que o contexto de isolamento em que se encontra a TI Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu também influencia na diferença de conteúdo abordado na experiência do PG Territorial Pataxó das Terras Indígenas Barra Velha e Águas Belas. Estas últimas TIs possuem seus territórios localizados em contextos mais degradados e sob maior influência não indígena, sendo necessário manter maior interlocução com estes para acessar demandas e equipamentos que supram suas necessidades.

Na próxima seção são retomadas algumas questões do presente capítulo a fim de discutir a influência da PNGATI na contribuição da gestão dos territórios sociais indígena considerando as interações institucionais em construção e necessárias para a sua implementação.

4.4 PNGATI E A AFIRMAÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIAIS INDÍGENAS

Por meio desse trabalho que busca compreender em que medida a PNGATI contribui para a afirmação dos territórios sociais indígenas, se verificam controvérsias que movem o tema gestão de TIs. Essas disputas decorrem dos posicionamentos das instituições envolvidas no debate que defendem seus interesses a partir de pontos de vista nem sempre condizentes

entre si. Apesar disso é possível verificar que a afirmação dos territórios indígenas entra em uma nova fase com o processo de construção da PNGATI.

O fato do debate sobre a gestão dos territórios sociais indígenas ganhar fôlego em concomitância às discussões das metas a serem cumpridas pelos países que assumiram as Convenções na Rio 92, como a CDB e CMC, indica a presença de interesses hegemônicos sobre as florestas e recursos disponíveis nos territórios sociais indígenas, que na categoria TI, são também bens da União, portanto suscetíveis às políticas de ordenamento territorial do Estado frente aos interesses hegemônicos do “capitalismo verde” (DIAS; TOSTES, 2009).

A preocupação com gestão territorial e ambiental de TIs foi concebida e passou a ser tema de relevante debate junto ao Governo após o *boom* demarcatório de TIs efetuado com apoio do PPTAL. Assim, na AL atualmente se concentra a maior extensão de TIs no país, chegando a 405 TIs que somam 103.483.167 hectares (ARAÚJO, 2006, p.23). Igualmente essa região foi a que teve maiores investimentos em projetos e políticas direcionadas a proteger e recuperar ambientalmente os territórios indígenas, como é o caso do PDPI. Somente mais tarde, a partir da iniciativa do Projeto Carteira Indígena, que as atenções governamentais se inclinaram com maior ênfase ao atendimento mais sistemático às demandas indígenas fora do contexto territorial amazônico. Desse modo, legitimar e viabilizar a PNGATI, assim como o Projeto GATI, só foi possível diante de interesses nacionais e pressões internacionais em relação à contribuição e importância das TIs e dos povos que nelas habitam, especialmente em contextos territoriais amazônicos, para a conservação e manutenção da biodiversidade.

Nesse sentido, mesmo reconhecendo que o esforço da articulação realizada entre as OIs para que os propósitos da PNGATI e do Projeto GATI se estendam para além do contexto territorial amazônico, são dúbios e desafiantes os potenciais que ambas as iniciativas terão em outras regiões e biomas do país. As propostas da PNGATI não estão descoladas da necessidade de avançar nas demarcações em termos de conclusões de processos em andamento e atendimento a antigas e novas reivindicações. Essa inquietação é verificada na fala de um representante da COIAB que participou de todo o processo em que emergiu a PNGATI. Quando questionado sobre a relação PNGATI/Projeto GATI e as situações de TIs em contextos territoriais não amazônicos, houve a manifestação que segue,

A discussão que nós tivemos foi um aprendizado pra mim também. Por que se percebe na fala das lideranças que as terras deles não ta demarcada em muitos lugares, não ta reconhecido, e há um desafio muito grande do Estado brasileiro aceitar isso. Isso é uma discussão de muito tempo. Então isso é um desafio que eu

acho que também na questão de gestão é complicado, não é? **Muito eu escutei: “Como discutir gestão territorial se nós não temos as terras demarcadas?” Então esse é o desafio da própria política também, pensar dentro da FUNAI essa prioridade de demarcação.** A gente sabe que é difícil, por que não é só um querer da comunidade, e nem só de responsabilidade da FUNAI, há muitos outros interesses e isso tá muito transparente pra gente, muito forte hoje (Representante da COIAB, 27/01/2012, grifos nossos).

Nesse sentido, o processo de construção da PNGATI também possibilitou a expansão do olhar dos representantes das OIs sobre as diferentes situações e condições fundiárias, territoriais e ambientais em que se encontram os povos indígenas no país, fortalecendo o movimento indígena nacionalmente nas reivindicações pela afirmação das demarcações dos seus territórios.

Ao resgatarmos o histórico de políticas de fomento direcionadas a apoiar projetos em TI na AL se verificam instituições que extrapolam a esfera nacional, como a aproximação da cooperação técnica e financeira de organismos como GEF, TNC e GIZ, que enquanto parceiros internacionais carregam intencionalidades e pressupostos que os motivam a contribuir na gestão de TIs: o foco na conservação da biodiversidade e a proteção dos ecossistemas florestais. O GEF, enquanto o único fundo financiador das Convenções firmadas na Rio 92, se empenha em colaborar com o Governo brasileiro no aumento, ou melhor, em dobrar as áreas dos biomas florestais brasileiros “sob algum regime de conservação”, contando para isso com os 12% do território nacional que compõem as TIs, conforme explicitado no Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.10). Em relação à TNC essa ONG tem sido pioneira no apoio à implementação de PG de TIs e todo o processo de uso dos etnoinstrumentos que o precede. Tem apoiado também no fortalecimento institucional indígena (capacitações), estando dentre seus objetivos o fortalecimento das instituições de nível local para melhorar a interação das mesmas com as outras instituições que atuam em outros níveis de gestão do território.

Entretanto, como expresso nas seções anteriores, esses organismos de cooperação internacional como o GEF, GIZ e TNC entre outros, tem na sua origem tendências preservacionistas e conservacionistas, devendo atingir metas e indicadores de acordo com os anseios dos doadores que os financiam para esse fim. Essas são interações que se por um lado estão voltadas a apoiar melhorias nas condições de vida das populações locais, por outro são interações com tendências comprometidas com ideologias hegemônicas mundiais conservacionistas que imprimem suas expectativas e interesses naqueles que apoiam. Desse modo, o envolvimento dessas parcerias junto aos processos de gestão das TIs traz influências

para a afirmação desses territórios a partir das relações e interesses culturais hegemônicos que os movimentam, que costumam ser mais amplos do que os interesses das populações locais.

A própria questão das TIs terem ganhado um adjetivo a mais, o reconhecimento como “áreas protegidas”, por um lado é interessante, pois possibilita ampliar a importância desses territórios perante o Estado, expandindo possibilidades de fomento ao apoio à manutenção e recuperação ambiental dessas áreas. Porém, por outro abre margem para diversos interesses de instituições que se aproximam na intenção de apoiar a gestão desses territórios, impondo suas compreensões sobre a gestão dos mesmos, podendo comprometer a autonomia indígena no controle à afirmação dos seus territórios.

Cabe lembrar que toda a discussão sobre a gestão de TIs está vinculada a um projeto maior do Estado de envolvê-las no seu processo de ordenamento territorial, sendo difícil evitar determinadas normatizações de interesse da União. Conforme as premissas de um país democrático, ou seja, aberto a ampla participação e empoderamento da sociedade civil organizada, bem como ao apoio multilateral, a política do Governo espelha diversos interesses e influências.

Verificando algumas decisões que vem sendo tomada a nível do poder legislativo federal se registra um cenário ambíguo às proposições da PNGATI como: as mudanças no Código Florestal; implementação de projetos de desenvolvimento como as obras do Governo Federal do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); Regulamentação do art. 231, § 3º que dispõe sobre o “aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas”; Instrução Normativa nº 14 de 27/10/2011 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (DOU. 28/10/2011), sobre “Procedimento de licenciamento ambiental”, que altera e acresce dispositivos à Instrução Normativa nº 184/2008, que dispõe sobre procedimento de licenciamento ambiental; bem como a Portaria Interministerial nº 419 de 26/10/2011 - Ministérios da Justiça, Cultura, Saúde e Meio Ambiente (DOU. 28/10/2011) que Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental; o rompimento da CNPI com o Governo Federal por ignorar diversas demandas indígenas e o Estatuto do Índio paralisado; Proposta de Emenda à Constituição (PEC 215/2000) dando ao Congresso a atribuição de demarcação de novas TIs e podendo ameaçar até mesmo as áreas já demarcadas, além das TQ e UC.

Essas são questões que influenciam direta e indiretamente na morosidade da assinatura do Decreto da PNGATI, desafiando ou mesmo impedindo ainda mais a plena

afirmação dos territórios sociais indígenas. Trata-se de um cenário inseguro, duvidoso e pouco favorável quanto às possibilidades de viabilizar os objetivos da PNGATI, incorporando mais elementos ao histórico cenário de enfrentamento para efetivação de políticas públicas indígenas no Brasil.

As discussões sobre a necessidade de construção de uma política como a PNGATI ter origem nas primeiras intenções do MMA, FUNAI e OIs em submeter um projeto de proteção, conservação, recuperação e uso sustentável da biodiversidade em TIs junto ao GEF em 2005, atendendo demandas do movimento indígena feitas ao MMA, demonstram que a iniciativa da gestão interinstitucional de TIs partiu de uma agenda ambientalista e socioambientalista, mais do que propriamente indigenista. Entretanto essa constatação não justifica definir o que está acima ou abaixo nesse debate – se é a gestão territorial ou ambiental. A garantia da autonomia indígena na gestão dos seus territórios está presente na PNGATI que tem suas diretrizes calcadas em relações intercientíficas, sendo a trocas de saberes a base para uma efetiva gestão. Porém, seu mecanismo de funcionamento depende das interações institucionais que estão sendo estabelecidas e que conseqüentemente indicam a tendência de gestão que se faz nesses territórios.

Toda experiência da construção dessa política já contribuiu para a afirmação dos territórios sociais indígenas. Os resultados materializados nos conteúdos da Minuta de Decreto expressam aproximações do debate entre representações indígenas, por meio de suas OIs e gestores públicos do MMA e FUNAI, que partindo de marcos legais constitucionais e infraconstitucionais socioambientais, formalizaram demandas básicas necessárias para a consolidação de melhorias nas condições de vida dos indígenas em seus territórios. São demandas que necessariamente perpassam as esferas ambientais e territoriais, precisando ser atendidas em conjunto. A gestão territorial e ambiental dos territórios indígenas é a base para assegurar as outras necessidades como segurança alimentar saúde, geração de renda, manutenção da cultura indígena seus saberes, línguas e formas educacionais específicas.

As discussões apresentadas ao longo da dissertação mostram a amplitude em que se insere o debate da gestão territorial e ambiental de TIs. As concepções de gestão que embasam a PNGATI são amplas e fundamentadas no protagonismo indígena e nos princípios socioambientais, em que as demandas para superação da problemática territorial, ambiental, social, econômica, cultural, de saúde, educação das TIs se reúnem a fim de serem atendidas simultaneamente.

Apesar de não haver uma definição fechada do que seja a gestão ambiental e territorial de TIs, sendo várias as perspectivas que permeiam esse debate, na situação empírica

se verificou que existe uma tendência do MMA em entender a gestão ambiental como sinônimo de conservação da biodiversidade. Ou melhor, sobrepõem o tema da gestão ambiental nos espaços de diálogo, como por exemplo, procurando definir antecipadamente a metodologia a ser seguida para elaboração dos PG, garantido nesse contexto a incorporação dos regramentos necessários ao cumprimento da legislação ambiental dos territórios envolvidos.

Tem-se por outro lado a maior preocupação dos interlocutores da FUNAI com a questão da proteção territorial, vigilância, combate a atividades ilícitas nas TIs, recuperação de solos e reflorestamento com espécies nativas, criação de pequenos animais (por vezes silvestres) para consumo, entre outras ações que apóiem os indígenas a garantirem maior autonomia na gestão territorial de suas terras. Estes últimos não vêem a gestão ambiental em segundo plano, mas como complementar à gestão do território. Quer-se que, a partir dessa relação de co-gestão territorial e ambiental entre interações institucionais indígenas e não indígenas cada povo indígena alcance sua autonomia por meio de estratégias de gestão estabelecidas pelos mesmos e que estas sejam incorporadas pelo Governo, que apoiará na execução dessas estratégias. Já as condições em que se encontram as TIs na atualidade e o posicionamento de representantes das OIs mostram que tanto a gestão ambiental, quanto a territorial são necessárias para que a afirmação dos seus territórios se efetive.

Destaca-se nessa discussão os aspectos relacionados à escolha das ARs do Projeto GATI terem ocorrido em observância das áreas que constam na Lista de Áreas Prioritárias Definidas para a Conservação da Biodiversidade do PROBIO/MMA (1997), somando a isso a necessidade de possuir: “evidências em diversidade biológica e cobertura florestal” na TI, conforme consta no Documento do Projeto GATI (PNUD/GEF, 2009, p.101-102), além dos outros critérios, como: organização e iniciativa dos indígenas em defesa dos recursos existentes no seu território, da gestão desses recursos e de práticas tradicionais de conservação ambiental; ameaças a TI que possam ser minimizadas pelo Projeto; experiências exitosas de gestão etnoambiental na TI ou entorno (PNUD/GEF, 2009, p.101-102); questões que evidenciam a ênfase do Projeto na gestão ambiental com enfoque na conservação dos recursos naturais. Isso traz inquietações, pois se o Projeto GATI servir de parâmetro para a PNGATI há perigo de essa política ficar focada mais no controle da gestão ambiental dos territórios indígenas. Por outro lado, as experiências da implementação desse Projeto servem de base para direcionar o PROGATI a partir das demandas indígenas. O esforço de determinadas pessoas envolvidas com a execução do Projeto, que parecem estar cientes da tendência

conservacionista, são frágeis e instáveis pelo fato de ocuparem posições não vitalícias e com poder de intervenção limitado.

Entende-se que o papel MMA perante o Estado é de primar pela gestão ambiental do território, mas é preciso ter capacidade de dialogar com os diferentes territórios que se expressam dentro do Estado-nação. Esse aspecto foi exercitado ao longo da construção da PNGATI, mas na prática aparecem gargalos que impedem a superação de antagonismos arraigados na forma de governar.

Abstraindo-se das possíveis relações maniqueístas que possam estar presentes em processos de gestão de TIs, a incorporação e uso de etnoinstrumentos, como etnomapeamentos e etnozoneamentos pelos indígenas, podem ser entendidos como mecanismos de gestão facilitadores na medida em que possibilitam aos indígenas cartografarem os usos que fazem do seu território; podendo os mesmos utilizar esse material em momentos de negociação e articulação em defesa de seus direitos territoriais e acesso a políticas públicas mais adequadas as suas especificidades. O PG também se mostra como um instrumento interessante de autonomia e negociação indígena com a sociedade não indígena, pois põe em pauta, de maneira ilustrada, as principais demandas e projeções futuras. Por outro lado, os PG também facilitam um maior controle e gerenciamento do Estado sobre esses territórios, podendo gerar tensões. Assim, os PG representam duas faces de uma moeda de negociação dos indígenas com o Estado.

A Minuta de Decreto da PNGATI representa um grande plano de gestão territorial e ambiental dos territórios sociais indígenas, porém esse plano não está isento de manipulações por parte das instituições que estiverem envolvidas na sua implementação. Pois, conforme conduzidas as interações entre os níveis de gestão que se estabelecerem, diferente tende a serem os desdobramentos dessa política.

A PNGATI sistematiza temas básicos para que os indígenas tenham maior autonomia sobre seus territórios, sendo alguns deles: proteção e vigilância das TIs; conservação da biodiversidade; combate a atividades ilícitas e degradantes dos ecossistemas nas TIs; transição para atividades produtivas sustentáveis em termos ambientais, sociais, econômicos e culturais que beneficiem a todos ou pelo menos não traga malefícios aos recursos naturais disponíveis à maioria; alternativas para geração de renda; temas relacionados à saúde e educação indígena; recuperação de nascentes e áreas degradadas, tanto internamente quanto no entorno da TI; envolvimento dos indígenas nas discussões relativas às propostas de gestão compartilhada em territórios sobrepostos de TIs e UCs; resgate e manutenção da agrobiodiversidade; segurança alimentar e nutricional; entre outros que expressam a diversidade de ações possíveis de serem

atendidas no âmbito da gestão de TIs. A PNGATI tem um grande potencial para contribuir em afirmar os territórios sociais indígenas, mas o Projeto GATI tem um viés conservacionista estando na origem disso o tipo de arranjo institucional em que foi concebido e que permanece na sua execução, podendo balizar o modo como a PNGATI vai ser implementada, ou seja, com maior foco na conservação. Manipular a gestão dos territórios sociais indígenas pelos recursos naturais que dispõem, prevendo as potenciais vantagens que podem ser obtidas nesse processo é um dos riscos inerentes às dinâmicas das relações que forem estabelecidas na implementação da PNGATI longo prazo.

Nesse trabalho se analisou a gestão como forma de afirmação dos territórios sociais indígenas, estando a mesma vinculada à possibilidade de atingir na prática objetivos presentes na Minuta de Decreto da PNGATI, pois estes reúnem as principais demandas e problemáticas indígenas contemporâneas, sendo fundamentais para consolidação dos direitos indígenas já garantidos. Além disso, a afirmação depende da continuidade dos processos demarcatórios de reconhecimento de direitos originários no âmbito da regularização fundiária para que estes povos tenham segurança e estabilidade em seus territórios. Sem o avanço nas demarcações as proposições da PNGATI só serão exequíveis parcialmente ou continuarão localizadas em TIs na AL. No entanto, conforme constatamos na fala de um representante da COIAB as “ideias da PNGATI estão mais pra fora do que pra dentro das TIs”, por isso carece de maior divulgação e esclarecimento na escala local da existência e importância da PNGATI.

Em meio a algumas potenciais dificuldades apresentadas em relação à compatibilização e polarização de interesses envolvidos nos processos de gestão em TI, se verifica que a PNGATI enfatiza a gestão territorial enquanto propulsora da gestão ambiental de TIs, ao passo que o Projeto GATI tem sua ênfase na gestão ambiental dos recursos naturais dos territórios indígenas, sendo a gestão territorial complementar a essa. Assim, há riscos do discurso da conservação da biodiversidade se sobrepor aos princípios da autodeterminação e autonomia indígena sobre seus territórios.

Ao destacar aspectos que se salientam na caracterização de algumas instituições envolvidas com o Projeto GATI, se verifica a linha tênue em que na prática a gestão territorial e ambiental de TIs está sendo conduzida no país, podendo influenciar em uma afirmação instável desses territórios.

Um dos diferenciais da PNGATI está nas instâncias de gestão e monitoramento que envolve o protagonismo indígena no desafio de encaminhar e acompanhar os mecanismos de fomento permanente do Governo quando da execução da política a partir do PROJATI, a ser criado na promulgação da PNGATI. Então além do MJ/FUNAI e MMA, outros Ministérios

responsáveis por atender as demandas indígenas, ao reservarem parte de seus orçamentos para as questões indígenas terão a PNGATI como diretriz para melhor direcionarem os recursos de suas ações. Assim, o alcance dos objetivos da PNGATI depende desse esforço conjunto entre mais de um nível de gestão que não somente o local. Formalizar articulações entre indígenas e parceiros locais, juntamente com órgãos governamentais é o fundamental para a execução dessa política, sendo essas articulações que influenciarão nos rumos dessa política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dos conteúdos e argumentações que fundamentam esse trabalho foi possível verificar a amplitude, abrangência e complexidade em que se insere o debate sobre a gestão de TIs. As diversas situações territoriais e ambientais em que se encontram os povos indígenas em seus territórios no Brasil refletem essa complexidade, pois todas decorrem de algum tipo de contato e intervenção estabelecida há séculos pelas sociedades não indígenas.

Constata-se que a promulgação da CF 1988 e a realização da Rio 92 são marcos emblemáticos em relação às mudanças na forma como o Estado passou a lidar e a assumir as questões territoriais indígenas, cujos reflexos se fazem sentir na aproximação de outras instituições, não só governamentais, mas da sociedade civil organizada que passam a interagir na gestão dos territórios indígenas, cada qual com suas responsabilidades específicas.

Nesse contexto a ação indigenista se renova à medida que representações indígenas ganham “vez e voz”. Das alianças e parcerias estabelecidas entre movimento ambientalista e indigenista novas oportunidades de fomento à gestão dos territórios sociais indígenas surgem, sendo o quesito “ambiental” a mola propulsora dessa aproximação. O PPG7, no âmbito do PPTAL e do PDPI, sedimenta essa relação em que se atrelam as questões ambientais às indígenas, levando maior responsabilidade ao MMA para que assuma suas obrigações no processo de gestão desses territórios. Aproximam-se desse modo as grandes ONGs ambientalistas e a cooperação internacional que passam a apoiar financeira e tecnicamente a gestão das TIs, trazendo consigo pressupostos de gestão de áreas protegidas com influências de perspectivas conservacionistas.

Por meio dessa pesquisa se conclui que a emergência da PNGATI, apesar de envolvida ao processo de ambientalização das questões indígenas, se mostra como uma política necessária para que melhor se articulem as ações e projetos pontuais que já vem sendo criados e executados pelos diferentes ministérios responsáveis por atender às demandas indígenas. Além disso, por meio da PNGATI se busca expandir essas ações para as demais TIs no Brasil, que não somente aquelas localizadas na AL, cujas especificidades para que se realize a gestão são outras. Inegável é que o processo de construção dessa política formalizou aproximações de propostas de gestão de indígenas, indigenistas, ambientalistas e socioambientalistas que até então eram apenas intenções ou vinham ocorrendo em maior ou menor grau há alguns anos junto a algumas TIs.

As proposições da PNGATI são amplas, pois abarcam a dimensão das problemáticas que afligem os territórios indígenas na contemporaneidade. Essas proposições convergem

para aspectos de demandas sociais e ambientais, concretizando-a como uma política socioambiental que exige o envolvimento de diferentes conhecimentos tanto os técnico-científicos, quanto os conhecimentos chamados “tradicionalistas”, originários das populações indígenas para o alcance da gestão desses territórios.

Verificou-se a existência de características preservacionistas e conservacionistas presentes no Documento de origem do Projeto GATI, que tem como meta implementar aos poucos as proposições da PNGATI. Essas são questões que trazem inquietações, pois não se descartam os riscos de conflitos e fricções entre institucionalidades que os processos de imposição à gestão de TIs possam causar, especialmente quando estão em jogo lógicas culturais distintas de compreensão sobre o uso e o “valor” dos recursos naturais existentes nas TIs.

Uma reflexão crítica desse processo também abre margem para intenções que conduzam os indígenas a se tornarem “funcionais” às políticas de gestão ambiental como sinônimo de conservação da biodiversidade dos seus territórios, especialmente pelo maior interesse dos ambientalistas sobre as TIs, após serem reconhecidas como áreas protegidas pelo PNAP. Pois, de certo modo, o reconhecimento das TIs como APs pode fragilizar politicamente os direitos territoriais indígenas. Ao propor que as TIs sejam incorporadas na dinâmica do SNUC, ou melhor, que estes territórios também passem a ser beneficiários de políticas de fomento à conservação se passa a exigir alguns “disciplinamentos”, por vezes, carregados de normatizações.

Os espaços territoriais que comportam as UCs contribuem para a conectividade das TIs assim como os espaços territoriais das TIs também contribuem para a conectividade das UCs, como uma “via de mão dupla”, porém são espaços que cumprem funções diferenciadas e portando a gestão dos mesmos não pode ser confundida ou equiparada. Por isso, há que se ponderar possíveis distorções e interpretações da PNGATI enquanto uma política (neo) assimilacionista em que as populações indígenas passam a ser envolvidas a participar da gestão em prol da conservação, sob o discurso de “salvaguardar os bens comuns” nos seus territórios “para as futuras gerações”.

As concepções de gestão que fundamentam a PNGATI são da ordem ambiental, social, econômica e cultural, estando na essência dessa política perspectivas de troca de saberes, calcada na interculturalidade. Verifica-se ao longo desse trabalho que algumas dessas experiências de gestão já vêm sendo realizadas, mas carecem de suporte para que se estruturam e se mantenham a longo prazo. Constata-se na atualidade ser inevitável um apoio externo à gestão dos territórios indígenas, devido à complexidade de suas demandas que se

vinculam às pressões existentes sobre esses espaços. Os usos de etnoinstrumentos como etnomapeamentos e etnozoneamentos se mostram como ferramentas auxiliares na tomada de decisão indígena sobre o uso dos seus territórios e das intervenções que venham a ocorrer sobre as TIs. Também, não olvidamos que esta política tem em seus pressupostos contribuir para o ordenamento desses territórios dentro do território Estado-nação Brasil, sendo, portanto possível a permanência de incongruências quando da implementação dessa política.

Pode-se considerar que a PNGATI, desde seu processo de construção, já vem influenciando na afirmação dos territórios sociais indígenas, especialmente na esfera governamental cujos reflexos se fazem sentir na escala local. Apesar da Minuta de Decreto ainda aguardar aprovação, suas proposições já estão sendo seguidas internamente, pelo menos no âmbito da FUNAI (inseridas no PPA e executadas pelo Projeto GATI e em ações pontuais das Coordenações Gerais) e contribuindo para por em prática as dinâmicas de trabalho trazidas pelo decreto de Reestruturação na FUNAI. As fragilidades do processo de gestão de TIs estão atreladas às relações institucionais que forem estabelecidas para a gestão desses territórios.

Ressalta-se que todas estas situações desdobram-se a partir do paradigma da modernidade, em que por um aspecto, motiva todo um ideário assimilacionista e de imposição dos valores hegemônicos sobre os tradicionais, como se apresentam o dos indígenas. Entretanto, no bojo desta mesma modernidade, emergem formas de recolocar e redimensionar o mesmo tradicional num outro patamar e é à luz destes desdobramentos que se colocam as questões aqui analisadas. Obviamente todos esses desdobramentos, passíveis de serem interpretados com a extrema desconfiança de quem vê a configuração das forças sociais minoritárias diante de um sistema capitalista, ou da reconfiguração das pautas sociais a partir de parâmetros preservacionistas. Mas a incursão e o convívio neste universo das intervenções, debates e, sobretudo, da necessidade de implementação de ações proativas desenham nuances e brechas, vivenciadas pelos atores sociais em processo que levaram-nos a registrar esses envolvimento e apontar possíveis desdobramentos. Por certo otimistas, porém, não menos críticos e pautados por uma análise minuciosa.

Entende-se que foram atingidos os objetivos da dissertação e a metodologia foi adequada. Os resultados da mesma trazem elementos para outras pesquisas, tais como, o aprofundamento nas experiências de gestão de TI que forem fomentadas pelo Projeto GATI, trazendo elementos para análises sobre as interações institucionais firmadas e a tendência de gestão realizada; verificar a repercussão da PNGATI em nível local, nas TIs que não estão envolvidas no Projeto GATI; e verificar se o processo de gestão de TI está conduzindo a um

“(neo) assimilacionismo” à conservação. Pesquisas acadêmicas futuras poderão preencher as lacunas identificadas nesse trabalho, possibilitando melhor compreender a contribuição da PNGATI na perspectiva de uma nova ação indigenista, calcada em relações intercientíficas simétricas, envolvendo não só a FUNAI, mas as outras instituições responsáveis em apoiar a gestão das TIs, contribuindo para a afirmação dos territórios sociais indígenas na sua plenitude.

Ressalta-se que cinco dias após a defesa da presente dissertação de mestrado, em 5 de junho de 2012, no dia Mundial do Meio Ambiente, a PNGATI foi assinada, sendo instituída pelo Decreto n. 7.747.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. (Org.). Cartografias sociais e território. *Coleção Território, ambiente e conflitos sociais*; n. 1. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. Disponível em: <<http://www.etern.ippur.ufrj.br/publicacoes/58/cartografias-sociais-e-territorio>>. Acesso em: 10 out. 2011.

ALMEIDA, F. V. R. de. Amazônia Ocidental: preservação do território e autogestão. In: VERDUM, R. (Org.). *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II)*. Brasília, Rio de Janeiro, Salvador: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Museu Nacional e ANAI, 1995.

ALMEIDA, F. V. R. de; INGLEZ DE SOUSA, C. Projetos para a Sustentabilidade das TIs. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

ALMEIDA, F. V. R. de (Org.). *Guia para a formação em gestão de projetos indígenas*. Brasília: Paralelo 15, 2008.

ALMEIDA, F. V. R. de. O índio sabe, o índio faz: Os dilemas da participação indígena nas políticas públicas. In: INGLEZ DE SOUSA, C. N. et al. (Org.). *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Brasília: Paralelo 15, Rio de Janeiro: Laced, 2010.

ALMEIDA F. V. R. de; INGLEZ DE SOUSA, C. Políticas viabilizam o protagonismo indígena. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB. *Manifesto da bancada indígena na Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI*, 2011. Disponível em: <<http://blogapib.blogspot.com.br/2011/06/manifesto-da-bancada-indigena-da.html>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

ARAÚJO, A. V.; CARVALHO WAPIXANA, J. B. de; OLIVEIRA PANKARARU, Paulo Celso de; JÓFEJ KAINGANG, L. F.; MOURA GUARANY, V. M.; ANAYA, S. J. Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”: o direito à diferença. *Coleção Educação para Todos*, 14. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

AZANHA, G. Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento: possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

BARRETTO-FILHO, H. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

BARRETTO-FILHO, H.; CORREIA, C. *Gestão ambiental e/ou territorial de/em terras indígenas: subsídios para a construção da PNGATI conforme Portaria Interministerial 276/2008*. Brasília: MMA e MJ, 2009. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/pngati/>>. Acesso em: 25 set. 2011.

BRASIL. *Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. FUNAI. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/quem/legislacao/estatuto_indio.html> Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1981/6938.htm>> Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 mar. 2010.

_____. *Decreto n. 563 de 05 de junho de 1992*. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0563.htm> Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. *Decreto n. 1.141, de 5 de maio de 1994*. Dispõe sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. Revogado pelo Decreto nº 7.747, de 2012. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1141.htm> Acesso em: 12 jul. 2011.

_____. *Resolução CONAMA n. 02 de 18 de abril de 1996*. Ministério do Meio Ambiente, 1996a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>> Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. *Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm> Acesso em: 10 set. 2010.

BRASIL. *Portaria n. 14, de 9 de janeiro de 1996*. Estabelece regras sobre a elaboração do Relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas a que se refere o parágrafo 6º do artigo 2º, do Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996. FUNAI, 1996c. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/legislacao/legislacao-docs/demarcacao/portaria_funai_14.pdf> Acesso em: 10 set. 2010.

_____. *Decreto n. 2.119 de 13 de janeiro de 1997*. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2119.htm> Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm> Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. *Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm> Acesso em: 20 ago. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Ministério do Meio Ambiente – MDS/MMA. *Carteira Indígena: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígenas*. Diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CFAQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fbackup%2Fprogramas%2Fseguranca-alimentar-e-nutricional-san%2Fcarteira-indigena%2Fdiretrizes_carteira_indigena.pdf%2Fdownload&ei=SQwQUIC8BujG0QHHsoG4BA&usq=AFQjCNHHEseLAWkTLYtpFK9Eq0uFH9bg3g&sig2=N1oPOHXJgWtvZgjDOjfmog> Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. *Decreto s/n. de 15 de abril de 2005*. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. Senado federal, 2005. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96764/decreto-05>> Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. *Decreto Federal n. 5.758, de 13 de abril de 2006*. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Casa Civil, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm> Acesso em: 08 ago. 2010.

_____. *Decreto Federal n. 5.753, de 12 de abril de 2006*. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e

assinada em 3 de novembro de 2003. Senado Federal, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm> Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. *Decreto n. 485, de 20 de dezembro de 2006*. Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Senado Federal, 2006c. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_1084504_DECRETO_LEGISLATIVO_N_485_DE_20_DE_DE_ZEMBRO_DE_2006.aspx> Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. *Decreto s/n. de 18 de abril de 2006*. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Inãwébohona, localizada nos Municípios de Pium e Lagoa da Confusão, no Estado do Tocantins. Senado federal, 2006d. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=253993>> Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. *Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm> Acesso em: 17 jan. 2012.

_____. *Decreto n. 6.101, de 26 de abril de 2007*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências, 2007b. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm> Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MMA/MDS. *Relatório da II Oficina Nacional de Trabalho da Carteira Indígena*. Brasília, set.2008. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mma.gov.br%2Festruturas%2Fsds_carteira_indigena%2F_arquivos%2Frelatrio_da_ii_oficina_nacional_de_trabalho__corrigida_2009.doc&ei=PAEQUIzwKonw0gGu5YHIBg&usg=AFQjCNE7qH8IQBE9ye2PD3fDSiYZCmQ2xw&sig2=fNB1D8b3phzbVytKrTSqig> Acesso em: 17 dez. 2011.

_____. *Decreto n. 7.056 de 28 de dezembro de 2009*. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, e dá outras providências, 2009a. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7056.htm> Acesso em: 10 fev 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MMA/MDS. *Carteira Indígena: Diretrizes e Normas de Funcionamento*. Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério da Justiça/Ministério do Meio Ambiente – MJ/MMA. Minuta GTI de Decreto da PNGATI, ago. 2010a. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/pngati/>> Acesso em: 20 jan. 2011.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial para a Elaboração da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (GTI – PNGATI). *Documento de apoio para as consultas regionais*. Brasília: GTI-PNGATI, 2010b. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/pngati/>> Acesso em: 13 ago. 2010.

_____. Ministério da Justiça/Ministério do Meio Ambiente – MJ/MMA. Projeto GATI. *Documento “Subsídios para a discussão sobre Centros de Formação Indígena”*, Seminário Nacional do Projeto GATI, Brasília, 2010c.

_____. *Decreto n. 7.572, de 28 de setembro de 2011*. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Casa Civil. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm> Acesso em: 10 jul.2012.

_____. *Decreto n. 7.747, de 5 de junho de 2012*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7747.htm#art15> Acesso em: 10 jun. 2012.

BANIWA, G. Um olhar indígena sobre assistência técnica e extensão rural. In: VERDUM, R. (Org.). *Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena: possibilidades e desafios para políticas públicas*. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa Livraria/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

BANIWA, G. Uma Experiência que poderia dar certo. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p.5-24, jul-set. 2006.

BAPTISTA, F. M. A gestão dos recursos naturais pelos povos indígenas e o direito ambiental. In: LIMA, A. (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: ICCO; NCA; ISA; The John and Catherine T. MacArthur Foundation. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

BAPTISTA, M. M. *Etnobotânica de uma comunidade de pescadores artesanais e suas percepções sobre a Reserva Biológica do Lami, Porto Alegre, Rio Grande do Sul*. Monografia

(Graduação em Ciências Biológicas). Curso de Ciências Biológicas, Instituto de Biociências, Porto Alegre, UFRGS, 2008.

BAVARESCO, A. A. *O pjê e a Cartografia: Os mapeamentos participativos como ferramenta pedagógica no diálogo entre saberes ambientais*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

BECKER, B. K. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, 50 (n. esp., t. 2): 99-125. 1988.

_____. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.53, n.3, p. 1-128, jul./set. 1991.

BECKER, B. K.; GOMES, P. C. da C. Meio Ambiente: matriz do Pensamento Geográfico. In: VIEIRA, P. F.; MAIMON, D. (Org.). *As Ciências Sociais e a Questão Ambiental: Ruma a Interdisciplinaridade*. APED e UFPa, 1993.

BECKER, B. K. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. *Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi*. Ciências Humanas, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan/abr. 2010. Disponível em: < [http://www.museu-goeldi.br/editora/bh/artigos/chv5n1_2010/dossie_novas\(becker\).pdf](http://www.museu-goeldi.br/editora/bh/artigos/chv5n1_2010/dossie_novas(becker).pdf) > Acesso em: 10 nov. 2011.

_____. A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M. et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3ed. 1 reimpressão, Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

BENSUSAN, N. Terras Indígenas: as primeiras unidades de conservação. In: RICARDO, F. (Org.) *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004a.

_____. Convenção sobre Diversidade Biológica. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANO, J. P. R.; OLIVEIRA, J. A. P. de (Orgs.). *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92*. 2ed., rev. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004b.

BERKES, F. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. *Gestão Integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

BRAND, A. Os complexos caminhos da luta pela terra entre os Kaiowá e Guarani no MS. *Tellus*, Campo Grande-MS, ano 4, n. 6, p. 137-150, abr. 2004.

BRUMER, A; ROSENFELD, C. L.; HOLZMANN, L.; SANTOS, T. S. dos. A elaboração do projeto de pesquisa em Ciências Sociais. In: PINTO, C. R. J.;GUAZZELLI, C. A. B. (Org.). *Ciências Humanas: pesquisa e método*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

BRUNDTLAND, G. H. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CALEFFI, P. A domesticação do exótico. *Cadernos IHU Ideias*. ano 2, n. 12, 2004.
Disponível em:
<<http://projeto.unisinos.br/ihu/uploads/publicacoes/edicoes/1163187994.98pdf.pdf>>
Acesso em: 07 out. 2011.

CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J. P. R.; OLIVEIRA, J. A. P. de. Introdução. In: _____ (Orgs.). *Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio 92*. 2 ed., rev. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico*. Estudos Avançados, 14 (4), p. 213-230, 2000.

CATAFESTO DE SOUZA, J. O. Territórios e Povos Originários (Des)velados na Metrópole de Porto Alegre. In: PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Coordenação de Direitos Humanos. Núcleo de Políticas Públicas e para os Povos Indígenas. *Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2008.

COELHO-DE-SOUZA, G., PRINTES, R., COMANDULLI, C., DENARDI, M., ALMEIDA, F., BAPTISTA, M.M., HAASE, A., KUBO, R.R. Itapuã dos Farrapos, dos índios e de todos nós: sobreposição entre terras Mbya-Guarani e unidades de conservação em território transfronteiriço. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 8., 2009, Buenos Aires. GT 11: Guaraníes y Estados Nacionales, *Anais...* Buenos Aires: Associação Brasileira de Antropologia, 2009a.

_____; KUBO, R. R.; MELLO, R. S. P.; VENZON, R. Conhecimentos tradicionais: aspectos do debate brasileiro sobre a quarta dimensão da biodiversidade. In: KISHI, S.; KLEBA, J. (Org.). Dilemas do acesso a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados - direito, política e sociedade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009b. p. 69-86.

_____; BASSI, J., KUBO, R. R. Etnoecologia: dimensões teórica e aplicada. In: _____, G. (Org.). *As transformações no espaço rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. (Série do Plageder).

_____. Sociobiodiversidade. IN ALBUQUERQUE, U.P.; MEDEIROS, M.F.T. (Org.). *Dicionário brasileiro de etnobiologia e etnoecologia*. RECIFE: NUPEEA, no prelo.

COMANDULLI, C. S. *Proteccionists and the Guaraní: the village that did not exist. Socioenvironmental conflict in Southern Brazil*. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ecologia do Desenvolvimento. University College, London, 2008.

CORREIA, C. de S. *Etnozoneamento, etnomapeamento e diagnóstico etnoambiental: Representações cartográficas e gestão territorial em terras indígenas no Estado do Acre*. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Antropologia/ICS/UnB. Brasília, 2007.

CORREIA, C. de S. *Planos de Gestão: fragmento do amplo processo de gestão territorial de TI*. Brasília: Fundação Nacional do Índio/Ministério do Meio Ambiente, 2011. 15 slides: coloridos. Slides gerados a partir do software PowerPoint.

CORREIA, C. *Territorial Management of Indigenous Lands in the Brazilian Amazon: Contributions to Conservation and Governance*. Artigo apresentado em 26 de abril de 2012, no evento *Governance and Conservation: Towards More Robust Indicators Workshop*, organizado pela *International Forestry Resources and Institutions (IFRI/ University of Michigan)* e *Gordon and Betty Moore Foundation*, em Palo Alto, California. No prelo.

CUNHA, M. C. e ALMEIDA, M. *Populações tradicionais e conservação ambiental*. In: *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CUNHA, M. C. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CLAVAL, P. O território na transição da pós-modernidade. *Geografia*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. vol.1 n.2, p.7-6, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/16>> Acesso em: 25 out. 2011.

DIAS, G. V.; TOSTES, J. G. R. Desenvolvimento Sustentável: do ecodesenvolvimento ao capitalismo verde. *Revista Eletrônica da Sociedade Brasileira de Geografia*. V.2. n.2. ano 2007 – 2009. 2009. Disponível em: <http://www.socbrasileiradegeografia.com.br/revista_sbg/Artigos_arquivos/GUILHERME_artigo_SBG.pdf> Acesso em: 12 mai. 2012.

DIEGUES, A.C. *O mito moderno da natureza intocada*. Hucitec: São Paulo, 1994.

_____. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. de C. C. (Org.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.

_____. A globalização da proteção da natureza: papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. DUPAS, G. (Org.) *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

DUPAS, G. *O mito do progresso*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

FANZERES, A. *Temas Conflituosos Relacionados à Expansão da Base Florestal Plantada e Definição de Estratégias para Minimização dos Conflitos Identificados*. Projeto MMA/FAO/TCP/BRA/2902. Relatório Final de Consultoria. Programa Nacional de Florestas, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.ufrj.br/institutos/if/lmbh/pdf/outraspublicacoes01.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2012.

FREITAS, A. E. de C. Territórios ameríndios: espaços de vida nativa no Brasil Meridional. In: BERGAMASCHI, M. A. (Org.). *Povos Indígenas & Educação*. Porto Alegre, RS: Mediação, 2008.

FRESCHI, J. M. Olhares sobre etnoecologia: para quê e para quem. In: LITTLE, P. E. (Org.) *Conhecimentos tradicionais para o século XXI: etnografias da intercientificidade*. São Paulo: Annablume, 2010.

Fundação Nacional do Índio (FUNAI). *Manual do Ambientalista*. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7. Programa Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.funai.gov.br/quem/legislacao/pdf/Manual_Ambientalista_\(Atual\).pdf](http://www.funai.gov.br/quem/legislacao/pdf/Manual_Ambientalista_(Atual).pdf)> Acesso em: 5 mai. 2009.

Fundação Nacional do Índio; Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (FUNAI/PPTAL). *Levantamentos Etnoecológicos em Terras Indígenas na Amazônia brasileira: uma metodologia*. Versão revista e atualizada. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/pptal/download/LevantamentosEtnoecologicos.pdf>> Acesso em: 12 jul. 2009.

Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Diretoria de Assuntos Fundiários. Sistema de Terras Indígenas. Brasília, 2011. Disponível em: <www.funai.gov.br> Acesso em: 5 jul. 2011.

Fundação Nacional do Índio; Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (FUNAI/UNESCO). Plano de Gestão Territorial Pataxó Terras Indígenas Barra Velha e Águas Belas. *ARAGUAKISÁ* (conquista da terra), 2011.

GALLOIS, D. T. Sociedades Indígenas e Desenvolvimento: Discursos e Práticas, para pensar a tolerância. In: GRUPIONI, L. D.; VIDAL, L.; FISCHMANN, R. (Org.). *Povos Indígenas e Tolerância*. Construindo práticas de respeito e solidariedade. São Paulo: EDUSP, 2001.

_____. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

GASTAL, M. L.; SARAGOUSSI, M. Os instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, N. (Org.) *Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade: como, para quê e por quê. 2ed. rev. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2008.

GAVAZZI, R. A. (Org.) *Plano de gestão territorial e ambiental da terra indígena Kaxinawá e Ashaninka do Rio Breu*. Rio Branco: Comissão Pró-Índio do Acre, 2007.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Educação a Distância).

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAMKOW, M. M. et al. Antropologia, povos indígenas, cooperação internacional e políticas públicas no Brasil. In: INGLEZ DE SOUSA, C. N. et al. (Org.). *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2007.

GRÜNEWALD, R. de A. *Os 'Índios do Descobrimento': Tradição e Turismo*. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 1999.

HAESBAERT, R. *Território e Multiterritorialidade: um debate*. Universidade Federal Fluminense, 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/48334312/territorio-e-multiterritorialidade-um-debate>> Acesso em: 03 set. 2011.

_____. *O mito da desterritorialização*. Do fim dos territórios à multiterritorialidade. 4. Ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand, 2009.

HEIDRICH, A. L. Conflitos Territoriais na Estratégia da Preservação da Natureza. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.) *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular: UNESP, 2009.

IBGE Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 15 jun. 2011.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, 2012. Disponível em: <<http://www.inpe.br/>> Acesso em: 10 out. 2011.

Instituto Socioambiental – ISA, 2012. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/site>> Acesso em: 10 nov. 2011.

International Union for Conservation of Nature (IUCN). *United Nations List of National Parks and Protected Areas*. WCMC and CNOOA. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1993. Disponível em: <<http://ia700804.us.archive.org/4/items/1993unitednation93worl/1993unitednation93worl.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2011.

KAGEYAMA, A. A. Desenvolvimento territorial do Brasil – aspectos históricos. In: _____ *Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

LAC, F. *O Turismo e os Kaingang na Terra Indígena de Iraí/RS*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) Programa de Pós Graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

LADEIRA, M. I. Terras Indígenas e Unidades de Conservação na Mata Atlântica: áreas protegidas? In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: O desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

LAURIOLA, V. M. Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Conflitos Políticos na Amazônia. O caso do Parque Nacional do Monte Roraima. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. C. (Org.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.

_____. “De quem é o Monte Roraima? Terras Indígenas e Unidades de Conservação entre os dilemas da conservação na Amazônia Brasileira.” Set. 2006. In: *Alternativas de desenvolvimento sustentável e sociedades na Amazônia*, MPEG/PPG7/ABA. Relatório do PPD/PPG7 n. 1177/99. Disponível em: <copernico.uneg.edu.ve/numeros/c05/c05_art01.pdf> Acesso em: 25 nov. 2011.

- LEITE, J. C. F. Sul e Sudeste: fome e os equívocos da ação indigenista. In: VERDUM, R. (Org.). *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II)*. Brasília, Rio de Janeiro, Salvador: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Museu Nacional e ANAI, 1995.
- LEITE LOPES, J. S. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, nº 25, jan./jun. 2006. p. 31-64
- LEITÃO, S.; ARAÚJO, A. V. Direitos indígenas no Brasil: evolução e desafios atuais. In: ALMEIDA, F. V. R de (Org.) *Guia para a formação em gestão de projetos indígenas*. Brasília: Paralelo 15, 2008.
- LEMOS, T. S. Soldado da Borracha – artigo 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – aspectos e questões controversas sobre o benefício constitucional dos seringueiros. Disponível em:
<http://www.dpu.gov.br/pdf/artigos/artigo_seringueiros_tatiana.pdf> Acesso em 12 dez. 2011.
- LIMA, A. Direitos socioambientais, políticas públicas e desenvolvimento territorial. In: _____. (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental. O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: ICCO; NCA; ISA; The John and Catherine T. MacArthur Foundation. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- LITTLE, P. E. Etnodesenvolvimento local: autonomia local na era do neoliberalismo global. *Tellus*, ano 2, n. 3, p. 33-52, 2002a.
- _____. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia*. 322. 1-32p, Brasília, 2002b.
- _____. Etnoecologia e direito dos povos: elementos de uma nova ação indigenista. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002c.
- _____, P. E. *Gestão Territorial em Terras Indígenas: definição de conceitos e propostas de diretrizes*. Relatório final entregue a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA-AC), Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas (SEPI-AC), Agência GTZ no Brasil. Rio Branco, 2006.
- _____. Os desafios da interculturalidade. In: _____. (Org.). *Conhecimentos tradicionais para o século XXI: etnografias da intercientificidade*. São Paulo: Annablume, 2010.

LUSTOSA, I. M. C. Os Tremembé de buriti e sítio São José e o ‘Nova Atlântida – cidade turística e residencial: inclusão/exclusão de povos indígenas? *Revista eletrônica Ateliê Geográfico*. Goiânia/GO. v 2, n. 5. dez/2008 p.121-136. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/ateliê/article/view/5337>> Acesso em: 5 mai. 2011.

MACIEL, N. *Construindo Planos de Gestão nas Terras Indígenas do Acre*: Diretrizes e Roteiro. Brasília: FUNAI/GIZ; Rio Branco: SEMA-AC, 2011.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos da Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARETTI, C. C. Conservação e valores: relações entre áreas protegidas e indígenas: possíveis conflitos e soluções. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: O desafio das Sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

MARINELLI, C. E. Do contexto à intervenção. In: _____ *De olho nas unidades de conservação: Sistema de Indicadores Socioambientais para Unidades de Conservação da Amazônia Brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/SISUC_seção2.DoCONTEXTÒÀINTERVENÇÃO.pdf> Acesso em: 5 fev. 2012.

MARTINS, J. de S. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MATOS, R. E. da S. Territórios, Ambiente e Gestão. In: HISSA, C. E. V. (Org.). *Saberes Ambientais: Desafios para o conhecimento disciplinar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MEDEIROS, R.; GARAY, I. Singularidades do Sistema de Áreas Protegidas para a Conservação e Uso da Biodiversidade Brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B. K. *As dimensões humanas da biodiversidade*. O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2006.

MENDES, A. N. Natureza e situação das Terras Indígenas no âmbito do PPTAL. In: KASBURG, C.; GRAMKOW, M. (Org.). *Demarcando Terras Indígenas: Experiência e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 1999.

MILLER, R. *Documento Orientador para a Preparação do Programa Nacional de Gestão Ambiental nas Terras Indígenas e do Projeto GEF Indígena*. Parte 1 e 2: Análise e Sistematização dos Documentos de Referência sobre Projetos e Políticas Públicas com Interface Direta e Indireta com Gestão e Conservação da Biodiversidade das Terras Indígenas. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/pngati/>> Acesso em: 10 ago. 2011.

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), 2012. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 10 set. 2011.
MORAES, A. C. R. *Meio Ambiente e Ciências Humanas*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

_____. *Território e História do Brasil*. 3 ed. São Paulo: Annablume, 2008.

Ministérios do Meio Ambiente - MMA, 2012. Disponível em:<
<http://www.mma.gov.br/sitio/>> Acesso em: 15 jul. 2011.

NIGRO, C. Para Além das correrias. Desafio socioambiental no Alto Vale do Itajaí. In:
RICARDO, F. (Org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: O desafio das Sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

Nova Cartografia Social da Amazônia, 2012. Disponível em:
<http://www.novacartografiasocial.com/index.php> Acesso em 16 fev. 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT/Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

OLANDER, J.; BORGES, B.; SURUI, A. N. Projeto Surui: promovendo a capacitação dos povos indígenas para um acordo informado sobre o financiamento de REDD. In: TELLES DO VALLE, R. S (Org.) *Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Forest Trends, 2010.

OLIVEIRA, A. R. de. *Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI: possibilidades, limites e desafios do diálogo entre o Estado e povos indígenas no Brasil*. Brasília: FUNAI/GIZ, 2011.

OLIVEIRA, G. M. de. *Século XXI: Território, Estado e Globalização*. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.

OLIVEIRA, G. J. *Desenvolvimento Sustentável e a Descentralização da Gestão Pública*. Estudo de Caso: Morro São Pedro, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Monografia (Graduação em Geografia) – Depto de Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PÁDUA, J. A. Um país e seis biomas: ferramenta conceitual para o desenvolvimento sustentável e a educação ambiental. In: _____ (Org.). *Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009.

PARESCHI, A. C. *Desenvolvimento sustentável e pequenos projetos: Entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais*. Tese (Doutorado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

PASCA, D. *Estudo Base para a Proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal* - relatório final. Estudo encomendado pela GTZ/PPTAL/ FUNAI. Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal Cooperação Técnica Alemã – GTZ. Fundação Nacional do Índio – FUNAI, 2007.

PERES, S. Terras Indígenas e ação indigenista no Nordeste (1910-67). In: OLIVEIRA, J. P. de. *A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. 2 ed. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2004.

PESSOA, M. M. *O “Etnozoneamento em Terras Indígenas” do Acre como ferramenta de Gestão Territorial: o caso da Terra Indígena Campinas/Katukina*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PIETRICOVSKY, I. Apresentação. O Raio-X dos Povos Indígenas no Brasil. In: VERDUM, R. (Org.). *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II)*. Brasília, Rio de Janeiro, Salvador: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Museu Nacional e ANAI, 1995.

PIMBERT, M. P.; PRETTY, J. N. Parques, comunidades e profissionais: incluindo “participação” no manejo de áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (Org.) *Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza*. São Paulo: Hucitec/Nupaub/Annablume, 2000.

PINTO, C. R. J.; GUAZZELLI, C. A. B. (Org.). *Ciências Humanas: pesquisa e método*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

POSEY, D. A. Interpretando e utilizando a “realidade” dos conceitos indígenas: o que é preciso entender dos nativos? In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. C. (Org.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.

POZZOBON, J. O lumpen-indigenismo do estado brasileiro. In: *Journal de la Société des Américanistes*. Tome 85, 1999.

PNGATI. Consulta Regional da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Consulta Regional Sul e Sudeste: Memória. Curitiba/Paraná, 14 a 18 de dezembro de 2009.

PNGATI, Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Construção da Minuta de Decreto. Brasília, Fundação Nacional do Índio/Ministérios do Meio Ambiente, 2010. 34 slides: coloridos. Slides gerados a partir do software PowerPoint.

PPTAL, Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal: 12 anos apoiando povos indígenas. Brasília: FUNAI/PPG7/GTZ/KFW, 2007. Folder

PRINTES, R.; GERHARDT, C; KUBO, R. R.; COELHO-DE-SOUZA, G. Conflitos socioambientais contemporâneos e o revigoramento “desenvolvimentista”: dilemas envolvendo Terras Indígenas e Unidades de Conservação. *Anais... VI Congresso da SOBER Nordeste: Desafios do Desenvolvimento para a Inclusão Social*. Petrolina/PE: EMBRAPA/FACAPE/SOBER, v. 1, 2011.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Global Environment Facility (PNUD/GEF). Documento do Projeto BRA/09/G32 - Catalisação da contribuição das terras indígenas para a conservação dos ecossistemas florestais brasileiros – *Documento do Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena – Projeto GATI*, UNDP/GEF/MMA/MJ/República Federativa do Brasil, 2009.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Documento Informativo Projeto GATI*, V.11, 2011a.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Documento “Perguntas e Respostas” Projeto GATI*, 2011b.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Modelo de Acordo de Compromisso do Projeto GATI*, Setembro, 2011c.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Projeto GATI. Edital nº 2011/007/ PNUD BRA 09/G32, 2011d. Disponível em: <
http://www.funai.gov.br/licitacao/2011/Edital%202011-007_GATI_%20-%20ConsRegAmazoniaOriental_20-10.pdf> Acesso em: 28 jan. 2012.

Protocolo de Nagoya no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica sobre acesso a recursos genéticos e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes de sua utilização. 2010. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/PROTOCOLONAGOIAPORT.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2012.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. Biodiversidade em pauta. In: Ed: RICARDO, B.; RICARDO, F. *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

REDFORD, K.; STEARMAN, A.M. The ecologically noble savage. *Cultural Survival Quarterly*. 15(1): 46-48, 1991. Disponível em: <<http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csq/article/the-ecologically-noble-savage>> Acesso em: 31 ago. 2011.

RICARDO, F.; MACEDO, V. Apresentação. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: O desafio das Sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

RICARDO, F. (Org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: O desafio das Sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

RICARDO, B; RICARDO, F. (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

_____. (Ed.) *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

ROLLA, A.; SALOMÃO, R. Desmatamento nas Áreas Protegidas da Amazônia Legal. In: VERÍSSIMO, A. et al. *Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/areas-protetidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e>> Acesso em: 20 fev. 2012.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. Unidades de Conservação Brasileiras. *Megadiversidade*. n. 1, julho, 2005. Disponível em: <http://www.conservacao.org/publicacoes/files/06_rylands_brandon.pdf> Acesso em: 04 mai. 2011.

SANTILLI, M. Os direitos na Constituição brasileira. In: *Povos Indígenas no Brasil. 1997/88/89/90*. São Paulo: CEDI, 1991.

_____. Natureza e situação da demarcação das Terras Indígenas. In: KASBURG, C.; GRAMKOW, M. (Orgs.). *Demarcando Terras Indígenas: Experiência e Desafios de um Projeto de Parceria*. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 1999.

_____. Programas regionais para uma nova política indigenista. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. *Estado e povos indígena: bases para uma nova política indigenista II*. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

SANTILLI, J.; SANTILLI, M. Meio ambiente e democracia: participação social na gestão ambiental. In: LIMA, A. (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: ICCO; NCA; ISA; The John and Catherine T. MacArthur Foundation. Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e Novos Direitos: Proteção Jurídica à Diversidade Biológica e Cultural*. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

_____. *Os “novos” direitos socioambientais*. Revista Direito e Justiça - Reflexões Sociojurídicas – Ano VI, n.9, nov/2006. Disponível em: <
http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/301> Acesso em: 12 fev. 2012.

_____; SANTILLI, M. *Desenvolvimento Socioambiental: uma opção brasileira*. In: PÁDUA, J. A. (Org.). *Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Editora UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009.

SANTOS, M. 1996. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. G. de; NUNES, J. A. Introdução. Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Org.). *Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009.

SAYAGO, D.; BURSZTYN, M. A tradição da ciência e a ciência da tradição: relações entre valor, conhecimento e ambiente. In: GARAY, I.; BECKER, B. K. *As dimensões humanas da biodiversidade*. O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis; Editora Vozes, 2006.

SEIFFERT, M. E. B. *Gestão Ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental*. São Paulo: Atlas S.A., 2009.

SILVA, G. *Estudos sobre a realização de atividades turísticas nas terras indígenas brasileiras*. FUNAI, Brasília, 2008. Disponível: <<http://ciede.mgt.unm.edu/fibea2008/papers/Ecotourism/dasilvapaper.pdf>> Acesso em 17, out. 2011.

SOUSA, N. O. de M.; SANTOS, F. R. P. dos; SALGADO, M. A. de S.; ARAÚJO, F. F. S. Dez anos de história: avanços e desafios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. In: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (Org.). *Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro*. Brasília: MMA, 2011.

SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. Questões para uma política indigenista: etnodesenvolvimento e políticas públicas. Uma apresentação. In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.). *Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

SOUZA LIMA, A. C. de. Povos Indígenas no Brasil Contemporâneo: De tutelados a “organizados”? In: INGLEZ DE SOUSA, C. N.; ALMEIDA, F. V. R.; SOUZA LIMA, A.C. de; MATOS, M. H. O. (Org.). *Povos Indígenas: projetos e desenvolvimento II*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2010.

SCHMIDT, M. V. C. *Documento técnico contendo versão consolidada da proposta de PNGATI*. Produto 4. Consultoria - PNUD BRA/08/012: MMA, 2010.

SMITH, S. E GUIMARÃES, M. A. *Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas: reflexões sobre a construção de uma nova política indigenista*, 2010 Disponível: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/gt3-82-440-20100903170251.pdf>>

STAVENHAGEN, R. *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista*. Anuário Antropológico/84. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

TELLES DO VALLE, R. S.; YAMADA, E. M. Créditos de Carbono gerados em Terras Indígenas: uma análise jurídica sobre sua titularidade. In: TELLES DO VALLE, R. S (Org.) *Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico*. São Paulo: Instituto Socioambiental e Forest Trends, 2010.

TOMMASINO, K. Questões atuais. In: RICARDO, B.; RICARDO, F. *Povos Indígenas no Brasil: 2001/2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

TUCKER, C. M.; OSTROM, E. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, E. F.; OSTROM, E. (Org.) *Ecossistemas Florestais: interação homem-ambiente*. São Paulo: Ed. SENAC; Edusp, 2009.

THEODORO, S. H.; CORDEIRO, P. M. F.; BEKE, Z. *Gestão ambiental: Uma prática para mediar conflitos socioambientais*. mimeo. Centro de Desenvolvimento Sustentável/Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

VERDUM, R. (Org.). *Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil (II)*. Brasília, Rio de Janeiro, Salvador: Instituto de Estudos Socioeconômicos, Museu Nacional e ANAI, 1995.

_____. Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). In: SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. (orgs.). *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2002.

_____. Introdução. In: _____. (Org.). *Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena: possibilidades e desafios para políticas públicas*. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa Livraria/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

VERDUM, R.; MOREIRA, L. O desafio da segurança alimentar e do desenvolvimento indígena sustentável. In: VERDUM, R. (Org.). *Assistência técnica e financeira para o desenvolvimento indígena: possibilidades e desafios para políticas públicas*. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa Livraria/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

VERDUM, R. *A Gestão Ambiental e Territorial no Brasil Indígena*. Conceitos, Estratégias e Mecanismos de Apoio no Âmbito do MMA/SDS/DADS. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/pngati/>> Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Povos indígenas no Brasil: o desafio da autonomia. In: _____. (Org.). *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

_____. Breve Esboço do Indigenismo à Brasileira e o Desafio da Interculturalidade. In: ARAÚJO, A. L. de O.; VERDUM, R. (Org.) *Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos Povos Indígenas: O Desafio da Interculturalidade*. Brasília: NEAD/SAF, 2010.

VERDUM, R. *Terras e territórios indígenas no PPA 2012-2015*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/terras-e-territorio-indigena-no-ppa-2012-2015>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

VIANNA, A. Apresentação. In: ACSELRAD, H. (Org.). *Cartografias sociais e território*. Coleção Território, ambiente e conflitos sociais; n. 1. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional UFRJ, 2008. Disponível em: <<http://www.etern.ippur.ufrj.br/publicacoes/58/cartografias-sociais-e-territorio>> Acesso em 22 out. 2011.

VILLAS-BÔAS, A. Gestão e Manejo em Terras Protegidas. In: RICARDO, F. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: O desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

WEIGAND JR, R.; SILVA, D. C.; OLIVEIRA E SILVA, D. *Metas de Aichi: Situação atual no Brasil*. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011. Disponível em: <http://www.graduacao.univasf.edu.br/biologia/arquivos/metas_de_aichi_situacao_atual_no_brasil__2011_download.pdf> Acesso em: 20 jan. 2012.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. (Org.). *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais: um novo campo de investigação*. In: _____. *Desenvolvimento e Conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO

Membros indígenas e não indígenas que compuseram o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI¹²⁵ (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça e organizações indígenas) e que participaram das consultas públicas na construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Meu nome é Rafaela Biehl Printes. Sou geógrafa e estudante do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Estou desenvolvendo uma pesquisa que busca compreender em que medida a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) vem a contribuir na afirmação dos territórios sociais indígenas.

Esta entrevista tem a finalidade de levantar dados relacionados a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), tais como as origens e o processo de construção da PNGATI, as impressões daqueles indivíduos que compuseram o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), as perspectivas individuais e institucionais relacionada à gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas (TIs).

Essa pesquisa é tão importante para o meu trabalho quanto para as pessoas/instituições que estão (ou estiveram) envolvidas com o processo de construção da PNGATI pois, juntos somaremos esforços para aproveitar ao máximo as possíveis contribuições que a PNGATI irá trazer no âmbito da sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental nos processos de gestão territorial e ambiental indígena.

Essa pesquisa faz parte do projeto “Territorialidades Tradicionais e de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul: contribuição da Etnoconservação para gestão compartilhada” (CNPq 483345/2010-5). Outras pessoas como a professora Gabriela Coelho-de-Souza, e os colegas Rodrigo Cossio, Mariana Denardi e Renata Aguilar também fazem parte deste projeto, desenvolvendo pesquisas complementares. Todos eles são da mesma Universidade que estudo.

Nós trabalhamos no Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica, o DESMA da UFRGS, que tem 8 anos de experiência de trabalho com agricultores do Litoral Norte do RS. Recentemente (2008) o DESMA se envolveu com a questão da demarcação das terras indígenas *Mbyá*-Guarani de Itapuã, Morro do Coco e Ponta da Formiga, sendo esse um trabalho que ampliou nosso olhar para muitos questionamentos relacionados a sustentabilidade econômica e ambiental do conjunto de *tekoás* que existem próximo ao lago Guaíba e laguna dos Patos. O DESMA se compromete em apresentar os resultados dessa pesquisa para aqueles que colaboraram com dados e se compromete em somente usar as informações acessadas na pesquisa para comunicação com outros

¹²⁵ Portaria Interministerial nº276, de 12 de setembro de 2008.

pesquisadores do assunto e por meio de conversas ou textos em revistas relacionadas a Universidade. Caso você tenha dúvidas sobre a pesquisa pode me procurar a qualquer hora. Você também pode telefonar para o DESMA, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Abaixo deixo o telefone e endereço do DESMA:

Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica,
DESMA. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural

Av. João Pessoa, 31. Porto Alegre, 90040-000

Telefone: 051 33083093

Entrevistado: Após esclarecimentos sobre a pesquisa, sobre do que se trata, como será feita, para que servirão os resultados e de que eu poderei deixar de participar a qualquer momento, afirmo que estou de acordo em participar.

Data: _____

Local: _____

Entrevistado

Entrevistador

APENDICE B – Termo de Consentimento livre e esclarecido do Projeto Territorialidades

Termo de consentimento

Nós trabalhamos no Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica, o DESMA vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, que desde 2008 se envolveu com as demandas dos *Mbyá-Guarani*, a partir do GT de demarcação das terras indígenas na região metropolitana. Este trabalho ampliou nosso olhar e nos motivou a propor em 2010 o projeto TERRITORIALIDADES TRADICIONAIS E DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA CONFLUÊNCIA DO LAGO GUAÍBA COM A LAGUNA DOS PATOS: CONTRIBUIÇÃO DA ETNOCONSERVAÇÃO PARA A GESTÃO COMPARTILHADA, que tem como objetivo geral a:

Caracterização do conflito socioambiental desencadeado pelas diferentes visões de mundo dos *Mbyá-Guarani*, pescadores artesanais, quilombolas e ambientalistas, relacionadas com a ocupação do território e uso de recursos naturais, na confluência entre o Lago Guaíba e a Laguna dos Patos. Analisar as interações sócio-culturais e ambientais, a partir de suas territorialidades, reivindicações, interesses e recursos naturais manejados, com o intuito de oferecer elementos para contribuir na gestão compartilhada do território (Projeto Territorialidades, 2010).

Desde 2010, em diferentes momentos, buscamos apresentar o projeto para os *mbyá* de diferentes *tekoás*. Estes encontros culminaram na organização de um encontro específico com as lideranças das diferentes *tekoás* para sua apresentação e estabelecimento de acordos, no dia 31 de março de 2011, na *tekoá Jataity* (Cantagalo 1). No âmbito do projeto estão sendo desenvolvidas as dissertações de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural das pós-graduandas Marcela Meneguetti Baptista, Rafaela Biehl Printes e Renata Aguilar.

O DESMA entende que todos os Guarani devem ser consultados previamente para sua participação nas diferentes etapas do projeto. Além disso, a equipe se compromete a estar periodicamente apresentando e discutindo os resultados ao longo de sua execução, se comprometendo em apresentar os resultados dessa pesquisa para os *mbyá* e somente usar as informações acessadas na pesquisa para comunicação com outros pesquisadores do assunto, por meio de conversas ou textos em revistas relacionadas à Universidade. Caso os Guarani tenham dúvidas sobre a pesquisa podem nos procurar a qualquer hora: Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica (DESMA); Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural

Av. João Pessoa, 31
Porto Alegre, 90040-000
Telefone: 051 33083093

Mbyá-Guarani: Após esclarecimentos sobre a pesquisa, sobre do que se trata, como será feita, para que servirão os resultados e de que os *mbyá* poderão deixar de participar a qualquer momento, concordo que os Guarani participem do projeto.

Porto Alegre, 31 de março de 2011.

Data: _____

Local: _____

Mbyá-Guarani

Coordenação projeto

Cont. Parecer CONEP nº. 631/2011

sobre conflitos envolvendo unidades de conservação e territórios tradicionais, com os estudos sobre pescadores artesanais e o Parque Nacional da Lagoa do Peixe, pescadores artesanais e a Reserva Ecológica do Lami, povos indígenas Kaingang e o Parque Natural do Morro do Osso e indígenas Mbya-Guaranis, pescadores artesanais e o Parque Estadual de Itapuã. Além da recente política da FUNAI de delimitação de Terras Indígenas no Estado, que vem dando visibilidade a estas questões.

Porto Alegre, a capital do estado, concentrando nela a maior parte da população urbana do Estado foi objeto de elaboração de um Atlas Ambiental realizado pela UFRGS, onde nele não é feita nenhuma menção da ocupação indígena nem pretérita, tampouco atual. Além disso, o movimento ambientalista na capital, calcado em um ideário preservacionista, é caracterizado por uma árdua trajetória de se contrapor ao modelo desenvolvimentista na região metropolitana, tendo como emblema de sua conquista a efetivação do Parque Estadual de Itapuã. Soma-se a esta situação o fato de não existirem estudos sobre conflitos e gestão compartilhada em região metropolitana, que possui áreas restritas divididas entre interesses preservacionistas, da expansão urbana e de populações tradicionais, o que confere à situação um caráter inédito, bem como para o projeto.

Por fim, este é um momento histórico de visibilidade das questões envolvendo a territorialidade das populações tradicionais no estado, constituindo-se em uma demanda dos povos indígenas e pescadores, que vêm contando com o apoio da Universidade. Neste sentido, justifica-se a realização do projeto na medida que poderá vir a identificar elementos para a implantação da gestão compartilhada no território entre diferentes grupos tradicionais e em meio a variados interesses, bem como a contribuir para viabilizar uma política que permita a continuidade do saber tradicional acumulado pelos Mbyá-Guarani e pescadores sobre a natureza, o que pode garantir a estas populações "um futuro no Brasil e ao Brasil a conservação de sua diversidade cultural e natural".

Objetivo Geral: Este projeto visa a caracterização do conflito socioambiental desencadeado pelas diferentes visões de mundo dos Mbyá-Guarani, pescadores artesanais e ambientalistas, relacionadas com a ocupação do território e uso de recursos naturais, na confluência entre o Lago Guaíba e a Laguna dos Patos. Posteriormente, visa analisar as interações sócio-culturais e ambientais, a partir de suas territorialidades, reivindicações, interesses e recursos naturais manejados, com o intuito de oferecer elementos para contribuir na gestão compartilhada do território.

Objetivos Específicos: 1. Analisar o processo histórico de ocupação do território e a dinâmica de surgimento do conflito socioambiental; 2. Caracterizar o conhecimento ecológico local dos Mbyá-Guarani, pescadores artesanais e o conhecimento científico dos ambientalistas relacionados ao território; 3. Caracterizar os sistemas de manejo e territorialidade dos Mbyá-Guarani, pescadores artesanais e ambientalistas; 4. Identificar os interesses e reivindicações sobre os territórios e recursos naturais dos grupos e instituições envolvidas no conflito; 5. Analisar a sobreposição da ocupação dos territórios e uso dos recursos naturais pelos Mbyá-Guarani, pescadores artesanais e ambientalistas à luz dos princípios da Etnoconservação com o intuito de identificar elementos para a construção de acordos para a implementação da gestão compartilhada na região.

O referencial teórico-metodológico está ancorado na Etnoecologia a partir dos diferentes níveis analíticos propostos por Berkes, os quais serão analisados para os três grupos. Ressalta-se que os referenciais teórico-metodológicos da Etnoecologia, por ser uma área na interface entre Ciências Sociais e Naturais, estão em construção. É, neste sentido, que as limitações encontradas recaem sobre a necessidade de aprofundamento da interdisciplinaridade, unindo-se, portanto à reflexão de grandes estudiosos que apontam caminhos para a construção das bases teóricas e metodológicas da interdisciplinaridade.

Cont. Parecer CONEP nº. 681/2011

O projeto será desenvolvido na região de confluência do Lago Guaíba e norte da Laguna dos Patos, nos municípios de Viamão e zona sul de Porto Alegre. As populações estudadas serão os Mbyá-Guarani da aldeia Pindó Mirim e Cantagalo, os pescadores da Vila de Itapuã, Varzinha e bairro do Lami; as Unidades de Conservação serão o Parque Estadual de Itapuã e a Reserva Biológica do Lami. Cabe ressaltar que, como o DESMA vem desenvolvendo pesquisas junto aos grupos, este possui autorização do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, número 02000.003729/2008-29 e da Secretaria Estadual do Meio Ambiente para estudos no Parque Estadual de Itapuã; sendo necessária a solicitação para a Reserva Biológica do Lami, na esfera municipal.

A metodologia está baseada nos níveis analíticos está dividida em cinco fases.

Fase 1 - Análise do processo histórico

Primeiramente será realizado um levantamento de dados secundários sobre a ocupação do território e de como surge o conflito socioambiental entre os Mbyá Guarani, os pescadores artesanais e os ambientalistas. Para isto, serão acessados documentos históricos, como arquivos históricos, arqueológicos e jornais; documentos jurídicos, legislações, decretos e processos administrativos encerrados ou em andamento; e documentos científicos, trabalhos acadêmicos, artigos, teses, dissertações e laudos antropológicos, ambientais e arqueológicos. Dentre os documentos de análise, até o presente momento, foram identificados: o processo no Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul (MPF, 2008) e trabalhos incluindo dissertações de mestrado.

Fase 2 - Caracterização do conhecimento ecológico local, dos sistemas de manejo e da territorialidade.

Nesta segunda fase, serão utilizadas metodologias etnoecológicas associadas às ferramentas antropológicas, tais como: observação participante e entrevistas semi-estruturadas com os Mbyá-Guarani (grupo que está trabalhando proximo ao GT e indivíduos indicados pelas lideranças), com pescadores (da Vila de Itapuã, Varzinha e Bairro Lami) e ambientalistas (instituições que trabalharam para a implantação do Parque Estadual de Itapuã), bem como, análise do plano de manejo do Parque Estadual de Itapuã e Reserva Biológica do Lami, no intuito de caracterizar o zoneamento do território, identificar as espécies vegetais e animais utilizadas, seus diferentes usos (alimentício, medicinal, religioso, etc) e técnicas de manejo praticadas. Para identificar os territórios reconhecidos pelos diferentes grupos sociais, será utilizada a metodologia de etnomapeamento a ser proposta em reuniões dos grupos, onde os Mbyá-Guarani e pescadores artesanais, em momentos separados, construirão mapas, utilizando papel branco e canetas-piloto, identificando seus próprios territórios, os locais de coleta espécies vegetais e animais e as áreas que as espécies precisam para se reproduzirem (.).

Fase 3 - Síntese da ocupação do território pelos grupos

A partir das áreas identificadas na fase anterior e das espécies manejadas pelos grupos, além dos planos de manejo das UC's, será realizada a síntese da sobreposição de territórios. As espécies serão analisadas de acordo com o seu estado de conservação, a partir das listas das espécies ameaçadas de extinção no Estado, áreas de ocorrência, endemismo e distribuição geográfica. Desta fase, serão identificadas espécies prioritárias para projetos específicos de conservação do estado das populações vegetais e animais, para que possam ser manejadas de forma sustentável.

Fase 4 - Identificação dos interesses, reivindicações e articulações institucionais

Com o propósito de identificar os interesses e reivindicação dos referidos grupos, envolvendo seus discursos, tensões e articulações em conflito, é proposto o acompanhamento em três instâncias, a dos grupos sociais envolvidos no processo, a de suas representações institucionais e a dos espaços de organização da sociedade onde as discussões estão sendo desenvolvidas.

Cont. Parecer CONEP nº. 831/2011

Esta fase no nível dos indivíduos será realizada juntamente com a fase 2, a partir das entrevistas semi-estruturadas. No nível das instituições, buscar-se-á identificar os posicionamentos a partir de entrevistas semi-estruturadas a seus representantes institucionais no nível local, sendo identificados até o momento as lideranças das aldeias Pindô-Mirim e Cantagalo, presidente da Colônia de Pescadores Z-4, gestor das UC's; no nível estadual com Federação dos Pescadores do RS, ONG Centro de Educação Popular (CAMP), Secretaria do Meio Ambiente, esfera federal FUNAI, IBAMA, SEAP. Também será caracterizada a representatividade das organizações sociais e sua inserção em redes estaduais e nacionais a partir de dados secundários. Por fim, serão acompanhadas reuniões das entidades que tratam destes processos de negociação, dentre estas, audiências públicas, reuniões do Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, Conselho Consultivo do Parque Estadual de Itapuã, Conselho Consultivo da Reserva Biológica do Lami, Fórum do Delta do Jacuí e Norte da Laguna dos Patos e quando possível, reuniões com as lideranças indígenas Mbyá-Guarani.

Fase 5 - Análise do conflito socioambiental

Para análise do conflito, serão sistematizados os resultados gerados nas quatro fases anteriores de modo a evidenciar um panorama geral da situação de conflito. Desta forma, serão identificadas as sobreposições nas territorialidades sendo possível entender os posicionamentos em relação à ocupação do território e assim, fomentar um diálogo de saberes que dê subsídios para a implementação da gestão compartilhada de ocupação e utilização de recursos naturais.

Local de realização

Trata-se de estudo nacional e unicêntrico com a participação de 20 sujeitos de pesquisa no centro em tela.

Apresentação do protocolo

O protocolo foi encaminhado por ofício, acompanhado de duas mídias digitais idênticas, contendo os seguintes documentos: 0. Sumário do Protocolo; 1. Projeto de pesquisa; 2. Ofício CEP; 3.a Folha rosto; 3.aa Folha rosto; 3.b Parecer CEP; 3.b.b Documento CEP; 3.c Currículo lattes do pesquisador; 3.d Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; 3.D Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado por 8 (oito) Mbyá-Guarani; 3.e Cronograma de execução da pesquisa; 3.f Orçamento financeiro detalhado; 4. Roteiro de entrevistas; 11. Termo de compromisso do pesquisador; 11.a Declaração de consentimento da FUNAI condicionado a aprovação e acompanhamento da Comissão de Terras Guarani .

Comentários/Considerações

1. Na Declaração da FUNAI apresentada no Protocolo, consta que o Consentimento da Coordenação Técnica Local da FUNAI, referente a realização do Projeto, "se dá mediante a aprovação e a participação da Comissão de Terras Guarani, por meio de seu acompanhamento, execução e análise dos resultados do referido projeto". No Protocolo consta o documento de "Consentimento", redigido sob forma de Carta de apresentação identificando os Pesquisadores do DESMA, explicitando sobre o Projeto já existente vinculado ao programa de pós-graduação da Universidade e esta fase de ampliação do projeto. Consta a explicitação das reuniões realizadas e o encontro marcado com as lideranças, em 31 de março de 2011, para apresentar o projeto e estabelecer acordos, que versam sobre o compromisso de participação e acompanhamento da pesquisa pelos Guarani, a possibilidade de se retirarem da pesquisa, bem como, as formas de divulgação dos resultados. O documento está assinado por 8 (oito) indígenas Mbyá-Guarani, em 31 de março de 2011. Solicita-

Cont. Parecer CONEP nº. 681/2011

- se que seja informado se os indígenas que assinaram o "Consentimento" representam a Comissão de Terras Guarani, conforme exigência feita pela FUNAI.
2. Quanto ao Cronograma de Execução:
- O tempo previsto para a pesquisa, redigido no texto do projeto é de 48 meses e, no quadro do Cronograma de Execução do mesmo documento, está definida a sua realização em 12 meses e, no documento enviado ao CNPq, acrescido ao Protocolo, em folha separada, consta que a pesquisa será realizada em 24 meses. Solicita-se esclarecimento.
 - No Cronograma de execução, constam as seguintes atividades "Acompanhamento das atividades dos Guarani (dez. 2010 a Junho/Julho 2011); e "Mapeamento a campo dos limites das aldeias com os Guarani (Ago/2011 a dez/jan)". Considerando que o CEP local em 28/04/2011 indicou que o início do Projeto deveria ser realizado após aprovação da CONEP, solicitam-se esclarecimentos sobre o início da pesquisa.
3. Quanto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE):
- Não foi apresentado o TCLE para o Consentimento individual dos sujeitos da pesquisa. Solicita-se a apresentação do TCLE que atenda o definido pela Resolução CNS 196/96, item IV, e pela Resolução CNS 304/2000.

Diante do exposto, a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS 196/96, manifesta-se pela aprovação do projeto de pesquisa proposto, devendo o CEP verificar o cumprimento das questões acima, antes do início do estudo.

Situação: Protocolo aprovado com recomendação.

Brasília, 30 de setembro de 2011.


Gyselle Saddi Tannous
Coordenadora da CONEP/CNS/MS

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semiestruturada

Roteiro de entrevista semiestruturada: Membros indígenas e não-indígenas que compuseram o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI (Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Justiça e organizações indígenas) e/ou que participaram das consultas públicas na construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e Projeto de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (Projeto GATI).

A DADOS GERAIS

A1 Nome:

A2 Instituição/Aldeia:

A3 Função instituição/função na aldeia:

A4. Conte um pouco da sua trajetória profissional e como esta lhe direcionou a trabalhar com a questão indígena.

B PNGATI

B1 O que é a PNGATI?

B2 Comente o que sabe sobre o processo da construção dessa política?

B3 Relate qual foi a sua participação no Grupo de Trabalho Interministerial – GTI:

B4 Você participou das reuniões de consulta sobre a PNGATI? (Se **Não** vá para B4.2)

(1) Sim (2) Não

B4.1 Quais suas impressões sobre essas reuniões quanto aos resultados alcançados e encaminhados para compor a Minuta de Decreto da PNGATI, a partir da participação indígena nos seminários regionais?

B4.2 Você enxerga a PNGATI como o resultado de demandas ambientalistas e indigenistas?

B5 Você acredita que a PNGATI virá contribuir na implementação de estratégias de proteção territorial e ambiental das Terras Indígenas?

(1) Sim (2) Não

(3) De que maneira?

C Projeto GATI:

C1 Você participou de algum seminário do Projeto GATI?

(1) Sim (2) Não

C1.1 Quais instituições estavam presentes no seminário?

C1.2 Quais principais assuntos abordados:

C1.3 Em sua opinião o Projeto GATI, como um instrumento para implementar a PNGATI está mais focado na questão ambiental ou na questão indígena?

E Gestão ambiental e territorial em TIs

E1 Qual a sua compreensão em relação à gestão ambiental de Terras Indígenas?

E2 Qual a sua compreensão em relação à gestão territorial de Terras Indígenas?

PERGUNTAS ESPECÍFICAS A ALGUNS INTERLOCUTORES

1. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades para viabilizar o a PNGATI e o Projeto GATI?
2. De que maneira o projeto GATI pode vir a influenciar/contribuir em relação a um maior dinamismo de trabalho entre as Coordenações Gerais da FUNAI?
3. Quais os maiores desafios para implementar o Projeto GATI, sob a realidade de uma instituição como a FUNAI?
4. Em sua opinião, quais são as principais dificuldades a serem enfrentadas quando da promulgação da PNGATI?