

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

Ricardo de Mattos Martins Cunha

**POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE
TERRAS INDÍGENAS-PNGATI, DECRETO 7.447 DE 05 DE JUNHO de
2012:
UMA TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL?**

Florianópolis-SC
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA

**POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE
TERRAS INDÍGENAS-PNGATI, DECRETO 7.447 DE 05 DE JUNHO de**

2012:

UMA TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em História do Departamento de História da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para obtenção do título de Bacharel e Licenciado em História.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Vulfe Nötzold

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cunha, Ricardo de Mattos Martins
POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE
TERRAS INDÍGENAS-PNGATI, DECRETO 7.447 DE 05 DE JUNHO de
2012: : UMA TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL? / Ricardo de
Mattos Martins Cunha ; orientadora, Ana Lúcia Vulfe
Nötzold , 2019.
64 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em História,
Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. História. 2. Política Indigenista. 3. Políticas
Públicas. 4. Povos Indígenas. I. , Ana Lúcia Vulfe Nötzold.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
História. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
Campus Universitário Trindade
CEP 88.040-900 Florianópolis Santa Catarina
FONE (048) 3721-9249 - FAX: (048) 3721-9359

Atesto que o acadêmico Ricardo de Mattos Martins Cunha matricula n.º16250453, entregou a versão final de seu TCC cujo título é Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI, Decreto 7.447 de 05 de Junho de 2012: Uma Territorialização Estatal?, com as devidas correções sugeridas pela banca de defesa.

Florianópolis, 02 de dezembro de 2019.

Ana Lucia Vulfe Nötzold
Orientadora



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
ATA DE DEFESA DE TCC

Aos vinte e seis dias do mês de novembro do ano de dois mil e dezenove, às treze horas e trinta minutos, na sala 10 do Departamento de História, reuniu-se a Banca Examinadora composta pelos seguintes membros, Prof.ª Ana Lúcia Vulfe Notzold (Orientadora) e Presidente); Prof.ª Kércia Priscilla Figueiredo Peixoto: (Titular); Prof.ª Kerollainy Rosa Schütz: (Suplente), designados pela Portaria Tcc nº91 /HST/CFH/2019, a fim de arguirm sobre o Trabalho de Conclusão de Curso do Acadêmico **Ricardo de Mattos Martins Cunha**, intitulado: "POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS-PNGATI, DECRETO 7.447 DE 05 DE JULHO de 2012: UMA TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL?". Aberta a Sessão pelo(a) Senhor(a) Presidente, o Acadêmico expôs o seu trabalho. Terminada a exposição dentro do tempo regulamentar, o mesmo foi arguido pelos membros da Banca Examinadora e, em seguida, prestou os esclarecimentos necessários. Após, foram atribuídas, pelos membros da banca as seguintes notas, Prof.ª Ana Lúcia Vulfe Notzold :, nota 7,0, Prof.ª Kércia Priscilla Figueiredo Peixoto, nota 10,0, Prof.ª Kerollainy Rosa Schütz., nota 10,0, sendo o acadêmico aprovado com a nota final 9,0. O(A) acadêmico(a) deverá entregar na Coordenadoria do Curso de Graduação em História em versão digital, o Trabalho de Conclusão de Curso em sua forma definitiva, até o dia 3 de dezembro de 2019. Nada mais havendo a tratar, a presente ata será assinada pelos membros da Banca Examinadora e pelo candidato.

Florianópolis, 26 de novembro de 2019.

Prof.ª Ana Lúcia Vulfe Notzold (Orientadora):..... *Ana Lúcia Vulfe Notzold*

Prof.ª Kércia Priscilla Figueiredo Peixoto (Titular):..... *Kércia Priscilla Figueiredo Peixoto*

Prof.ª Kerollainy Rosa Schütz : (Suplente):..... *Kerollainy Rosa Schütz*

Candidato:..... *Ricardo de Mattos Martins Cunha*

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os povos, de hoje e de outrora, oprimidos pelo Estado-Nação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS, o Misericordioso, pela oportunidade de comprovarmos cientificamente a “justeza” das leis naturais, e quão injusta é a lei dos homens (infelizmente).

Agradeço a minha companheira/amada/esposa/namorada Marina da Silva Gomes e aos meus filhos Izabella, Gabriel e Maria Fernanda por me aliviarem dos afazeres domésticos durante a elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso-TCC, e por estarem ao meu lado mesmo na impossibilidade de eu estar presente em suas atividades.

Agradeço à minha mãe pelo apoio e pelo incentivo a nunca desistir.

Agradeço a Telma da Silva por me lembrar o caminho do foco.

Agradeço a Lucas Tubino Pianta pela amizade e pela generosidade com as quais acolheu meus pensamentos me ajudando na reflexão sobre este trabalho

Agradeço aos colegas do Laboratório de História Indígena pelo apoio sempre.

Agradeço a Kerollainy Rosa Schütz e Kércia Priscilla Figueiredo Peixoto por aceitarem prontamente o convite para integrarem a banca deste trabalho. E que admiro por serem mulheres trabalhadoras exitosas, tanto no trabalho da pesquisa como no magistério.

Agradeço a minha professora orientadora Ana Lúcia Vulfe Nötzold pela honestidade como sempre me tratou e pelo trabalho duro que dispensou à minha orientação.

Agradeço novamente a PROFESSORA Ana Lúcia Vulfe Nötzold por ter trabalhado tão seriamente no magistério. Um exemplo pra mim que também sou professor. Uma honra ter estado com ela como aluno nas Disciplinas da graduação. Inesquecível!

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o Decreto 7.447 de 05 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI, lei esta reconhecida pelo conteúdo cidadão, que incentiva a organização da sociedade em fóruns locais e regionais de participação política e permeada por objetivos sustentáveis. Apesar do conteúdo participativo e sustentável que apontam para a inclusão da diversidade de soluções culturais e locais para a questão da reprodução física e cultural dos povos indígenas no Brasil, percebe-se também em suas concepções, ideários e objetivos, formas e conteúdos que favorecem ao modelo dominante da cultura do Estado e que esta característica acaba por promover a manutenção de conteúdos integracionistas e assimilacionistas que foram características marcantes da política indigenista do período republicano que se encerrou com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Política Indigenista; Políticas Públicas; Povos Indígenas.

ABSTRACT

This work seeks the analysis of the Decree 7.447 from June 5th, 2012, which has implanted the PNGATI (National Policy of The Territorial and Environmental Management of the Indigenous Lands), recognized by its content's citizenship, that encourages the organization of the society through local and regional forums of political participation, and pervaded by sustainable objectives. Although it is possible to see the Decree's participative and sustainable content leading to the inclusion of diverse cultural and local solutions to the problems related to the physical and cultural reproduction of the indigenous people in Brazil, it is also possible to see that its contents, forms, conceptions, ideals and objectives are favorable to the State-ruled culture and that this feature ends up promoting the maintenance of integrationist and assimilationist tendencies, which were keen characteristics of the Indigenist Policies that were applied in the republican period that ended when the Federal Constitution of 1988 was written.

Keywords: Indigenist Policy; Public Policies; Indigenous People.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Comparativo da legislação indigenista no Brasil	29
Figura 2: Quadro das consultas regionais aos povos indígenas.....	43

SIGLAS

CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GATI	Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
MAIC	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PDPI	Projeto demonstrativos de Povos Indígenas
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SPI	Serviço de Proteção aos Índios
SPILTN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
TI	Terra Indígena

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS-PNGATI	20
1.1. O Período do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN.....	20
1.2. A FUNAI e a Manutenção do Sentido Assimilacionista Formal/Legal.....	24
CAPÍTULO 2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS LEIS DE CUNHO AMBIENTAL	28
2.1 A PNGATI no discurso oficial.....	28
2.2 Antecedentes da PNGATI: O Contexto da Política Indigenista Pós Constituição Federal de 1988.....	31
2.2.1 A Constituição Federal de 1988.....	32
2.2.2 A Reforma do Estado.....	33
2.2.3 O Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994.....	34
2.2.4 Os projetos sustentáveis.....	37
2.2.5 Permanências e rupturas da política indigenista oficial pré e pós Constituição Federal de 1988.....	38
CAPÍTULO 3 PNGATI: UM FATOR DE TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL?	42
3.1 A Metodologia da Consulta para a Criação da lei.....	42
3.2 Análise do Decreto 4.447 de 05 de junho de 2012/Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI.....	43
3.3 Integração via Territorialização.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62
FONTES DOCUMENTAIS E AUDIOVISUAIS	64

INTRODUÇÃO

Foram duas as motivações que me inspiraram a desenvolver esta pesquisa como o proponente do presente TCC-Trabalho de Conclusão de Curso. A primeira advém da experiência profissional na área do desenvolvimento sustentável, pois no período entre os anos de 2004 a 2007 atuei em dois projetos e em duas instituições distintas.

Primeiro como consultor do Centro Internacional do Desenvolvimento Sustentável-CIDS, centro de consultoria e de desenvolvimento de projetos na área da sustentabilidade da

N Fundação Getulio Vargas-FGV na cidade do Rio de Janeiro. Na oportunidade trabalhei na promoção da articulação do Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios Negro, Grande e Dois Rios-BNG2. O trabalho se resumia em articular reuniões do comitê junto a representantes de grandes empresas, de prefeituras e de comunidades rurais, ambos usuários de água em grande escala, em uma região com cerca de treze municípios, que se estende de Nova Friburgo a Itaocara no interior do Estado do Rio de Janeiro.

A outra experiência profissional foi a de coordenador de projetos da Rede Brasileira de Sistemas Agroflorestais-REBRAF, uma organização não governamental-ONG dedicada à implantação de políticas florestais sustentáveis. No período de 2004 a 2007, articulei projetos de restauração florestal, coleta de sementes florestais e produção de mudas de essências nativas da Mata Atlântica, e implantação de sistemas agroflorestais em propriedades rurais de pequenos produtores. O trabalho foi desenvolvido junto a dez comunidades rurais do município de Nova Friburgo-RJ.

Estas experiências trouxeram a percepção acerca da relação entre as leis federais e estaduais, suas aplicações e a dificuldade de comunidades, com características distintas, em adequarem seus modos de vidas às determinações jurídicas estatais. E também a questionar o jogo político democrático das votações dos comitês de bacia hidrográfica, conselhos municipais do meio ambiente e produção agrária. Pois, na prática e na vivência a partir das duas experiências profissionais, fui percebendo o quanto as comunidades rurais estavam vulneráveis por não dominarem os ritos das articulações políticas para as votações e as fundamentações jurídicas e técnicas para defenderem seus interesses. Parte de meu trabalho também passou a ser a atuação na colaboração para a defesa e a luta dos interesses das comunidades rurais nos referidos fóruns participativos de decisões políticas.

A segunda motivação ocorreu no ano de 2017. Especificamente no segundo semestre daquele ano cursei a disciplina de “História Indígena” ministrada pela professora Ana Lúcia Vulfe Nötzold, no curso de Licenciatura e Bacharelado em História da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Foi quando me deparei com a temática da relação do Estado brasileiro, no período republicano, com os povos indígenas, em especial a criação do Serviço de Proteção aos Índios-SPI e da sua atuação sobre os povos indígenas em Santa Catarina. Conteúdo que desconhecia até então.

Unindo os interesses e questionamentos a partir da experiência acadêmica e profissional, passei a pesquisar sobre a legislação indigenista federal brasileira da atualidade. Foi quando realizei uma primeira e superficial análise da **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGAT**, o Decreto 4.447 de 05 de junho de 2012.

Em função de minha experiência profissional anterior, havia realizado estudos de leis federais relativas às questões ambientais, tais como a lei que estabeleceu os comitês de bacias hidrográficas como órgãos políticos de deliberação e resolução de conflitos de interesses no nível das bacias hidrográficas. Passei então a comparar princípios e fundamentos da PNGATI e da Lei das Águas e percebi certas semelhanças entre seus conteúdos e formas, principalmente no que tange à governança participativa e ao conteúdo dedicado às questões da sustentabilidade.

Foi então que tomei a decisão de ir até o Laboratório de História Indígena – LABHIN da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC, e solicitar à professora Ana Lucia Vulfe Nötzold a orientação para meu TCC, que acabou por focar na compreensão das raízes históricas PNGATI no âmbito da política estatal, e a sua relação com os povos indígenas à luz da estrutura jurídica da Constituição Federal de 1988.

É a partir da caracterização das normas¹ estatais como fatos históricos que denotam relações sociais e de poder que se pretende aqui identificar a existência de um padrão legal que vem contribuindo para normatizar as condutas e corpos indígenas no caminho de uma sociedade brasileira democrática, sustentável com base no princípio de autodeterminação dos

¹ Adota-se aqui a perspectiva de se “considerar o discurso como uma série de acontecimentos, de estabelecer e descrever as relações que esses acontecimentos – que podemos chamar de acontecimentos discursivos – mantêm com outros acontecimentos que pertencem ao sistema econômico, ou ao campo político, ou às instituições”. Consultar: FOUCAULT, Michel. Diálogo sobre o poder. In: **Ditos & escritos: estratégia, poder-saber**. MOTTA, Manoel Barros da. (org). Tradução Vera Lúcia Avellar Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v. IV, p. 255-256.

povos e, conseqüentemente, o que coube, ou foi cabido, às populações indígenas nestes processos.

Para tanto, se recorre aqui a uma análise histórica das leis que trataram, e que ainda tratam da questão indígena para se tentar entender se há uma relação entre as legislações do Estado republicano brasileiro pré e pós 1988, no que tange ao caráter/conteúdos integracionistas/assimilacionistas. Seriam as leis pós Constituição Federal de 1988, ainda pautadas pelas questões cujo objetivo é o de integrar os indígenas ao povo brasileiro a partir de práticas de assimilação cultural? Especificamente, seria a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI uma lei com tal perfil?

O presente estudo, portanto, tem como objetivo identificar, nomear e qualificar a política indigenista brasileira no período republicano até o advento da promulgação do Decreto nº. 7.447 de 05 de Julho de 2012 a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI. Tal tarefa está dividida em três capítulos que buscam, em linhas gerais, identificar a relação do Estado com as comunidades e povos indígenas.

As fontes utilizadas para a realização deste estudo são o Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910, que instituiu o **Serviço de Protecção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionaes-SPILTN**²; o Decreto nº 736, de 6 de Abril de 1936, que regulamentou o **Serviço de Protecção aos Índios-SPI**³; a Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967 que instituiu a **Fundação Nacional do Índio-FUNAI**⁴; o **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973⁵; o Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012⁶ que instituiu a **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**; e a

² BRASIL. **Serviço de Protecção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionaes**. Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8072-20-junho-1910-504520-norma-pe.html>

³ BRASIL. **Regulamento do Serviço de Protecção aos Índios**. Decreto nº 736, de 6 de Abril de 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-736-6-abril-1936-472619-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁴ BRASIL. **Instituição da Fundação Nacional do Índio**. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm

⁵ **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm

⁶ BRASIL. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm

cartilha **Entendendo a PNGATI. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012⁷.

O capítulo 1 é intitulado “Contextualização Histórica da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI”. O objetivo deste capítulo é o de se contextualizar historicamente a legislação indigenista do período que se estende de 1910 a 1988.

Neste período se deu a criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais- SPILTN e da Fundação Nacional do Índio- FUNAI. O SPILTN foi criado em 1910, e rebatizado e transformado em Serviço de Proteção aos Índios - SPI pelo Decreto-Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918. O SPI foi extinto e em seu lugar criou-se sua sucessora, a Fundação Nacional do Índio- FUNAI, por meio da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Ambas as instituições praticaram e disseminaram visões e missões estatais a partir de paradigmas/objetivos muito semelhantes.

O período republicano, que se estende até a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi notadamente marcado pelo caráter assimilacionista e integracionista da política indigenista e permeado pelo estabelecimento da figura jurídica da tutela. Tal paradigma jurídico entendia os povos indígenas como categoria social transitória, a ser gradativamente incorporada pela sociedade nacional republicana, com vistas a se tornarem, inicialmente, brasileiros. Ou seja, as legislações indigenistas republicanas do século XX trataram de garantir uma espécie de pedagogia de nacionalização dos indígenas com vistas a integrá-los à sociedade por meio de categorias relacionadas ao trabalho agrícola e à economia de mercado praticada no contexto do Estado-Nação brasileiro.

O capítulo 2, “Constituição Federal de 1988 e as Leis de Cunho Ambiental”, se debruça sobre mudanças provocadas pelo texto constitucional no que tange à visão estabelecida pelo Estado sobre os povos indígenas, bem como o perfil das leis criadas após a Constituição e que influenciaram diretamente na criação da PNGATI.

A Constituição Federal de 1988, ao menos em tese, estabelece um novo paradigma onde a tutela é extinta e o reconhecimento às autodeterminações e aos direitos coletivos e

⁷ FUNAI. **Entendendo a PNGATI. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**. Decreto nº 7.747, de 5 de julho de 2012. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/2414/8839/5161/Entendendo_a_PNGATI.pdf

individuais é estabelecido, tornando-o bastante distinto de seu predecessor, apesar de manter a FUNAI como instituição responsável pela relação entre os povos indígenas o Estado e o restante da sociedade brasileira. E é neste segundo período pós 1988 onde se identifica a criação do Decreto n°. 7.447 de 05 de julho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI, que é o objeto de análise da presente pesquisa.

A PNGATI é uma lei que nasce de um processo de longas negociações entre instituições estatais e as reivindicações dos povos indígenas por meio de seus movimentos, lutas e organizações sociais. É uma lei do tempo presente que pôde surgir em função do atual texto constitucional e é configurada como uma confirmação da ruptura com paradigma jurídico da tutela.

O capítulo 3, “PNGATI: Um Fator de Territorialização Estatal?” analisa a metodologia da consulta pública no processo de criação da lei assim como os princípios que definiram seus objetivos, além de propor uma reflexão da política indigenista pós 1988 a partir do conceito territorialização-desterritorialização.

A principal fonte analisada é o próprio Decreto 7.447 de 05 de junho de 2012 que institui a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas-PNGATI. É analisado todo o corpo da lei que possui quatro capítulos estruturantes:

- **CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES:** trata do objetivo geral da lei e também dos instrumentos específicos para a gestão territorial, a saber o etnomapeamento e etnozoneamento.
- **CAPÍTULO II - DIRETRIZES E OBJETIVOS:** neste capítulo observa-se a descrição das diretrizes e dos objetivos específicos. São sete objetivos específicos que estão divididos em sete eixos: I - eixo 1 - proteção territorial e dos recursos naturais; II - eixo 2 - governança e participação indígena; IV - eixo 4 - prevenção e recuperação de danos ambientais; V - eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; VI - eixo 6 - propriedade intelectual e patrimônio genético; VII - eixo 7 - capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.
- São Treze diretrizes estabelecidas e apresentadas. Em suma as diretrizes são reconhecimentos aos saberes, às culturas e às autonomias das culturas dos diversos povos indígenas. Reconhecimento também de suas distintas manifestações culturais e saberes com a manutenção saudável do ambiente e

também a garantia e valorização do saber da mulher indígena para todos os processos de manutenção dos usos sustentáveis dos ecossistemas. Referências aos textos de garantias estabelecidos Na Constituição Federal de 1988, a Convenção 169 OIT e na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas-ONU.

- CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA DA PNGATI: texto se refere à governança baseada no protagonismo indígena o que remete ao texto da reforma do Estado de 1995 que confere a participação cidadã em instâncias de decisão das políticas públicas.
- CAPÍTULO IV - DISPOSIÇÕES FINAIS: dispõem sobre a relação com as funções da FUNAI, da dotação orçamentária e com demais legislações pertinentes.

Também neste capítulo o Decreto é analisado como sendo um fator de territorialização estatal e propõe uma discussão centrada na PNGATI como sendo um tipo específico de assimilação cultural. Denotando assim uma continuidade se comparada ao paradigma das leis indigenistas pré Constituição Federal de 1988. Sendo a territorialização caracterizada como uma relação de poder heterônoma e mediada pelo espaço, seria a PNGATI e toda a legislação que permitiu sua maturação e promulgação, uma política territorializante, que provocou uma desterritorialização?

O foco da análise está na concepção do termo “território” para o Estado brasileiro que é bem distinto das concepções dos diversos povos indígenas no Brasil. Para contribuir com a discussão é utilizada a conceituação proposta pelo geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert, que sintetiza três noções de território com base nos conhecimentos produzidos pelas ciências sociais e que descrevem sinteticamente três dimensões do território: a dimensão política do território como espaço de relações de poder a partir da delimitação de fronteiras sobre uma base física/geográfica; a cultural que se refere ao território como espaço vivido e seus aspectos simbólicos; e a dimensão econômica que caracteriza o território visto como fonte de recursos mediador das relações econômicas⁸.

⁸ No presente estudo toda a discussão desenvolvida acerca dos termos “território” e territorialização, foi elaborada a partir da perspectiva apresentada em COSTA, Rogério Haesbaert da. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2006.

Pode-se dizer que a cultura territorial instaurada pelo Estado brasileiro está ancorada na concepção política e de domínio sobre um fragmento terrestre e que torna o território como um ente estático. Que estabelece fronteiras e que controla entrada e saída de pessoas e mercadorias em seu interior e para seu exterior. E que por este motivo incide um poder territorializador que exerce influência nas culturas, identidades, economias e modos de vida dos povos que se encontram no interior de suas fronteiras.

As implementações de políticas e legislações federais indigenistas pós Constituição Federal de 1988, podem ser vetores de uma territorialização que estão a condicionar culturas e povos indígenas a partir da formatação e regulação das terras e territórios e, portanto, a partir de preceitos estatais que são alheios à concepção de território de cada povo indígena, bem como fator de indução de inserção nas Terras Indígenas, da economia preconizada também dentro do território estatal brasileiro.

CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS-PNGATI

1.1 O Período do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais - SPILTN

Em 1910 foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais-SPILTN. Este se transformou em um modo de agir do Estado-Nação republicano brasileiro em relação à questão indígena e perdurou até o ano de 1967, quando foi substituído pela Fundação Nacional do Índio- FUNAI⁹, como órgão federal que até o presente é o responsável pelas políticas públicas relativas aos povos indígenas no território brasileiro.

O SPI foi criado em 1910 como Serviço de Proteção aos índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), parte constituinte do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC), além da proteção aos índios, abrangendo as tarefas de fixação no campo da mão-de-obra rural não estrangeira — notadamente a que se supunha era descendente da escravidão —, por meio de um sistema de controle do acesso à propriedade e treinamento técnico da força de trabalho, efetivado por meio de unidades de ação denominadas centros agrícolas. Tanto o governo dos índios quanto o dos nacionais eram tarefas previstas no decreto de criação do ministério.¹⁰

Durante sua atuação, o SPILTN, posteriormente reestruturado e denominado SPI- Serviço de Proteção aos Índios pelo Decreto-Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918, no conjunto de suas distintas direções, atribuições e atividades, trabalhou com o intuito de transformar os indígenas em trabalhadores rurais e em “brasileiros”. Na tentativa de efetivar uma prática para a superação de fatores étnicos através da organização do trabalho e da pretensa integração dos indígenas ao ideário econômico desenvolvimentista por meio das relações de produção rural no âmbito da economia capitalista¹¹. Segundo Souza Lima:

O SPI manteria ao longo de toda a sua existência a intenção de transformar os índios em pequenos produtores rurais capazes de se autossustentarem, apesar de distintas visões do ser indígena terem dado ensejo a diferentes construções discursivas¹².

⁹ Ver: BRASIL. **Instituição da Fundação Nacional do Índio**. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm, acesso em 01/11/2018.

¹⁰ LIMA, Antônio Carlos de Souza. O governo dos índios sob a gestão do SPI. In: **História dos índios no Brasil**. CUNHA, Manuela Cordeiro da. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura; FAPESP; 1992. p.156.

¹¹ Idem, p.155-172.

¹² LIMA, op. cit, 1992, p. 159.

No contexto da reforma do Estado brasileiro, imposta pela transição das instituições imperiais para as instituições republicanas, e durante a presidência de Nilo Peçanha, foi criado em 20 de junho de 1910, pelo Decreto n.º. 8.072, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais- SPILTN¹³. Foi a primeira lei federal republicana, desvinculada da antiga relação entre estado e igreja, direcionada à questão indígena e que determinou, legalmente, os povos indígenas na condição de estado civilizatório transitório e que por este motivo deveriam ser integrados por meio do trabalho rural.

O SPILTN em sua fundação foi inserido dentro do contexto do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio- MAIC. Este oriundo de uma instituição não governamental, a Sociedade Nacional da Agricultura-SNA, que representava a classe dos técnicos ligados à questão agrícola e de proprietários de terras não hegemônicos no contexto da política agroexportadora, mas que possuíam grande aporte/conhecimento técnico direcionado à questão agrícola. Se tratava de uma associação civil que fora transformada em órgão ministerial para atender as demandas da reforma administrativa que embasou a construção das instituições republicanas daquele período. De acordo com Souza Lima, foi exatamente este perfil técnico que definiu o caráter pedagógico da atuação do MAIC e do próprio SPILTN junto aos indígenas. Já que atender os interesses dos setores agrários em relação à mão-de-obra significava fomentar a qualificação/formação de trabalhadores dentro dos anseios republicanos na busca da modernização do estado brasileiro em um período em que se buscava a desvinculação e o distanciamento do caráter imperialista do Estado.

A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), aparelho de poder privado, constituído em 1897 no Rio de Janeiro, responsável pela sistematização de interesses de distintos segmentos agrários regionais, portadores de menor peso funcional no campo político da época em face da dominação exercida pelos grandes produtores de café paulistas aliados aos empreendedores urbanos, a grandes interesses mercantis e financeiros internacionais¹⁴.

Cabe ressaltar que toda a legislação brasileira republicana anterior à Constituição Federal de 1988, foi marcada pela concepção de que o indígena deveria ser transformado em trabalhador agrícola para ser integrado à sociedade brasileira.

Em 15 de dezembro de 1911, no governo de Hermes da Fonseca, foi promulgado o Decreto n. 9.214, que alterou o Decreto n. 8.072, mantendo a grande maioria das disposições

¹³ BRASIL. **Serviço de Protecção aos Indios e Localização de Trabalhadores Nacionaes**. Decreto n.º 8.072, de 20 de junho de 1910. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8072-20-junho-1910-504520-norma-pe.html>. Acesso em 14 de outubro de 2018.

¹⁴LIMA, op. cit, 1992, p. 159.

sobre o SPI. Dentro desse contexto dá-se seguimento à política integracionista em relação aos indígenas, quando o Código Civil de 1916 determinou a capacidade relativa do índio e que cessaria conforme sua integração¹⁵. Aqui a figura da tutela passa de uma prática social para a institucionalização formal/legal.

O resultado seria a instituição da tutela do Estado sobre o status de índio, legalmente exercida pelo SPI/ITN. Pretendido desde o início, o estatuto jurídico específico para o índio atingido com o Código Civil e o decreto de 1928 facultaria ao aparelho o monopólio legal da força necessária à sua atuação em face de outros aparelhos de poder, às ordens religiosas em especial, e a outras redes sociais não necessariamente aparelhadas.¹⁶

A Constituição Federal de 1934 tratou da posse indígena tornando suas terras protegidas, porém restringiu a posse às terras que eram ocupadas constantemente, ou seja, àquelas que eram utilizadas para subsistência¹⁷ e não a totalidade para a manutenção do modo de vida dos povos.

Conquanto se reconheça a preexistência de muitas das tecnologias de poder utilizadas no governo dos povos indígenas pelo SPI, parte-se do princípio de que a gestão, unificada em um centro, de um largo número de povos indígenas diferenciados, dispersos em um amplo espaço geográfico ainda não totalmente territorializado por aparelhos de âmbito nacional, cria a necessidade de homogeneização de concepções quanto ao modo de exercício dessas mesmas tecnologias, exercício esse, em sua concretude, heterogêneo. Será no nível dessa homogeneidade — construída em parte pela administração em sua prática de governo, em parte mediante produções discursivas, e pelo próprio pesquisador no ato mesmo da análise — que se trabalhará para pensar tais técnicas em relação aos distintos domínios da administração pública aos quais o aparelho de governo dos índios esteve vinculado ao longo do tempo.¹⁸

Apesar de ganhar em importância formal, a questão indígena ainda era tratada da mesma perspectiva pelo Estado. Ou seja, uma fórmula para diversos povos e culturas. Analisando o discurso em torno do SPI, Souza Lima percebe um perfil homogeneizante das leis. E o mesmo percebe-se na Constituição Federal de 1934:

[...] Nas constituições de 1937 e 1946, havendo igualmente previsão constitucional da intenção de integrar os indígenas à comunhão nacional. Destaca-se que, apesar dessa elevação da proteção dos direitos indígenas ao nível constitucional, não se passa a competência para tratar dos índios para a União, o que gera conflitos com os estados federados pela disputa de terras, já que as terras indígenas estavam entre as terras devolutas, que em sua grande maioria pertenciam aos estados federados¹⁹.

¹⁵LIMA, op.cit, 1992, p. 156.

¹⁶LIMA, op.cit, 1992, p. 160.

¹⁷ Para uma análise do perfil legal da Constituição Federal de 1934 em relação aos indígenas ver MARCHINI, Rodrigo Sergio Meirelles **A Proteção Constitucional das Terras Indígenas Brasileiras no Período Republicano: Evolução e Estagnação**. Dissertação (mestrado em direito Civil/história do direito). Universidade de São Paulo, São Paulo.2011. p. 48.

¹⁸Ver LIMA, op. cit, 1992, p. 155.

¹⁹Ver MARCHINI, op. cit, p.50.

O Decreto n°. 736 de 6 de abril de 1936²⁰, passa a regular o SPI criando a figura dos postos indígenas com o objetivo de organizar a assistência destinada a esses povos. O conteúdo assimilacionista/integracionista é explícito nesta lei. O decreto estabelece também que “nos Postos de Assistência, Nacionalização e Educação os índios aprenderão a trabalhar sem constrangimento, sendo levados a isto, por conselhos, prêmios, demonstrações e outros meios suasórios”.²¹

A incorporação dos índios, segundo o Decreto n.736, seguiria ensinamentos que são assim classificados Art. 7º As medidas e ensinamentos a que se refere a letra b do art. 1º, têm por fim a incorporação dos índios à sociedade brasileira, economicamente productivos, independentes e educados para o cumprimento de todos os deveres civicos; e podem ser assim classificados:

- a) medidas e ensinos de natureza higienica;
- b) escolas primarias e profissionaes;
- c) exercidos physicos em geral e especialmente os militares;
- d) educação moral e civica;
- e) ensinos de applicação agrícola ou pecuaria;”

Os índios poderiam se instalar em núcleos agrícolas, mas não poderiam vender os lotes que lhes fossem gratuitamente distribuídos²².

As normas e conteúdos constantes no decreto denotaram a manutenção do sentido da assimilação, e de como o Estado brasileiro continuava a entender o indígena como um ser transitório.

Após a promulgação do Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios, Decreto nº 736, de 6 de Abril de 1936, o Estado Novo se consolidou, e em 1937 inicia uma nova fase em termos da política econômica. Iniciou-se um processo de industrialização do país, baseado na forte intervenção econômica do Estado na economia e na substituição de importações. E é no contexto deste período de modificações nas políticas nacionais, e também nas políticas indigenistas que, segundo Bringmann²³, o SPI se consolida nos quadros do Ministério da Agricultura e passa a organizar e implementar os meios voltados aos postos indígenas bem como as estratégias para se estabelecer de fato uma visão do “índio integrado” à nação por meio do trabalho agrícola.

²⁰ “Decreto n°. 736 de 6 de abril de 1936, institui o “Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios”.

Art. 1º O Serviço de Proteção aos Índios, constituindo órgão da Inspectoria Especial de Fronteiras, terá por fim: b) pôr em execução medidas e ensinamentos para a nacionalização dos selvícolas. com o objectivo de sua incorporação á sociedade brasileira”. Ver Brasil. **Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios**. Decreto nº 736, de 6 de Abril de 1936. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-736-6-abril-1936-472619-publicacaooriginal-1-pe.html>. <Acesso em: dia 15/11/2018>.

²¹Ver MARCHINI, op. cit, p.50.

²²Idem.

²³ BRINGMANN, Sandor Fernando. **Entre os Índios do Sul: Uma análise da atuação indigenista do SPI e de suas propostas de desenvolvimento educacional e agropecuário nos Postos Indígenas Nonoai/RS e Xaçupé/SC (1941-1967)**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2015.

Naquele momento, as populações indígenas foram agregadas ao projeto governamental de expansão das fronteiras agrícolas, de modernização do campo e incorporação das riquezas do seu interior. Os indígenas, neste ínterim, foram cada vez mais enfatizados como futuros trabalhadores rurais. De modo geral, as políticas indigenistas do SPI neste período, acompanharam uma reorientação econômica nacional, iniciada a partir da consolidação do Estado Novo em 1937 e que perdurou pelo menos até o Golpe Militar de 1964. Neste momento, a classe política brasileira incorporou a ideologia do nacional-desenvolvimentismo, em uma frente progressista imbuída do desejo de vencer o subdesenvolvimento do país, alavancar o crescimento industrial e potencializar a produção rural. Assim sendo, muitos esforços foram empenhados para a incorporação das riquezas existentes no território brasileiro, em uma tentativa de contribuir para a modernização do país²⁴.

Percebe-se, portanto, que no período do SPI como órgão responsável pela política indigenista, o Estado brasileiro tratou o indígena como categoria humana que deveria ser educada de acordo com os anseios da civilização e aproveitados como elementos estratégicos para a expansão econômica como mão-de-obra do setor rural. O vínculo entre a tentativa de assimilação ou eliminação das culturas indígenas e a adequação de seus indivíduos e famílias ao mundo do trabalho é explícito, o que denota uma característica homogeneizadora por parte do Estado, no que tange às questões sociais e econômicas. Como se tentasse padronizar tudo e a todos dentro de seu território.

1.2 A FUNAI e a Manutenção do Sentido Assimilacionista Formal/Legal

Em função de um conjunto de críticas por práticas irregulares e corruptas relativas à gestão do SPI, foi instituída uma comissão de inquérito no Congresso Nacional²⁵ para apurar as irregularidades do órgão. A criação dessa comissão se justificou devido às denúncias do Diretor Chefe de Serviço do SPI, Coronel Moacyr Ribeiro Coelho, de que terras indígenas estavam sendo arrendadas, gerando uma receita não declarada pelo SPI²⁶. O resultado dos trabalhos da comissão relatório da comissão foi a criação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI como o órgão responsável pela articulação e execução das políticas e diálogos entre o Estado e os Povos Indígenas, em 05 de dezembro de 1967, pela Lei n. 5.371:

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada "Fundação Nacional do Índio", com as seguintes finalidades:

²⁴ Ibid. p.20.

²⁵ BRASIL. **Resolução n.1.** 20-03-1963. In: *Diário do Congresso Nacional*, 28 de março de 1963, p. 944. Institui a Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades no Serviço de Proteção aos Índios e dá outras providências.

²⁶ MARCHINI, op. cit, p 54.

- I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados: a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;
- II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;
- III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;
- IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;
- V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;
- VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;
- VII - exercer o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

Art. 2º O patrimônio da Fundação será constituído:

- I - pelo acervo do Serviço de Proteção aos Índios (S.P.I.), do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (C.N.P.I.) e do Parque Nacional do Xingu (P.N.X.);
- II - pelas dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- III - pelas subvenções e doações de pessoas físicas, entidades públicas e privadas nacionais, estrangeiras e internacionais;
- IV - pelas rendas e emolumentos provenientes de serviços prestados a terceiros;
- V - pelo dízimo da renda líquida anual do Patrimônio Indígena;

§ 1º Os bens, rendas e serviços da Fundação são isentos de impostos federais, estaduais e municipais, de conformidade com a letra "c", item III, do art. 20 da Constituição.

§ 2º O Orçamento da União consignará, em cada exercício, recursos suficientes ao atendimento das despesas da Fundação.

§ 3º A Fundação poderá promover a obtenção de cooperação financeira e assistência técnica internas ou externas, públicas ou privadas, coordenando e adequando a sua aplicação aos planos estabelecidos.

Art. 3º As rendas do Patrimônio Indígena serão administradas pela Fundação tendo em vista os seguintes objetivos:

- I - emancipação econômica das tribos;
- II - acréscimo do patrimônio rentável;
- III - custeio dos serviços de assistência ao índio²⁷.

Nos itens V e VII do art. 1º fica evidente a manutenção do conteúdo assimilacionista e integracionista para o novo órgão. Os meios para que esta integração se efetivasse ainda permaneciam semelhantes aos do antigo SPI, ou seja, a intenção era de transformar as aldeias em entes autossustentáveis do ponto de vista da economia de mercado, como se pode perceber no art. 3º. Com a figura jurídica da tutela mantida, o paternalismo demonstrou também ser uma marca da política indigenista oficial. De acordo com Silvio Coelho dos Santos, em Santa Catarina, na Terra Indígena de Ibirama, por exemplo, a proposta paternalista e de “total

²⁷BRASIL. **Instituição da Fundação Nacional do Índio**. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm. <Acesso em: 01/11/2018>.

dependência dos indígenas para com as chefias do posto indígenas era total. Esse quadro não mudou quando o SPI foi substituído pela FUNAI²⁸. Afinal continuava-se entendendo o indígena, no âmbito da legislação estatal, como uma cultura a ser substituída pelo modelo civilizatório²⁹ e pela exploração do trabalho indígena.

Como desdobramento das reformas que culminaram na extinção do SPI e criação da FUNAI, em 19 de dezembro de 1973 é instituída Lei nº 6.001, o Estatuto do Índio, sob o governo de Emílio G. Médici, que declarou no seu artigo primeiro a intenção de preservar sua cultura ao passo que pretendia assimilá-los à “comunhão nacional”³⁰.

TÍTULO V³¹

Da Educação, Cultura e Saúde

Art. 47. É assegurado o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios de expressão.

Art. 48. Estende-se à população indígena, com as necessárias adaptações, o sistema de ensino em vigor no País.

Art. 49. A alfabetização dos índios far-se-á na língua do grupo a que pertençam, e em português, salvaguardado o uso da primeira.

Art. 50. A educação do índio será orientada para a integração na comunhão nacional mediante processo de gradativa compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade nacional, bem como do aproveitamento das suas aptidões individuais.

Art. 51. A assistência aos menores, para fins educacionais, será prestada, quanto possível, sem afastá-los do convívio familiar ou tribal.

Art. 52. Será proporcionada ao índio a formação profissional adequada, de acordo com o seu grau de aculturação.

Art. 53. O artesanato e as indústrias rurais serão estimulados, no sentido de elevar o padrão de vida do índio com a conveniente adaptação às condições técnicas modernas.

Art. 54. Os índios têm direito aos meios de proteção à saúde facultados à comunhão nacional.

Parágrafo único. Na infância, na maternidade, na doença e na velhice, deve ser assegurada ao silvícola, especial assistência dos poderes públicos, em estabelecimentos a esse fim destinados.

Art. 55. O regime geral da previdência social será extensivo aos índios, atendidas as condições sociais, econômicas e culturais das comunidades beneficiadas.

No “Título V”, que é a parte do Estatuto que trata sobre educação, saúde e cultura, observa-se uma espécie de ordenação de como a assimilação estatal é proposta e autorizada e de como a educação pública tem papel preponderante.

²⁸SANTOS, Silvio Coelho dos. Lideranças indígenas, indigenismo oficial, e destruição florestal: o caso de Ibirama. In: **Sociedades Indígenas e Transformações Ambientais**. MAGALHÃES, Antônio Carlos. Belém, UFPA; NUMA, 1993. p.186.

²⁹ Para discussão sobre o conceito de “Modelo Civilizatório” ver mais em: SOUZA, Marcelo Lopes de. O Desafio Metropolitano: **Um Estudo Sobre a Problemática Socioespacial nas Metrôpoles Brasileiras**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

³⁰Estatuto do Índio: “Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”. Ver: BRASIL. **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. <Acesso em: 12/11/2018>.

³¹BRASIL. **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm acesso em 12/11/2018.

No art. 47 fica assegurado a possibilidade de os indígenas manterem seus valores. Salvaguardou-se o uso das línguas indígenas, mas prescreveu-se a alfabetização bilíngue, como no art. 49. E no art. 50 a determinação é para uma “educação do índio” e não para uma educação indígena ou uma educação para os indígenas, ou ainda para uma educação dos indígenas para os indígenas. Esta tentativa de assimilação pela educação parece ter deixado suas marcas. Não é por acaso que em 2018, 45 anos após a promulgação do Estatuto, que em Santa Catarina grande parte dos Kaingang falem somente a língua portuguesa e que uma liderança Guarani, Kerexu Ixapyry³², mulher e educadora, declare em entrevista a seguinte afirmação em relação à educação estatal para os povos indígenas no Brasil:

Se eu pudesse hoje, a primeira coisa que iria abolir da comunidade, da aldeia era a escola. Mas como não tenho esse poder de fazer isso, quero transformar a escola em uma educação indígena³³.

Tal qual nos anos dez do século XX, nos decretos que criaram e regularam o SPI, o Estatuto do Índio também intencionou estabelecer uma pedagogia para o mundo do trabalho em seus art. 52 e 53. O conceito de padrão de vida é mencionado na lei no art. 53. E a ideia é estimular a elevação do padrão de vida a partir do estímulo ao aprendizado a técnicas modernas e de uma formação adequada ao seu “grau de aculturação”. Nota-se uma lei alheia ao sentido da vida para as distintas culturas existentes naquele período. E percebe-se que o Estado-Nação permite a existência do diferente desde que ele passe a ser um igual, no sentido de que ela se torne esteticamente adequada ao seu padrão cultural, na intenção de que se proteja por meio de suas leis desde que se torne um igual em termos culturais e de cidadania, transformando assim a “comunhão nacional” em um sentido de absorção nacional.

Importante perceber e destacar que desde 1910, a república brasileira ordena a utilização da educação como meio de assimilar as culturas indígenas e transformar, deste modo, cada indígena em trabalhador nacional garantido pelo direito privado desvinculado de sua tradição jurídica própria, fato este que se ocorrido denotaria a obsolescência das leis indígenas.

³² Kerexu Yxapyry: mulher, indígena, mãe, gestora ambiental pela UFSC e liderança da Terra Indígena Morro dos Cavalos (tendo sido eleita cacica em 2012), na Palhoça foi candidata a deputada Federal pelo PSOL na eleição de 2018. Milita na luta das e pelas mulheres e pelos povos originários a partir de conceitos como o ecossocialismo. Ver IXAPYRY, Kerexu. Entrevista, PORTAL CATARINAS: **Kerexu: em defesa do ecofeminismo e de uma sociedade que promova a abundância**. 2018. disponível em : <http://catarinas.info/kerexu-em-defesa-do-ecofeminismo-e-de-uma-sociedade-que-promova-a-abundancia/> . acesso em 01/11/2018.

³³ IXAPYRY, Kerexu. Entrevista [publicado em 19 de abril de 2017]. Entrevista concedida ao canal do YOUTUBE “Você é Feminista e Não Sabe” (04min.) disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=jpS4aRCB-rc&t=3s>. <Acesso em: 05/11/2018>.

CAPÍTULO 2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS LEIS DE CUNHO AMBIENTAL

2.1 A PNGATI no discurso oficial

O Decreto 7.447 de 05 de junho de 2012 instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI. É uma lei que nasce então de um processo de longas negociações entre instituições estatais e as reivindicações dos povos indígenas por meio de seus movimentos, lutas e organizações sociais. É uma lei de seu tempo que pôde surgir em função do atual texto constitucional e é configurada como uma confirmação da ruptura com paradigma jurídico da tutela.

A partir da Constituição Federal de 1988 novas leis passaram a figurar como sinônimos de uma mudança na mentalidade e na maneira de se realizar a política indigenista no Brasil. Temas como direito originário, autodeterminação dos povos, e demarcação de terras indígenas passaram a ser considerados direitos constitucionais.

Antes de 1988, o modelo jurídico administrativo, que surgiu com a criação do antigo Serviço de Proteção ao Índio-SPI, via na transitoriedade do ser indígena uma justificativa para se desenvolver uma política de assimilação cultural e que almejou integrar os povos indígenas à comunhão nacional. Esta integração previa a transformação do indígena em trabalhador rural e a sua conseqüente inserção no mercado nacional. A este fato se juntava a questão territorial indígena. Como eram vistos como categoria humana transitória foram confinados, via de regra³⁴ em pequenas propriedades onde aprenderiam e se tornariam agricultores em uma república em franco movimento a caminho de uma reformulação/modernização de técnicas. Ou seja, como se esperava assimilados e integrados à cultura e economia nacional a questão territorial foi relegada ao formato de propriedade rural e assim exploradas³⁵.

A PNGATI é uma lei que garante a participação indígena nas instâncias de decisão da governança, confirmando assim a mudança de paradigma jurídico. Observa-se, por exemplo, a diferença entre o teor do artigo primeiro da PNGATI em comparação com o Estatuto do Índio. Pode-se verificar a percepção da mudança da legislação, o quadro comparativo abaixo

³⁴ A exceção o parque nacional do Xingu em função da dimensão e ordenamento jurídico. Ver DECRETO Nº 50.455, DE 14 DE ABRIL DE 1961.

³⁵ Sobre o regime de administração dos postos indígenas nas terras indígenas ver ROCHA, Leandro Mendes. **A Política Indigenista no Brasil 1930-1967**. Editora: Ed. UFG. 2003.

indica, substancialmente, a maneira de como o Estado percebe e insere os povos indígenas em 2012 e de como o fazia em 1973. A comparação se dá aqui com a intenção de se verificar a ruptura entre um modelo de ideias que justificava a assimilação e o atual que preconiza a participação social.

Figura 1: Comparativo da legislação indigenista no Brasil.

Comparativo da legislação indigenista no Brasil	
Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973. Estatuto do Índio³⁶	Decreto 7.447 de 05 de junho de 2012. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI³⁷
Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.	Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de 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 sociocultural, nos termos da legislação vigente.

Fonte: Elaboração do autor.

Outro aspecto bastante relevante em relação aos direitos dos povos indígenas, e que é garantido na PNGATI, é o conteúdo fundamentado e acatado a partir da Convenção 169 da organização Internacional do Trabalho-OIT e também da “Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas” no que diz respeito às questões territoriais.

Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e as estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos (Item 1 do Artigo 32).³⁸

Os direitos dos povos interessados nos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados (Item 1 do Artigo 15)³⁹.

³⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm acessado dia 20/02/2019.

³⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm acessado dia 20/02/2019.

³⁸ https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/DECLARACAO_DAS_NACOES_UNIDAS_SOBR_E_OS_DIREITOS_DOS_POVOS_INDiGENAS.pdf acessado dia 20/03/2019.

³⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm acessado dia 20/03/2019.

A partir das demarcações das terras indígenas proporcionadas pelo novo marco legal pós 1988, que reconheceu no texto da Constituição Federal o direito originário, outras questões passaram a ser colocadas em relação ao que se fazer no que concerne à sobrevivência dos povos indígenas, no âmbito do Estado, ou ainda, dentro do território do Estado. Sobrevivência no sentido de alimentação, saúde, trabalho, ou seja, “integrar” os indígenas à nova ordem constitucional no velho Estado Republicano.

É no contexto das demarcações, das lutas em meio às constantes invasões, contra a poluição e degradação ambiental dos projetos e empreendimentos rurais e da mineração no entorno das terras indígenas, da luta pela sobrevivência digna e das concepções de quem planejava as políticas estatais, que nasceram ideias, projetos e leis que culminariam no Decreto da PNGATI.

As políticas públicas no Brasil, desde o processo de redemocratização em meados dos anos oitenta, têm sido marcadas por características participativas, ao incentivarem a organização da sociedade civil privilegiando fóruns locais e regionais de participação política. A exemplo disto tem-se a Política Nacional de Recursos Hídricos-PNRH, e a Política Nacional de Saneamento Básico-PNSB.

Apesar do quadro legal aparentemente ser favorável ao controle social nota-se, ao mesmo tempo, que a participação de grandes empresas, nem sempre locais, vem obtendo enormes vantagens nas decisões políticas, nos fóruns participativos, o que normalmente não está em consonância com as necessidades e anseios das populações. O saber técnico e científico preconizado pelas grandes empresas influenciam nas decisões dos colegiados, já que populações e povos locais, incluindo quilombolas e indígenas, não dispõem de quadro técnico semelhantes.

Os casos relacionados aos “comitês de bacias hidrográficas” exemplificam bem esta condição de aparente democracia participativa. Wolkmer⁴⁰ desenvolveu um notável artigo onde analisou o dispositivo participativo determinado pela Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos (também conhecida por lei das águas). Nele é demonstrado que as grandes empresas dispõem de recursos financeiros e humanos capazes de dominarem a linguagem técnica, científica e jurídica. Este fator configura um dos grandes

⁴⁰ WOLKMER, Maria de Fátima S.; PIMMEL, Nicole Freiberger. **Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Sequência (Florianópolis), n. 67, p. 165-198, dez. 2013. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/30850>. <Acesso em: 10/11/2018>.

motivos que acabam por estabelecer um padrão de dominância nas decisões colegiadas nos comitês onde estas empresas atuam.

O discurso técnico passa a ser utilizado como um fator de convencimento e dominação no âmbito dos órgãos colegiados de decisão, o que acaba por disfarçar o conteúdo democrático de leis participativas.

Tais reflexões são aqui levantadas como forma de se chamar a atenção para o fato de que os empreendimentos impactam diretamente na vida dos “do local”. Ou seja, daqueles que habitam diretamente os arredores dos complexos industriais e dos grandes empreendimentos rurais; aqueles que normalmente não são os donos e não fazem parte do processo de divisão dos lucros⁴¹. Divide-se o ônus e não os bônus. Isto tudo ratificado por decisões pretensamente democráticas, pois estão referendadas na forma da lei de perfil participativo. Porém, as condições de relação entre as partes envolvidas, normalmente comunidades e empresas, são completamente heterônomas do ponto de vista do poder.

Portanto, pode-se concluir que leis com perfis sustentáveis e participativos, como é o caso do perfil da PNGATI, acabam por impingir enormes dificuldades às populações envolvidas nos processos políticos e participativos dos conselhos de gestão de política pública, beneficiando grandes empresas ou grupos da elite política e econômica. Desprotege-se a quem deveria se proteger a partir de conteúdos e formas legais de caráter democrático. Denota-se então um dispositivo de como a lei e o sistema jurídico são usados para exercerem dominação territorial.

2.2 Antecedentes da PNGATI: O Contexto da Política Indigenista Pós Constituição Federal de 1988

Para se compreender a PNGATI é necessário também perceber toda uma legislação construída após a Constituição Federal de 1988. São marcos legais e administrativos do Estado brasileiro, relacionados à política indigenista e que abriam caminho para a construção de leis participativas, com base no princípio da consulta aos povos indígenas para os processos decisórios, e preceitos da gestão ambiental, e que também incentivaram a participação de organizações não governamentais na participação política e na execução de

⁴¹SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: Um Estudo Sobre a Problemática Socioespacial nas Metrôpoles Brasileiras**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. p.35.

projetos voltados à subsistência com base no ideário do desenvolvimento sustentável⁴². Revisitar o referido conjunto de leis também é fundamental para se entender a direta associação entre a questão ambiental aos modos de vida dos distintos povos originários no Brasil.

Quatro grandes fatores jurídicos e administrativos marcaram profundamente o perfil das leis e ações estatais indigenistas pós 1988. A própria Constituição Federal(i), a reforma do Estado liderada pelo então ministro Bresser Pereira(ii), o Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994(iii), e os projetos sustentáveis promovidos pela política interministerial(iv).

2.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, também é resultado da “ampla participação política dos povos indígenas”⁴³, é um marco para a política indigenista, pois com ela foi quebrado o que ficou conhecido como paradigma integracionista, que perdurou na legislação brasileira durante todo o período republicano anterior e mesmo antes, por toda a história do Brasil, desde o período colonial. Especificamente em seu Título III/ “DA ORDEM SOCIAL”, destina um capítulo inteiro para a questão indígena: “Capítulo VIII/DOS ÍNDIOS”. E neste capítulo estão previstos os artigos 231 e o artigo 232.

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.

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 processo⁴⁴.

A partir de 1988 o paradigma assimilacionista-integracionista foi destituído de seu valor jurídico e substituído por outro alicerçado na autodeterminação dos povos. “No entanto, talvez o aspecto mais importante da Constituição neste capítulo seja a promoção do protagonismo dos povos indígenas, quando admite no artigo 232, legitimidade processual aos

⁴² “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.” Ver na íntegra no Relatório da Organização das Nações Unidas, “Nosso Futuro Comum” em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>.

⁴³ MUNUDURKU, Daniel. **O Caráter Educativo do Movimento Indígena Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Paulinas, 2012. (Coleção educação em foco. Série educação, história e cultura). P. 37.

⁴⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01/11/2019.

índios, bem como suas comunidades e organizações, na defesa de seus direitos e interesses, assegurada intervenção do Ministério Público”⁴⁵

Além da queda da tutela como figura jurídica instituída, os maiores avanços sociais para as populações e povos indígenas, no âmbito das suas relações com o Estado republicano brasileiro foram, o reconhecimento de suas tradições e organizações sociais e também do direito originário sobre as terras que ocupam e das que possam vir a reivindicar.

2.2.2 A Reforma do Estado

A reforma do Estado afetou o perfil jurídico bem como da administração pública. Em uma publicação do MARE, o Antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o então ministro Luís Carlos Bresser Pereira seleciona e propõe a reforma. No trecho abaixo, é possível identificar suas principais características⁴⁶.

Nesta direção, creio ser suficiente, aqui, definir as principais características da administração pública gerencial, que também vem sendo chamada de nova administração pública:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado⁴⁷.

⁴⁵ Munduruku, op. cit. p. 37.

⁴⁶ O conteúdo da reforma está contido e condensado no documento denominado que pode ser “Plano Diretor da Reforma do Estado” de autoria do então presidente Fernando Henrique Cardoso <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> acessado em 10/01/2019 e DECRETO Nº 1.738, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1995 que Institui, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado.

⁴⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, 1934 - **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1) p.42.

Ao se observar os itens de “a” a “h” supracitados percebe-se uma linha de atuação que se encontra bem transparente nas políticas públicas voltadas aos povos indígenas a partir dos anos de 1990, especificamente em conteúdos já constantes no Decreto nº 1.141, de 19 de Maio de 1994 que dispôs sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas. Este decreto pode ser considerado um dos principais antecedentes que abriu o caminho que culminou na formulação, articulação e promulgação da PNGATI.

A reforma proporcionou uma atuação interministerial do Estado brasileiro e parcerias público-privadas a partir de editais direcionados aos representantes especializados do terceiro setor com recursos estatais ou de entidades e estados estrangeiros. Analisando a forma pela qual a sociedade civil fora fomentada no contexto do Governo Fernando Henrique Cardoso e de sua reforma do Estado, Virgínia Fontes observa que:

tratava-se de aproveitar o próprio impulso das entidades que pavoneavam como símbolo de virtude social o fato de serem não governamentais (reativando a definição clássica liberal), para dismantelar expressiva parcela de direitos sociais, convertendo-as nas executoras de políticas governamentais rebaixadas. Na década de 1990, esse seria o mote central. Para esse processo, muito contribuiria a expansão de uma grande diversidade de ONGs no período⁴⁸.

No que se refere às políticas indigenistas, a reforma proporcionou a atuação de Organizações Não Governamentais-ONG's, representantes jurídicos-legais do que se convencionou chamar de “Terceiro Setor”. Um setor social de caráter misto, que se define como privado, mas que milita por interesses públicos.

2.2.3 O Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994

Existe um fato formal/jurídico que é de suma importância para se entender o processo histórico da relação entre o Estado e os povos indígenas no contexto pós Constituição Federal de 1988. É o Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994 que dispôs sobre as ações de proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas.

Um dos aspectos mais relevantes desta lei foi a criação de uma abordagem intersetorial adotada pela gestão do Estado. O resultado foi a fragmentação da política indigenista em uma abordagem interministerial, retirando da FUNAI o status de exclusividade para a política nacional indigenista. Assim, a partir de 1994 diversos órgãos passaram a ser

⁴⁸ FONTES, Virgínia **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. - 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. pp. 266-267.

responsáveis pelas políticas públicas indigenistas. Outro aspecto a ser salientado na lei é o princípio da consulta aos povos indígenas que consta no parágrafo único do artigo segundo como se pode visualizar a seguir.

CAPÍTULO I⁴⁹

Disposições Gerais

Art. 1º. As ações de proteção ambiental, saúde, e apoio às atividades produtivas voltadas às comunidades indígenas constituem encargos da União.

Art. 2º. As ações de que trata este decreto dar-se-ão mediante programas nacionais e projetos específicos, de forma integrada entre si e em relação às demais ações desenvolvidas em terras indígenas, elaborados e executados pelos Ministérios da Justiça, da Saúde, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e da Cultura, ou por seus órgãos vinculados e entidades supervisionadas, em suas respectivas áreas de competência legal, com observância das normas estabelecidas pela Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Parágrafo único. Na elaboração dos programas e projetos de que trata este artigo, será garantida a participação de representantes da Funai e da comunidade indígena envolvida.

Art. 3º. As ações decorrentes deste decreto fundamentar-se-ão no reconhecimento da organização social e política, dos costumes, das línguas, das crenças e das tradições das comunidades indígenas.

Art. 4º. Para os fins previstos neste decreto, serão promovidas articulações com as áreas governamentais e não governamentais, cujo envolvimento se faça necessário para assegurar o suporte indispensável à eficácia das ações.

Ao passo que se descentralizou a política indigenista, também se iniciou uma associação explícita e formal da questão econômica às questões ambientais e à terceirização para a gestão de projetos por meio de editais.

A realização de uma extensa e profunda remodelação do Estado tornava claro o que estava em jogo na campanha antiestado, ao fomentar uma expansão seletiva da sociedade civil voltada para desmontar, pelo interior, as organizações populares, assegurar novos setores de atividade capitalista que precisavam gerenciar força de trabalho desprovida de direitos e expandir a direção dessa burguesia altamente concentrada sobre o conjunto das atividades sociais (inclusive e sobretudo aquelas voltadas para a cultura)⁵⁰.

Como observado por Virgínia Fontes, o fato da reforma do Estado estabelecer a parceria público-privada com as ONG's, alterou-se o perfil jurídico da administração pública. Este fato é central para se compreender o período, pois este perfil formal/legal influenciou diretamente na maneira como o emprego passou a ser gerado e de como os empreendimentos passaram a ser desenvolvidos, principalmente àqueles projetos voltados ao setor produtivo das comunidades indígenas.

⁴⁹ <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1994-05-19:1141> acessado 18/03/2019.

⁵⁰ FONTES, Virgínia **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. - 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010. p. 264.

O conteúdo da referida reforma proporcionou a formulação de leis participativas onde o protagonismo social fora incentivado e conferiu abertura ao setor privado para a execução de tarefas anteriormente destinadas a entes estatais. Relativo às políticas indigenistas, a reforma então proporcionou a atuação de Organizações Não Governamentais-ONG's.

No que concerne à questão indígena, a reforma do Estado proporcionou uma atuação interministerial do Estado brasileiro e as parcerias público-privadas a partir de editais direcionados à representantes especializados do terceiro setor com recursos estatais ou de entidades estrangeiras. Nesse contexto se originam o “Projeto demonstrativo de Povos Indígenas-PDPI”⁵¹, o projeto “Carteira Indígena”⁵² e posteriormente o “Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena-GATI”⁵³.

Ambos os projetos contaram com extensa participação indígena, a partir de consultas e de protagonismos sociais por meio de entidades representativas como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira-COIAB, que tanto trabalhou em parceria com os órgãos estatais para o desenvolvimento de estratégias para melhoria das condições de vida das populações e povos indígenas. A partir do então Decreto nº 1.141, de 19 de maio de 1994, toda uma série de políticas públicas foram desenvolvidas na intenção de se tentar resolver inúmeros e distintos problemas que assolavam os povos indígenas naquele momento.

⁵¹“O Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI) é fruto de um longo processo de discussão conjunta entre o Governo brasileiro, o Movimento Indígena organizado da Amazônia, seus parceiros e instituições financiadoras internacionais, estimulado pela avaliação de pouca participação indígena em linhas de financiamento de projetos já existentes”. Retirado de <https://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/povos-ind%C3%ADgenas> acessado dia 01/10/2019.

⁵² “A Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas - Carteira Indígena - é uma ação do governo federal, resultado de parceria entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, através da sua Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - SEDR, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, através da sua Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN, com o objetivo de contribuir para a gestão ambiental das terras indígenas e a segurança alimentar e nutricional das comunidades indígenas, em todo o território nacional. A Carteira apóia projetos com foco na produção de alimentos, agroextrativismo, artesanato, gestão ambiental e revitalização de práticas e saberes tradicionais associados às atividades de auto-sustentação das comunidades indígenas, de acordo com as suas demandas, respeitando suas identidades culturais, estimulando sua autonomia e preservando e recuperando o ambiente das terras indígenas.” Retirado de <https://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/carteira-indigena> acessado dia 01/10/2019.

⁵³ “O Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena - GATI tem como objetivo principal o fortalecimento das práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das Terras Indígenas como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros. O Projeto é uma realização conjunta entre o movimento indígena brasileiro, Fundação Nacional do Índio (Funai), Ministério do Meio Ambiente (MMA), The Nature Conservancy (TNC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF-Global Environment Facility)”. Retirado de <http://cggamgati.funai.gov.br/index.php/projeto-gati/o-que-e-o-gati/> acessado dia 01/10/2019.

2.2.4 Os projetos sustentáveis

Baseados nos preceitos do desenvolvimento sustentável e do etnodesenvolvimento⁵⁴, as populações indígenas foram incentivadas a se organizarem em associações, pessoas jurídicas, para que pudessem acessar recursos dos editais oferecidos, por exemplo, pelos ministérios do Meio Ambiente e pela FUNAI. Resumindo, técnicas de gestão patrimonial, financeira, gestão ambiental e de produção econômica sustentável foram apresentadas e apropriadas pelos povos indígenas, a partir da legislação pertinente do período, por meio de projetos chancelados pelos editais com forte participação das entidades do terceiro setor (ONG's).

No Brasil pós “ECO 92”⁵⁵, em meio aos impulsos e inspirações oriundas do ideário do desenvolvimento sustentável (suas teorias e práticas), o Estado brasileiro, via Ministério do Meio Ambiente-MMA e FUNAI, optou por fomentar e apoiar projetos onde a questão das dimensões econômica, social, étnica e ambiental da sustentabilidade pudessem ser contempladas. E é nesse âmbito, no período a partir do início dos anos 2000, que foram criados a Carteira Indígena, o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas-PDPI, e o Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena-GATI. Todos os projetos citados são agentes que estão diretamente ligados ao conteúdo e forma da PNGATI.

Diversas iniciativas e atividades desse Ministério têm sido dirigidas aos povos indígenas, como apoio a pequenos projetos e fortalecimento do protagonismo indígena na tomada de decisões. Vários programas apoiam desde então projetos indígenas, como é o caso do programa Projetos Demonstrativos do Tipo A (PDA), da Coordenadoria de Agroextrativismo e do Fundo Nacional do Meio Ambiente que, embora não sejam voltados especificamente para os povos indígenas, acabaram apoiando diversas iniciativas e estimulando uma demanda desses povos por programas exclusivos. Este fato redundou na criação do PDPI, em 2000, fruto da articulação entre governo brasileiro e cooperação internacional, assim como motivou a instituição do programa Carteira Indígena, que é resultado da articulação entre Ministério de Meio Ambiente e Ministério de Desenvolvimento Social. Estes programas têm fomentado diversas iniciativas de gestão ambiental em Terras Indígenas em todo o Brasil. O conjunto de iniciativas criativas e pioneiras acabou, por sua vez, por estimular o Projeto GATI, inicialmente conduzido pelo Ministério

⁵⁴ Segundo Paul E. Little o termo “etnodesenvolvimento” possui duas vertentes de definições: a primeira que percebe o etnodesenvolvimento como o desenvolvimento econômico de determinada etnia e a segunda que percebe o etnodesenvolvimento como o desenvolvimento da etnicidade de um grupo social. O que perpassa o presente trabalho é entender se o termo em questão é utilizado ou não como estratégia de assimilação por meio da economia de mercado. LITTLE, Paul E. **Etnodesenvolvimento Local: Autonomia Cultural na era do Neoliberalismo Global**. Tellus, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002 Campo Grande – MS.

⁵⁵ “Realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a Cúpula da Terra, como ficou conhecida, adotou a “Agenda 21”, um diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável, a culminação de duas décadas de trabalho que se iniciou em Estocolmo em 1972.” Retirado de <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> acessado dia 01/10/2019.

do Meio Ambiente, mas presentemente coordenado no âmbito da FUNAI, apesar de ainda contar com a participação do Ministério⁵⁶.

Foi a partir da sistematização de experiências do PDPI, do GATI e da Carteira Indígena, e da relação dos agentes sociais envolvidos; a saber os povos indígenas e suas instituições representativas, ONG's e agentes estatais; que a PNGATI foi gestada e posteriormente promulgada.

A atuação do Ministério do Meio Ambiente, que se cristaliza a partir de 2008 em torno da Gerência indígena, tem sido essencial para a PNGATI. A Gerência Indígena representa a institucionalização da ação indígena dentro do MMA. É fruto da articulação do PDPI, do Carteira Indígena e de todo o conjunto de articulações destes programas com as organizações indígenas. Tem um foco na questão ambiental, mas também dá suporte à produção econômica dos povos indígenas⁵⁷.

Os já citados projetos sustentáveis para os povos indígenas, desenvolvidos no âmbito das políticas intersetoriais-interministeriais, elucidam uma intenção de se associar projetos e práticas econômicas às questões ambientais.

2.2.5 Permanências e rupturas da política indigenista oficial pré e pós Constituição Federal de 1988

O modelo jurídico do período anterior a 1988 prescrevia, por meio de leis e de técnicas educativas, que o indígena se tornasse um trabalhador rural para se integrar à comunhão nacional, sendo assim assimilado culturalmente, deixando de ser índio para se tornar brasileiro.

Aos “postos indígenas” - dado o seu contato cotidiano com a população – coube o papel de unidade responsável localmente pela administração da população e pela gestão econômica do chamado “patrimônio indígena”. Envolver as famílias indígenas em atividades que proporcionassem algum tipo de “renda” – como a lavoura e a pecuária, entre outros – era visto como uma atividade “educativa”, bem como um meio para viabilizar a sustentabilidade econômica das unidades e do sistema político-administrativo de “proteção”⁵⁸.

⁵⁶ NORONHA Cássio Inglez de Sousa; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial em terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. 268 p.: il. color. -- (Coleção educação para todos; v. 39. Série vias dos saberes; n.6) p. 251.

⁵⁷ Para modo de vida Guarani (*TEKOA*) Ver: BRIGHENTI, C.A. Povos Indígenas em Santa Catarina. In: **Etnohistória, História Indígena e Educação: Contribuições ao debate**. NOTZOLD, Ana Lúcia Vulfe; ROSA, Helena Alpini; BRINGMANN, Sandor Fernando. Porto Alegre: Pallotti, 2012. p. 37 a 65.

⁵⁸ VERDUM, Ricardo. **Etnodesenvolvimento: Nova / Velha Utopia do Indigenismo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília. 2006.p.30.

As leis pós 1988 inscreveram um avanço considerável. O contexto da queda do regime tutelar fez toda a diferença, fato demonstrado pelo protagonismo indígena. No entanto, o que se quer observar é a forma como o estado ainda permanece integracionista.

Agora não são mais postos indígenas, são Terras Indígenas. A ruptura é significativa. Mas a continuidade reside no fato de ser a Terra Indígena uma fronteira determinada por preceitos territoriais exteriores aos preceitos de cada povo indígena. A episteme difere, afinal as terras indígenas são territórios fixos marcados e delimitados por fronteiras imaginárias determinando o controle de corpos e objetos dentro e fora de seus limites. Bem diferente da concepção de território vivido como o é para os indígenas. A exemplo, a diferença entre o modo como os Guarani concebem seu território por meio do tekoá⁵⁹.

Para mim eu nasci aqui no Brasil, eu nasci aqui no Paraguai. Mas para você eu nasci aqui no país Argentina. Para mim não, para mim não tem só um Paraguai, Tudo é Paraguai, porque nós índios Guarani não temos bandeira, não temos cor. E para mim Deus deixou tudo livre, não tem outro país. Tem Paraná, tem quantas partes o Rio grande. Do outro lado já é outro país, mas para mim não tem outro país, é só um país. Quando uma criança nasce aqui no Brasil, nasce lá no Paraguai. Quando nasce no Paraguai, ela nasce aqui mesmo também. Só um país. Para você eu nasci aqui na Argentina, mas para mim eu nasci aqui. É igual. Porque a água, por exemplo, esse rio é grande [mostrando o Rio Três Barras], mas só em cima está correndo, por baixo é o mesmo, a terra. Yvy rupa é tudo isso aqui, o mundo⁶⁰.

Em relação às denominadas “atividades educativas” elas também permanecem, porém agora o arcabouço jurídico administrativo permite a participação e o protagonismo indígena nas decisões e consultas sobre o perfil e implementação das políticas públicas. Mas as atividades educativas permanecem. Agora o ensino está baseado em técnicas cidadãs da política representativa, governança e de técnicas produtivas. Ou seja, por mais que os indígenas elaborem e reelaborem a influência do Estado, este continua seu passo integracionista, mas agora com outra roupagem, e projetos como o PDPI e o Projeto GATI são chaves para este entendimento.

No processo de construção da PNGATI, por exemplo, destacou-se a necessidade de definir formas de capacitação para o processo de tomada de decisão e a implementação das ações de gestão territorial. Esse destaque alinha-se a uma crescente realidade presente entre os povos indígenas brasileiros, que é a gestão administrativa de organizações, projetos, outras iniciativas. A partir da década de 1990, as organizações indígenas passaram a assumir um papel executivo de políticas

⁵⁹ Para modo de vida Guarani (*TEKOA*) Ver: BRIGHENTI, C.A. Povos Indígenas em Santa Catarina. In: **Etnohistória, História Indígena e Educação: Contribuições ao debate**. NOTZOLD, Ana Lúcia Vulfe; ROSA, Helena Alpini; BRINGMANN, Sandor Fernando. Porto Alegre: Pallotti, 2012. pp. 42-47.

⁶⁰ Apud: ibdem p.45.

públicas e de projetos, como convênios na área da saúde, e projetos apoiados por programas como PDPI, Carteira Indígena e Iniciativas Comunitárias / Funasa⁶¹.

Fruto de uma extensa negociação entre diversos setores governamentais e não governamentais, com representatividade dos povos indígenas, alicerçados no conceito de etnodesenvolvimento e em propostas baseadas no desenvolvimento sustentável, nasce o PDPI, um projeto do MMA que disponibilizou editais para que instituições indígenas possam acessar recursos que financiaram iniciativas de economias sustentáveis. Lembrando que, segundo Verdum, a intenção dos projetos se concentrava na criação de situações de empoderamento social de grupos e indivíduos indígenas, para que esses pudessem liderar mudanças a partir de suas bases sociais e desenvolverem projetos econômicos sustentáveis, de cunho étnico, e deste modo conectarem a venda de seus produtos com a economia formal no território nacional, com o objetivo de contribuir para a diminuição do contexto da pobreza.

De acordo com Verdum, “as negociações para a criação do PDPI estenderam-se até 2000, quando foi finalmente aprovado o documento de projeto pela COIAB, o Governo Brasileiro, o Banco Mundial, e o Governo da Alemanha - principal financiador”⁶².

O projeto GATI se inicia no ano de 2010 e é finalizado no ano de 2014 e de acordo com a FUNAI foi realizado em 32 Terras Indígenas. É fundamental a análise do Projeto GATI pois ele se apresenta como uma espécie de experiência prática que culminou na elaboração e promulgação do Decreto da PNGATI. Iniciado dois anos antes e finalizado dois anos após o Decreto, se configura como importante base de compreensão do processo social de construção da PNGATI. É no bojo do projeto GATI que se identifica, por exemplo, a experiência da governança e de formações em técnicas sustentáveis de produção que se configuram como bases da PNGATI.

O conjunto de leis analisados permite a identificação do seguinte caminho de construção histórica até se chegar na construção da própria PNGATI: o reconhecimento da autonomia indígena e do direito originário a partir da Constituição Federal de 1988, que pôde ser instrumentalmente atendido a partir de leis intersetoriais de cunho cidadão e sustentável, também garantidos pela reforma do Estado de 1995. Tal caminho permitiu a criação de projetos interministeriais tais como o PDPI, e o Projeto GATI, onde o desenrolar da participação e protagonismo indígena no âmbito da elaboração das políticas públicas, em

⁶¹ NORONHA Cássio Inglez de Sousa; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial...** op. cit. p. 55.

⁶² VERDUM, op.cit. p.71.

parcerias com o Estado e ONG's, é uma realidade contundente e que influenciou de forma inédita da formulação de leis e a concessão de direitos aos povos indígenas.

CAPÍTULO 3 PNGATI: UM FATOR DE TERRITORIALIZAÇÃO ESTATAL?

3.1 A Metodologia da Consulta para a Criação da Lei

Apostando em um processo criativo participativo e no protagonismo dos povos indígenas, a metodologia de trabalho para a criação da PNGATI se estabeleceu em dois momentos. O primeiro foi o de elaboração de um documento base e o segundo na apreciação deste documento por parte de representantes dos povos e comunidades indígenas, das cinco regiões políticas brasileiras, por meio do que se intitulou “consultas regionais”.

Segundo dados oficiais divulgados pela Fundação Nacional do Índio-FUNAI⁶³, o histórico do processo de construção da PNGATI foi iniciado no ano de 2008 com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial-GTI, criado por parte do governo brasileiro do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O GTI foi composto de forma paritária; foram seis representantes dos povos indígenas por meio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil-APIB, então referendados pela Comissão Nacional de Política Indigenista-CNPI, e seis representantes de setores do governo, a saber membros do Ministério do Meio Ambiente-MMA, e da Fundação Nacional do Índio-FUNAI.

A principal missão do GTI foi a elaboração de um documento cujo conteúdo seria uma proposta para a criação de uma Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Denominado "Documento de Apoio para as Consultas Regionais", em seu conteúdo havia a primeira versão das diretrizes e dos objetivos do que viria a ser promulgação, na forma de Decreto, a Lei 4.447 de 05 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI.

As consultas regionais foram eventos abertos às comunidades, conforme o quadro abaixo. Ainda segundo a FUNAI, a partir das rodadas de consulta, uma minuta foi escrita, apresentada e referendada pela CNPI e apresentada à então presidenta Dilma Rousseff que decretou a PNGATI no dia 05 de junho de 2012.

Nessas consultas, que se constituíram em grandes eventos, participaram aproximadamente 1.250 indígenas, representantes de 186 povos. Os critérios da participação indígena foram delineados considerando a proporcionalidade entre o número de povos, estados e vagas para participação. A representação foi definida por povo indígena, considerando lideranças tradicionais, caciques, pajés, parteiras,

⁶³ Fundação Nacional do Índio (FUNAI) <http://www.funai.gov.br/pngati/> acesso em 10/08/2019.

homens, mulheres, jovens e considerando também representantes indígenas nos conselhos e comissões no âmbito Federal e Estadual.⁶⁴

Figura 2: Quadro das consultas regionais aos povos indígenas

	Onde?	Quando?	No. aprox de participantes
1a Consulta	Recife-PE	23 a 26/11/2009	240 indígenas, representantes de 47 povos da região Nordeste
2a Consulta	Curitiba-PR	14 a 17/12/2009	140 indígenas, de 12 povos diferentes da região Sul e dos estados de SP e RJ
3a Consulta	Campo Grande-MS	26 a 29/01/2010	190 indígenas, de 7 povos distintos
4a Consulta	Cuiabá-MT	27 a 30/05/2010	320 indígenas, de 56 povos diferentes da região Centro-oeste, TO, MA e PA
5a Consulta	Manaus-AM	25 a 28/06/2010	350 indígenas, de 64 povos da região Norte

Fonte: Fundação Nacional do Índio (FUNAI)⁶⁵

É importante ressaltar que a metodologia para a criação da PNGATI estava em consonância com o direito à consulta aos povos indígenas, que foi estabelecido na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT, assinada em 1989 e ratificada pelo Brasil em 2002, direito este também assegurado pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada por sua Assembléia Geral em 13 de setembro de 2007, e pela Constituição Federal de 1988 no parágrafo 3º do artigo 231.

3.2 Análise do Decreto 4.447 de 05 de junho de 2012/Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI

O Decreto 4.447 de 05 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas-PNGATI é uma lei que foi criada após um longo período, que se iniciou com a Constituição Federal de 1988, onde a política oficial proporcionou a participação indígena, controle e participação social, e a terceirização de serviços estatais. Neste contexto os direitos indígenas foram ampliados e reconhecidos,

⁶⁴ Fundação Nacional do Índio(FUNAI) <http://www.funai.gov.br/pngati/> acessado dia 10/08/2019.

⁶⁵ Fundação Nacional do Índio(FUNAI) <http://www.funai.gov.br/pngati/> acessado dia 10/08/2019.

principalmente no que tange à questão da terra e dos territórios associados às suas culturas e modos de vida.

São diversas as razões que destacam a importância da gestão territorial para os povos indígenas brasileiros contemporâneos. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar o destacado papel da terra e dos territórios como aspectos fundamentais para os povos indígenas garantirem sua sobrevivência, tanto física como cultural⁶⁶.

Construída dentro de um processo que institui projetos e de legislações com caráter participativo e com a explícita associação da questão ambiental à questão produtiva, a PNGATI abarca cinco dimensões⁶⁷ essenciais para implementar a política indigenista e que se fazem interligadas na intenção de assegurar a qualidade de vida e ambiental nas terras Indígenas: a dimensão fundiária que tem relação direta com as demarcações(i); a dimensão Cultural que traz a importância da valorização dos saberes tradicionais indígenas tanto para a manutenção das tradições como para os projetos e atividades produtivas nas TIs(ii); a dimensão Ambiental que também eleva os conhecimentos indígenas como imprescindíveis para a manutenção e equilíbrio ecológico(iii); a dimensão econômica que associa conceitos de sustentabilidade a técnicas de produção indígenas com vistas a garantir melhor qualidade e vida(iv) e a dimensão política que legisla sobre a participação ou governança indígena.

A dimensão política se faz presente na gestão ambiental e territorial indígena por meio da garantia à consulta sobre atividades econômicas nas terras indígenas e licenciamentos ambientais no entorno das Terras Indígenas, bem como na participação nos fóruns e instâncias decisórias da PNGATI.

Em síntese a dimensão fundiária trata o conceito de Terra Indígena do ponto de vista formal, dentro do contexto da legislação estatal para o tema, e da importância das questões demarcatórias e das suas regularizações. A centralidade de que se garanta Terras Indígenas demarcadas é tida como imprescindível para que se possa preservar e recuperar a qualidade ambiental dos territórios (dimensão ambiental), que são propícios à manutenção da expressão cultural e modos de vida (dimensão cultural), e que desta forma se busque garantir manutenção física e biológica dos povos indígenas. No que diz respeito às atividades produtivas, a PNGATI passa a incentivar a vinculação entre técnicas tradicionais indígenas e aquelas oriundas de práticas sustentáveis de baixo impacto ambiental, sem a utilização de agrotóxicos na agricultura por exemplo.

⁶⁶ NORONHA Cássio Inglez de Sousa; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial**. op. cit. p. 28.

⁶⁷ NORONHA, op. cit p. 81.

O Decreto é constituído por quinze artigos distribuídos em quatro capítulos: capítulo I – disposições preliminares; capítulo II diretrizes e objetivos; capítulo III da governança da PNGATI; e capítulo IV das disposições finais.

No capítulo I encontra-se o artigo primeiro, que define o objetivo geral da PNGATI e que manifesta a associação entre os modos de vida dos diversos povos indígenas à questão da manutenção do ambiente em equilíbrio, mas também aspectos como o uso sustentável dos recursos naturais são assegurados visando a permissão de se estabelecer práticas de produção e do trabalho indígena no que tange ao uso da terra.

No mesmo capítulo, no artigo segundo, encontram-se as definições para etnozoneamento e de etnomapeamento que são instituídos como ferramentas da gestão territorial e ambiental em terras indígenas. Ambos são dados como instrumentos participativos para a criação de um planejamento onde se defina áreas de preservação ambiental, áreas de restauração e recuperação ambiental, áreas de valor cultural e áreas destinadas à produção mediante o uso de técnicas indígenas e não indígenas que levem em conta princípios do uso sustentável dos recursos naturais.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com objetivo de 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 sociocultural, nos termos da legislação vigente.

Art. 2º São ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, consideram-se:

I – Etnomapeamento: mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas; e

II – Etnozoneamento: instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento.⁶⁸

O capítulo II também é formado por dois artigos. O artigo terceiro que apresenta as diretrizes da PNGATI, sendo um total de treze, e o artigo quarto estabelece os objetivos específicos dividindo-os em sete eixos.

Em seu conjunto, as diretrizes buscam estabelecer uma relação de garantias entre o modo tradicional específico de cada povo indígena, com instrumentos de gestão e proteção ambiental e territorial próprios da matriz cultural do Estado brasileiro no presente.

⁶⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm acessado em 02/07/2019.

Reconhece-se que o modo de vida tradicional indígena, independente da etnia, é protetor das questões ambientais em sua essência, pois necessita do equilíbrio dos ecossistemas para a manutenção de sua reprodução física e cultural. E por outro lado estabelece-se uma espécie de correlação com objetos da gestão ambiental e de sua linguagem técnica para se traduzir o que é próprio das culturas indígenas para um enquadramento jurídico aceito pela formalidade jurídica estatal.

As diretrizes foram estabelecidas, e podem ser assim entendidas, a partir de grandes temas tais como o reconhecimento das especificidades culturais de cada povo indígena dentro do território brasileiro(i), a fundamental importância da relação entre a integridade ambiental dos espaço e territórios indígenas para a reprodução física e cultural de cada povo(ii), a governança da PNGATI e da participação e protagonismo indígena por meio do reconhecimento das suas instituições políticas e representativas dentro e fora das TI's(iii,), a questão de gênero e participação das mulheres e de seus conhecimentos como fundamentais para os processos de proteção, restauração ambiental bem como para a economia (iv), gestão ambiental como instrumento da proteção ambiental e territorial como fundamental para a melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas dentro das TI's, territórios e das terras ocupadas(v), valorização e reconhecimento dos saberes indígenas para o uso sustentável dos recursos naturais(vi),a relação com as garantias e ao direito internacional tais como o direito à consulta aos povos indígenas garantidos na convenção 169 OIT(vii), e por fim a articulação entre os níveis de poderes (federal, estadual e municipal) do território brasileiro para o desenvolvimento das políticas públicas destinadas aos povos indígenas(viii).

Art. 3º São diretrizes da PNGATI.⁶⁹

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 garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas;

III - protagonismo e autonomia sociocultural dos povos indígenas, inclusive pelo fortalecimento de suas organizações, assegurando a participação indígena na governança da PNGATI, respeitadas as instâncias de representação indígenas e as perspectivas de gênero e geracional;

IV - reconhecimento e valorização da contribuição das mulheres indígenas e do uso de seus conhecimentos e práticas para a 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 das 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;

⁶⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm acessado em 02/07/2019.

VI - proteção territorial, ambiental e melhoria da qualidade de vida nas áreas reservadas a povos indígenas e nas terras indígenas;

VII - proteção territorial e ambiental das terras ocupadas por povos indígenas isolados e de recente contato;

VIII - implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais;

IX - proteção e fortalecimento dos saberes, práticas e conhecimentos dos povos indígenas e de seus sistemas de manejo e conservação dos recursos naturais;

X - reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas;

XI - garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto no 5.051, de 19 de abril de 2004;

XII - reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente; e

XIII - promoção de parcerias com os governos estaduais, distrital e municipais para compatibilizar políticas públicas regionais e locais e a PNGATI.

O artigo quarto define os objetivos específicos dividindo-os em sete eixos a saber: 1. Proteção territorial e dos recursos naturais; 2. Governança e participação indígena; 3. áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; 4. prevenção e recuperação de danos ambientais; 5. uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; 6. propriedade intelectual e patrimônio genético; 7. capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.

Os objetivos específicos estabelecem os meios pelos quais se busca garantir a proteção das terras e territórios indígenas associando os modos de vidas tradicionais com a proteção e restauração ambiental e com os conceitos do desenvolvimento sustentável, seja por meio de práticas de gestão ambiental, técnicas agrícolas sustentáveis ou ainda pela disseminação de formação em educação ambiental. Novamente se repete um caráter de conciliação e diálogo entre o mundo e a cultura do Estado e os modos de vida dos povos indígenas.

São nos objetivos específicos onde se encontram as definições de diversos conceitos que, imbricados no objetivo geral, são fundamentais para o entendimento das dimensões de execução da PNGATI: “proteção territorial”, governança”, uso sustentável de recursos naturais, “iniciativas produtivas indígenas”.

Por “proteção territorial dos recursos naturais” se entende a participação dos indígenas no monitoramento, fiscalização e vigilância das terras e territórios indígenas no que tange à proteção do patrimônio ambiental e das reservas dos recursos naturais. Na visão da lei “proteção” significa conservação ambiental, restauração e recuperação de áreas degradadas, e a associação do modo de vida indígena a um tipo de produção econômica que não degrada o equilíbrio ambiental. Ou seja, dentro das terras e territórios indígenas o objetivo é o de se

manter o que não está degradado, restaurar e recuperar o que se degradou, e também se produzir de acordo com técnicas e tecnologias indígenas (e outras não indígenas compatíveis com a manutenção da biodiversidade e equilíbrio ambiental), se utilizando de mapeamentos e planejamentos oriundos da metodologia participativa do etnomapeamento e do etnozoneamento.

A “governança” se subscrive em promover a participação de homens, mulheres, comunidades e organizações indígenas nos processos de tomadas de decisões junto aos órgãos gestores da PNGATI, em ações como os planejamentos, os etnomapeamentos, os etnozoneamentos, e os monitoramentos ambientais. Também é previsto a participação indígena em instâncias gestoras de Leis como a Política Nacional de recursos Hídricos⁷⁰ e dos Comitê de Bacia Hidrográfica, bem como em Fóruns sobre as mudanças climáticas. Outro aspecto da governança no âmbito da PNGATI é a instituição da consulta aos povos indígenas nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos que afetarem diretamente as suas terras e territórios, compreendendo que a natureza e ambiente no interior das TI’s não são fatores isolados daquilo e daqueles que estão em seus entornos.

O “uso sustentável dos recursos naturais” e as denominadas “iniciativas produtivas indígenas” são dois conceitos importantes de serem contextualizados e que estão diretamente ligados ao objetivo geral da Lei, expresso em seu artigo primeiro, e que são apontados como fundamentais para a reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas.

O eixo V dos objetivos específicos estabelece explicitamente o incentivo às atividades econômicas consideradas como “sustentáveis”. A associação entre as questões ambientais e a produção econômica e o modo de vida indígena é objetivada por meio da garantia aos povos indígenas do usufruto exclusivo da riqueza da biodiversidade (solos, rios e lagos) de suas terras e territórios, pela substituição de atividades produtivas não sustentáveis, desestímulo ao uso de agrotóxicos, por iniciativas econômicas baseadas nas tradicionais técnicas e tecnologias indígenas e à criação e desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis, à regulamentação e certificação de produtos indígenas, orgânicos e congêneres; e ao apoio e incentivo a atividades ligadas ao etnoturismo e ao ecoturismo.

No Eixo VI percebe-se a introdução do termo “inovação” ligado ao incentivo de pesquisa alicerçada pela garantia do patrimônio biogenético indígena na busca por soluções

⁷⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm acessado em 01 /07/2019.

econômicas que possam colaborar para a melhoria da qualidade de vida dos povos envolvidos.

E por fim, no Eixo VII, estabelece três grandes frentes de formação que abarcam as comunidades indígenas, suas instituições representativas, técnicos do estado e as comunidades do entorno das TI's: formar técnicos dos órgãos públicos, comunidades e povos para a execução e governança da PNGATI; promover a formações de educação ambiental e indigenista no entorno das Terras Indígenas (ii); e a capacitação e formação profissional e profissionalizante dos indígenas na área da gestão ambiental e proteção territorial nos níveis do ensino médio, superior e formação continuada.

Art. 4º Os objetivos específicos da PNGATI, estruturados em eixos, são:

I - eixo 1 - proteção territorial e dos recursos naturais:

- a) promover a proteção, fiscalização, vigilância e monitoramento ambiental das terras indígenas e seus limites;
- b) promover a participação dos povos, comunidades e organizações indígenas nas ações de proteção ambiental e territorial das terras indígenas, respeitado o exercício de poder de polícia dos órgãos e entidades públicos competentes;
- c) contribuir para a proteção o dos recursos naturais das terras indígenas em processo de delimitação, por meio de ações de prevenção e de defesa ambiental pelos órgãos e entidades públicos competentes, em conjunto com os povos, comunidades e organizações indígenas;
- d) promover a elaboração, sistematização e divulgação de informações sobre a situação ambiental das terras indígenas, com a participação dos povos indígenas;
- e) apoiar a celebração de acordos e outros instrumentos que permitam o acesso dos povos indígenas aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam localizados fora dos limites de suas terras;
- f) promover ações de proteção e recuperação das nascentes, cursos d'água e mananciais essenciais aos povos indígenas;
- g) apoiar o monitoramento das transformações nos ecossistemas das terras indígenas e a adoção de medidas de recuperação ambiental;
- h) assegurar, sempre que possível, que bens apreendidos em decorrência de ilícitos ambientais praticados em terras indígenas sejam revertidos em benefício dos povos e comunidades indígenas afetados, na forma da legislação vigente;
- i) promover o etnozoneamento de terras indígenas como instrumento de planejamento e gestão territorial e ambiental, com participação dos povos indígenas;
- e
- j) promover e garantir a integridade ambiental e territorial das terras indígenas situadas nas áreas de fronteira, por meio de ações internas e de acordos binacionais e multilaterais, a fim de combater e controlar os ilícitos transfronteiriços, com especial atenção à proteção da vida de mulheres e homens indígenas, de todas as gerações;

II - eixo 2 - governança e participação indígena:

- a) promover a participação de homens e mulheres indígenas na governança, nos processos de tomada de decisão e na implementação da PNGATI;
- b) promover a participação dos povos indígenas e da FUNAI nos processos de zoneamento ecológico-econômico que afetem diretamente as terras indígenas;
- c) promover o monitoramento da qualidade da água das terras indígenas, assegurada a participação dos povos indígenas e o seu acesso a informações a respeito dos resultados do monitoramento;
- d) apoiar a participação indígena nos comitês e subcomitês de bacias hidrográficas e promover a criação de novos comitês em regiões hidrográficas essenciais aos povos indígenas;
- e) promover a participação dos povos indígenas nos fóruns de discussão sobre mudanças climáticas; e

f) realizar consulta aos povos indígenas no processo de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que afetem diretamente povos e terras indígenas, nos termos de ato conjunto dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente;

III - eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas:

a) realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente;

b) elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;

c) promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas; e

d) assegurar a participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato;

IV - eixo 4 - prevenção e recuperação de danos ambientais:

a) promover ações com vistas a recuperar e restaurar áreas degradadas nas terras indígenas;

b) promover ações de prevenção e controle de desastres, danos, catástrofes e emergências ambientais nas terras indígenas e entornos;

c) promover ações de prevenção e controle da contaminação por poluição e resíduos sólidos e de outras formas de degradação de recursos naturais das terras indígenas;

d) identificar as espécies nativas de importância sociocultural em terras indígenas e priorizar seu uso em sistemas

agroflorestais e na recuperação de paisagens em áreas degradadas;

e) promover a recuperação e conservação da agrobiodiversidade e dos demais recursos naturais essenciais à

segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, com vistas a valorizar e resgatar as sementes e cultivos tradicionais de cada povo indígena;

f) promover ações para a recuperação de áreas degradadas e a restauração das condições ambientais das terras

indígenas, em especial as de prevenção e combate à desertificação;

g) promover a regularização ambiental de atividades e empreendimentos instalados no interior de terras indígenas, incentivando a adoção de medidas compensatórias e mitigatórias; e

h) promover medidas de reparação dos passivos socioambientais causados por atividades e empreendimentos inativos no interior de terras indígenas, observada a legislação específica;

V - eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas:

a) garantir aos povos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas;

b) fortalecer e promover as iniciativas produtivas indígenas, com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis;

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

d) apoiar a substituição de atividades produtivas não sustentáveis em terras indígenas por atividades sustentáveis;

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

f) desestimular o uso de agrotóxicos em terras indígenas e monitorar o cumprimento da Lei no 11.460, de 21 de março de 2007, que veda o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas;

g) apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e de ecoturismo, respeitada a decisão da comunidade e a diversidade dos povos indígenas, promovendo-se, quando couber, estudos prévios, diagnósticos de impactos socioambientais e a capacitação das comunidades indígenas para a gestão dessas atividades;

h) promover a sustentabilidade ambiental das iniciativas indígenas de criação de animais de médio e grande porte;

i) promover a regulamentação da certificação dos produtos provenientes dos povos e comunidades indígenas, com identificação da procedência étnica e territorial e da condição de produto orgânico, em conformidade com a legislação ambiental; e

j) promover assistência técnica de qualidade, continuada e adequada às especificidades dos povos indígenas e das diferentes regiões e biomas;

VI - eixo 6 - propriedade intelectual e patrimônio genético:

a) reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos indígenas sobre conhecimentos, práticas, usos tradicionais, costumes, crenças e tradições associados à biodiversidade e ao patrimônio genético existente nas suas terras, de forma a preservar seu direito na repartição dos benefícios, na forma da legislação vigente; e

b) apoiar e valorizar as iniciativas indígenas de desenvolvimento de pesquisa, criação e produção etnocientífica e tecnológica, para possibilitar inovação e fortalecimento de base econômica, social e ambiental; e

VII - eixo 7 - capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental:

a) promover a formação de quadros técnicos, estruturar e fortalecer os órgãos públicos e parceiros executores da PNGATI;

b) qualificar, capacitar e prover a formação continuada das comunidades e organizações indígenas sobre a PNGATI;

c) fortalecer e capacitar as comunidades e organizações indígenas para participarem na governança da PNGATI;

d) promover ações de educação ambiental e indigenista no entorno das terras indígenas;

e) promover ações voltadas ao reconhecimento profissional, à capacitação e à formação de indígenas para a gestão territorial e ambiental no ensino médio, no ensino superior e na educação profissional e continuada;

f) capacitar, equipar e conscientizar os povos indígenas para a prevenção e o controle de queimadas e incêndios florestais; e

g) promover e estimular intercâmbios nacionais e internacionais entre povos indígenas para a troca de experiências sobre gestão territorial e ambiental, proteção da agrobiodiversidade e outros temas pertinentes à PNGATI.⁷¹

O capítulo III possui seis artigos que estabelecem a governança, definindo três instâncias de atuação que denotam uma política intersetorial, participativa e consultiva para os povos indígenas. São três órgãos que hierarquicamente relacionados são os responsáveis pela execução da PNGATI: Comitê Gestor, composto por integrantes do ministério da Justiça e do Ministério do Meio Ambiente e representantes indígenas tem como missão coordenar a execução da PNGATI e também a de criar os comitês regionais conforme as demandas locais dos povos indígenas(i); Comitês Regionais da FUNAI, que são responsáveis por entender e coletar as demandas locais dos indígenas(ii); e a Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI que tem por função a articulação das PNGATI com as demais políticas públicas relacionadas aos indígenas(iii).

Art. 5o São órgãos de governança da PNGATI:68

I - o Comitê Gestor da PNGATI;

II - os Comitês Regionais da FUNAI; e

III - a Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI.

Art. 6o O Comitê Gestor da PNGATI, responsável pela coordenação da execução da política, será integrado por representantes governamentais e representantes

⁷¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm acessado em 02/07/2019.

indígenas, conforme ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e do Meio Ambiente editado nos termos do art. 8o.

Parágrafo único. Além da competência prevista no caput, caberá ao Comitê Gestor:

I - promover articulações para a implementação da PNGATI;

II - acompanhar e monitorar as ações da PNGATI; e

III - propor ações, programas e recursos necessários à implementação da PNGATI no âmbito do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Art. 7o A coordenação do Comitê Gestor da PNGATI será exercida de forma alternada entre as representações do Ministério da Justiça, do Ministério do Meio Ambiente e dos povos indígenas.

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor da PNGATI será exercida pela FUNAI.

Art. 8o Os Ministros de Estado da Justiça e do Meio Ambiente, editarão ato conjunto para:

I - definir a estrutura, a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da PNGATI;

II - constituir comitês locais, de acordo com as demandas e especificidades dos povos e comunidades indígenas; e III - propor a realização de conferência nacional da PNGATI.

Parágrafo único. Fica assegurada a participação dos representantes dos povos indígenas no processo de elaboração do ato de que trata o caput.

Art. 9o A CNPI, no âmbito de suas competências, acompanhará a implementação da PNGATI, a fim de promover sua articulação com as demais políticas públicas de interesse dos povos indígenas.

Art. 10. A participação nos órgãos de governança da PNGATI será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

E finalmente o capítulo IV dispõe sobre a dotação orçamentária.

Art. 11. A PNGATI aplica-se, naquilo que for compatível, às áreas ocupadas por povos indígenas, cujo relatório circunstanciado de identificação e delimitação tenha sido aprovado por portaria da FUNAI, publicada no Diário Oficial da União, ou áreas que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados.

Art. 12. A PNGATI será implementada por meio de programas e ações previstos no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, e por meio de outras iniciativas e parcerias.

Art. 13. As despesas com a execução das ações da PNGATI correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente aos órgãos e entidades responsáveis por sua implementação, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15. Ficam revogados:

I - o Decreto no 1.141, de 5 de maio de 1994;

II - o Decreto no 1.479, de 2 de maio de 1995;

III - o art. 6o do Decreto no 3.156, de 27 de agosto de 1999; e

IV - o Decreto no 3.799, de 19 de abril de 2001.⁷²

Diferentemente das leis indigenistas do período pré Constituição Federal de 1988, a PNGATI parte de pressupostos democráticos como o direito à consulta, permitindo deste modo o protagonismo por meio de uma metodologia de governança participativa que reconhece as organizações sociais e políticas representativas dos povos indígenas, com o objetivo de promover a proteção territorial e ambiental das TI's.

⁷² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm acessado em 02/07/2019.

Ao legislar sobre proteção territorial, a PNGATI instiga a necessidade de se tentar entender qual seria a concepção de território estabelecida no seu corpo legal. É imprescindível que se faça esta pergunta para que se possa aprofundar no conhecimento da lei e de seus possíveis efeitos. O que seria território para os povos indígenas? Existe uma única concepção genérica indígena para território? E para o Estado brasileiro? O que seria território? Qual a relação do território indígena com o meio ambiente e qual a relação do Estado Nação com o meio ambiente? Para Inglez de Souza:

Em termos da importância do território para os povos indígenas, cabe destacar que, apesar de uma grande variedade em seus modos de vida, na maior parte de seus modelos de sustentabilidade há uma relação de profunda interdependência entre povos indígenas, seu território e recursos naturais⁷³.

Outra pergunta que se faz é como a PNGATI pode buscar normatizar os territórios indígenas que por sua vez possuem distintas e variáveis concepções de acordo com a cultura de cada povo; a partir de uma matriz de gestão que está baseada na fronteira imaginária e limitante estabelecida a partir da figura jurídica da Terra Indígena? Não seria este um fator de homogeneização por parte do estado brasileiro em relação aos povos indígenas que trazem permanências importantes, apesar das rupturas, que incidem com a Constituição Federal de 1988?

3.3 Integração via Territorialização

É indispensável compreender que com o texto constitucional vigente, a figura jurídica da tutela indígena foi substituída pela liberdade da expressão cultural, religiosa e pelo princípio da autodeterminação dos povos. Numa primeira aproximação isto implica na eliminação da questão assimilatória. Ao menos oficialmente, ficou assim garantido o direito coletivo de um povo em se reproduzir física e culturalmente dentro de território nacional, mas também se garante o direito individual daqueles que optem por viver fora das Terras Indígenas.

Os já citados artigos 47, 48, 49 e 50 do Estatuto do Índio, Lei 6001 de 1973, exemplificam o sentido assimilacionista do paradigma pré Constituição Federal de 1988, que pretendia integrar o indígena à comunhão nacional.

TÍTULO V⁷⁴

⁷³ NORONHA Cássio Inglez de Sousa; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial**.op. cit. p. 28.

⁷⁴BRASIL. **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm acesso em 12/11/2018.

Da Educação, Cultura e Saúde

Art. 47. É assegurado o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios de expressão.

Art. 48. Estende-se à população indígena, com as necessárias adaptações, o sistema de ensino em vigor no País.

Art. 49. A alfabetização dos índios far-se-á na língua do grupo a que pertençam, e em português, salvaguardado o uso da primeira.

Art. 50. A educação do índio será orientada para a integração na comunhão nacional mediante processo de gradativa compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade nacional, bem como do aproveitamento das suas aptidões individuais.

Art. 51. A assistência aos menores, para fins educacionais, será prestada, quanto possível, sem afastá-los do convívio familiar ou tribal.

E ao se destacar o artigo 52 percebe-se a intenção da utilização dos indígenas no quadro de mão de obra trabalhadora.

Art. 52. Será proporcionada ao índio a formação profissional adequada, de acordo com o seu grau de aculturação⁷⁵.

Como se viu, no âmbito da PNGATI, percebe-se claramente a mudança jurídica perante a questão da assimilação cultural, pois baseado nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988, garante-se a livre expressão cultural, associando-a a um ambiente equilibrado dentro das terras Indígenas para a sua plena reprodução cultural e física.

Porém se o foco da análise sobre a assimilação se der, não em relação à questão da liberdade de expressão religiosa e cultural, e sim na diferença de como indígenas e o Estado concebem o termo “território”, se perceberá que ainda existe um silencioso conteúdo assimilacionista e integracionista expresso nas normas da política indigenista oficial pós Constituição Federal de 1988. A assimilação é via territorialização, ou seja, sobre o exercício de poder heterônomo que o Estado exerce sobre as dimensões políticas, simbólicas e econômicas das sociedades indígenas.

Rogério Haesbaert da Costa sintetiza três noções de território com base nos conhecimentos produzidos pelas ciências sociais e que descrevem sinteticamente as três dimensões do território:

- Política (referida às relações de espaço-poder em geral) ou jurídico política (relativas também a todas as relações espaço-poder-institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço por um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes - mas não exclusivamente-relacionado ao poder político do Estado.

- Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

- Econômica (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e /ou

⁷⁵ Ibidem.

incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo.⁷⁶

A concepção de território do Estado brasileiro, e que consta no texto constitucional, remete ao exercício do poder político no interior de uma fronteira imaginária em um espaço físico denotando o relevo, a hidrografia, biomas e população como entes de sua jurisdição e que, portanto, exerce um controle sobre determinado pedaço ou porção da superfície terrestre, expresso constitucionalmente no art. 20.

Art. 20. São bens da União⁷⁷:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26,
- II- (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Pode-se dizer que a cultura territorial instaurada pelo Estado brasileiro, está ancorada na concepção política e de domínio sobre um fragmento terrestre e que torna o território como um ente estático. Que estabelece fronteiras e que controla entrada e saída de mercadorias em seu interior e para seu exterior. E que por este motivo exerce um poder territorializador que exerce influência nas culturas, identidades, economias e modos de vida dos entes que se encontram no interior de suas fronteiras. Para Rogério Haesbaert da Costa:

Territorializar envolve sempre uma relação de poder, ao mesmo tempo concreto e simbólico, e uma relação de poder mediada pelo espaço, ou seja, um controlar o espaço e, através deste controle, um controlar de processos sociais, é evidente que, como toda relação de poder a territorialização é desigualmente distribuída entre seus sujeitos e/ou classes sociais e, como tal, haverá sempre, lado a lado, ganhadores e perdedores, controladores e controlados, territorializados que desterritorializam por uma reterritorialização sob seu comando e desterritorializados em busca de uma

⁷⁶ COSTA, Rogério Haesbaert da. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2006. p.40.

⁷⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acessado 03/10/2019.

outra reterritorialização, de resistência e, portanto, distinta daquela imposta pelos seus desterritorializadores.⁷⁸

Portanto, para Haesbaert da Costa, a pergunta que se deve fazer é: quem desterritorializa quem? No caso específico, o Estado territorializa povos indígenas que são os desterritorializados que lutam por uma reterritorialização distinta da lógica que o estado quer impor. Ou seja, a exemplo de resistência e luta tem-se o movimento indígena e suas conquistas e estratégias para se tentar ao menos amenizar o impacto da sociedade envolvente nas Terras Indígenas e em suas culturas/modos de vida.

Seria a PNGATI e toda a legislação que permitiu sua maturação e promulgação, uma política territorializante, que provocou uma desterritorialização? Se o é, em quais moldes? E se a territorialização é uma relação de poder mediada pelo controle do espaço, qual é este espaço? Para se entender é necessário que se vislumbre a concepção de território também para os povos indígenas.

Quando se fala em povos indígenas uma generalização está bem explícita. É o fato de existirem 306⁷⁹ povos atualmente no Brasil. Esta miríade de culturas, também produz um enorme manancial de concepções de território. Cada povo exerce sua relação com o meio de acordo com sua cultura. Portanto eis aqui a relação com a concepção cultural de território. Do território simbólico, território vivido, diferente do território político e controlador do Estado.

Mas para se compreender o fator de controle espacial (territorialização-desterritorialização) que condiciona processos sociais por meio de uma relação heterônima de poder, é necessário que se entenda que territórios indígenas estão associados ao movimento, e às inúmeras concepções culturais de movimento populacional, enquanto a concepção estatal é estática no sentido de controlar o que entra e o que sai. Um é baseado na exploração privada da terra e outro na vivência coletiva dela.

Para os Guarani, por exemplo, a concepção de território está intimamente ligada à realização espiritual de seu povo. E não ao controle para entrada e saída de riquezas materiais e de corpos. Ao contrário, realizam um movimento circular passando pelo Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina, em busca da “Terra sem Males”, um lugar sem defeitos, diferente da realidade terrestre, um lugar melhor. Esta busca é a realização do seu modo de vida, de seu *tekoá*⁸⁰.

⁷⁸ COSTA, Rogério Haesbaert da. **O Mito da Desterritorialização**. op.cit. p.259.

⁷⁹ <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao> acessado 05/11/2019.

⁸⁰ BRIGHENTI, op.cit. p.43.

Exatamente este movimento circular é hoje impedido pelas fronteiras de Estados-Nação territorializadores e que não permitem o fluxo Guarani pelas barreiras, fronteiras e pelo estabelecimento de inúmeras propriedades privadas que impedem a locomoção. Sem contar a dificuldade de provarem a localização de suas Terras Indígenas ancestrais por serem acusados de serem estrangeiros.

Sendo o Estado um ente territorializador, ele exerce um fator de territorialização no interior de sua jurisdição. Este termo pode ser traduzido por uma tentativa constante de homogeneizar a tudo e todos. Pesos e medidas, direitos. De reproduzir a sua forma de controle espacial.

E é exatamente na compreensão da diferença da concepção de território, para o Estado e para os povos indígenas, é que se pode encontrar uma chave que denote o entendimento de um processo de assimilação via territorialização.

Terra indígena não é um nome, muito menos um formato de terra para os Guarani, por exemplo. Qual é a forma da uma terra para os Guarani? E de seu território? O que ocorre é que a PNGATI acaba por corroborar com uma formatação espacial das terras indígenas de acordo com a matriz estatal, como o modo de pensar e conceber território que não é a do povo Guarani. Aliás, a PNGATI propõe uma gestão territorial para mais de 305 culturas distintas. Homogeneiza-se, portanto, a maneira de se conceber território, ou seja, territorializa-se.

Este fato leva às questões fundamentais para a existência dos povos. No caso dos Guarani, um desafio é fundamental. Como eles irão realizar seu tekoá dentro de uma terra delimitada por fronteiras imaginárias? Por técnicas de mapeamento de uma geografia não Guarani? E como realizar seu meio de vida que pressupõe marcha e movimento dentro de uma região que se tornou embarreirada por fronteiras nacionais?

Este fator que delimita os movimentos dos povos indígenas, delimita também a qualidade de sua relação com o meio, interferindo diretamente na maneira de se produzir subsistência.

Portanto, ao estabelecer em lei uma gestão territorial e ambiental de terras indígenas, de fato, e apesar dos avanços, se continua o processo de assimilação. Afinal, a maneira de se conceber e viver o espaço-território é parte também da cultura e do exercício de poder de cada povo. Logo uma lei, ou uma política pública indigenista que se propõe a gerir o espaço indígena a partir de técnicas de controle para um território estático, a partir de suas fronteiras elaboradas através das demarcações, isto configura um fator territorializante. E se territorializa, desterritorializa outrem. No caso a PNGATI parece ser um fator de normatização de uma desterritorialização histórica.

Ao se induzir os povos indígenas à execução de projetos econômicos sustentáveis, apresenta-se um outro fator da territorialização do Estado. Afinal produzir produtos orgânicos, ou artesanato indígena voltados para atender à economia de mercado, é também influenciar no espaço-tempo dentro de uma Terra Indígena.

Produzir o sustento dentro de um manejo florestal e agrícola visando sua marcha circular, e sua busca espiritual é bem distinto de se realizar uma produção perene de produtos agrícolas na velocidade e no formato exigidos pelo mercado consumidor. Ao incentivar projetos econômicos que gerem renda para indígenas com o objetivo de acabar com a pobreza, exerce-se também o binômio territorialização-desterritorialização.

Induções de atividades como o projeto GATI e o PDPI são exemplos de como indígenas são incentivados a produzirem nos moldes da economia de mercado. Isto significa que o tempo e o espaço dentro das terras indígenas também são alterados de acordo com a matriz territorializante da economia praticada dentro dos limites do território do Estado brasileiro. Ou seja, ao se produzir uma safra agrícola para o mercado, o indígena, mesmo aquele que produz agricultura orgânica, passa a ordenar sua vida, seu dia a dia, portanto o espaço-tempo de sua vida, para atender demandas do mercado, e não as demandas de sua cultura do território do espaço vivido.

Ou seja, a relação entre povos indígenas e o Estado continua perpetuando uma relação heterônoma de poder. E este fato se configura na forma como o Estado propôs a concepção de Terra Indígena, sua gestão e sua proteção territorial, e também nos incentivos à produção de riquezas no interior delas. Para fins analíticos, a PNGATI pode ser reduzida a uma lei que em nome da necessária proteção territorial, acaba por delimitar uma forma não indígena de se controlar e produzir no interior de uma terra indígena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da mudança paradigmática na formalidade da lei e dos comportamentos e práticas sociais que ela permitiu, existe ainda uma temática que é central para indígenas e não indígenas: a questão dos direitos sobre a terra.

A questão das terras Indígenas e do direito originário sobre elas está garantida no texto constitucional, porém divergências no processo de demarcação são empecilhos que denotam relações sociais, de poder e diferenças visões de mundo que impactam diretamente em indígenas e não indígenas. Os conflitos nas terras entre mineradoras, garimpeiros, fazendeiros, grileiros de terras e os indígenas vêm ocorrendo por quase todo o período republicano brasileiro. Isto sem mencionar toda a miríade das guerras justas que ocorreram durante a implementação da colônia portuguesa em terras brasileiras (Tupinamba, Tupiniquin, Kaingang, Guarani, entre tantos outros povos).

Portanto, a questão das terras e de suas demarcações, e das relações entre indígenas, não indígenas e Estado que dela advém, é central para o entendimento do ordenamento jurídico estabelecido pela PNGATI. Como se fosse permitido aos povos indígenas existirem culturalmente, desde que produzam suas subsistências e riquezas nos moldes do modelo econômico praticado dentro das fronteiras do Estado. A assimilação agora não é somente cultural, é territorial, e a integração é via economia sustentável e de mercado.

A suma que se chega é de que se pôde perceber que, apesar desta nova forma/conteúdo da política oficial indigenista ser um avanço incomensurável em relação ao período anterior à 1988, o Estado brasileiro continua a ser Estado, portanto um ente territorialista e territorializador, e que exerce sua função de integrar e assimilar à sua realidade toda e qualquer manifestação social no e a partir do seu interior. Ocorre que concomitante a todo o avanço por meio do protagonismo indígena, o Estado brasileiro passou a exercer sua territorialidade a partir de técnicas e estratégias “pedagógicas” onde a assimilação e a integração se demonstraram uma continuidade da política indigenista assimilacionista, apesar da mudança no paradigma.

O que se identifica é que toda a estrutura cidadã-participativa e sustentável que permitiu a estruturação de protagonismos, também foi usada como um exercício do poder de cunho assimilatório estatal por meio de uma espécie de pedagogização da cidadania participativa e da produção agrícola sustentável por meio de projetos interministeriais. Se

outrora o ser indígena na legislação republicana pré-1988 era incapaz mediante a tutela, e visto como categoria transitória, e por estas razões, passível de ser assimilado culturalmente e integrado à nação brasileira como trabalhadores agrícolas, agora o são integrados via economia e da produção sustentável. Como se fosse permitido aos povos indígenas existirem culturalmente, desde que produzam suas subsistências e riquezas nos moldes do modelo econômico praticado dentro das fronteiras do Estado.

Ou seja, o Estado passa a exercer não explicitamente uma assimilação cultural, mas uma territorialização onde se utiliza de técnicas jurídicas-pedagógicas para ensinar indígenas a montar todo um aparato jurídico a partir de entidades representativas para poder acessar desde editais de financiamento a projetos, incentivando-os a participar de instâncias deliberativas de políticas públicas.

Do ponto de vista do protagonismo indígena o avanço é sem precedentes na história desde o contato. Porém, silenciosamente, significa um lento processo de assimilação via ordenação do espaço e do tempo dentro de terras Indígenas, portanto de controle social, por meio da disseminação de técnicas produtivas e participativas. Continua o indígena sujeito aos processos produtivos ocidentais, dentro de uma configuração territorial que não é sua, atendendo à produção dentro de uma escala de tempo que não é o seu. Esta é a racionalidade do novo arcabouço jurídico indigenista pós-1988. Verdum traz uma análise onde faz uma conexão do indigenismo praticado nos anos da década de 1990 e de sua relação com a questão da globalização e da re-produção do sistema econômico.

Nos anos noventa, a “participação” e a “busca de consensos” adquirem o papel de palavras chave na construção dos chamados "entendimentos interculturais". São vistas como um meio para viabilizar a inclusão dos grupos étnicos nas estratégias econômicas e político-organizacionais que vão sendo pensadas, planejadas e executadas pelos operadores da ideologia do desenvolvimento. Há uma intenção explícita de fazer com que cada indivíduo e cada coletividade indígena se converta em promotora do seu próprio desenvolvimento e da sua integração no cenário socioeconômico regional e nacional. Uma incorporação “por vontade própria”, estejam convencidos ou não da superioridade da "cultura nacional" ou da Ocidental. Na atual formação discursiva do indigenismo tal superioridade não está em questão. Com o advento do "indigenismo participativo", o discurso indigenista modernizado se orienta, afirmam, pelo respeito à diversidade cultural e para o apoio ao desenvolvimento autônomo e autogestionado dos povos indígenas. Mas como a sua prática operativa é orientada por concepções sociais e econômicas, como “pobreza” e “marginalidade”, termina-se por limitar a manifestação da diversidade cultural que se pretendem promover. Com uma visível regularidade, o “mercado” aparece, em última instância, como o meio mais adequado para superar a “pobreza” e a “falta de alternativas econômicas”. Esta é uma característica mais de fundo do discurso do indigenismo que irá emergir de forma mais estruturante nos anos 1990⁸¹.

⁸¹ VERDUM, op.cit. p.85.

E é esta “característica de fundo” que se entende como uma das faces de um assimilacionismo-integracionismo que permaneceu no *modus operandis* da legislação indigenista brasileira. Ou seja, o Estado exerce uma força que opera tanto no nível político, quanto no econômico, e no simbólico. E tal exercício impacta diretamente na forma e no conteúdo de como determinada população, ou povo, passa a se relacionar com o meio e com seu entorno.

Entende-se, e reconhece-se os avanços jurídicos e as lutas e protagonismos indígenas como fatores que moveram o Estado em direção a uma corrida para a construção de uma justiça social reparadora. Mas, a partir da compreensão do fenômeno da territorialização, pode-se estar caminhando para uma direção contrária, que seria a diferenciação, ou seja, a manutenção da desigualdade pela reprodução da lógica do mercado implícita nas lógicas jurídicas e das instituições estatais e do terceiro setor que desenvolvem projetos que incidem nas Terras Indígenas implicando em novas ordenações do tempo e espaço exógenas às epistemes/modos de vida indígenas.

Por se vislumbrar essa gama de relações de poder entre Estado, povos indígenas, instituições representativas indígenas e não indígenas, por exemplo, e por ser o território “espaço definido por e a partir de relações de poder”⁸²; o território e a territorialização passam a ser um eixo fundamental que pode contribuir para a compreensão da relação histórica entre Estado e Povos Indígenas no Brasil. Afinal, de maneira desigual, mas igualmente fundamental, desde o contato o fator terra-território tem sido crucial para a existência do colonizador e também para os povos indígenas.

⁸² Souza, Marcelo Lopes de. **Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. In: Castro, I., E., Gomes, P., C., C. Correa Roberto Lobato organizadores. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.p.77.

REFERÊNCIAS

- BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela. **Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas**. Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014. p.7.
- BRIGHENTI, C.A. Terras Indígenas em Santa Catarina. In: **Etnohistória, História Indígena e Educação: Contribuições ao debate**. NOTZOLD, Ana Lúcia Vulfe; ROSA, Helena Alpini; BRINGMANN, Sandor Fernando. Porto Alegre: Pallotti, 2012. p.255-278.
- _____. Povos Indígenas em Santa Catarina. In: **Etnohistória, História Indígena e Educação: Contribuições ao debate**. NOTZOLD, Ana Lúcia Vulfe; ROSA, Helena Alpini; BRINGMANN, Sandor Fernando. Porto Alegre: Pallotti, 2012. p.37-65.
- BRINGMANN, Sandor Fernando. **Entre os Índios do Sul: Uma análise da atuação indigenista do SPI e de suas propostas de desenvolvimento educacional e agropecuário nos Postos Indígenas Nonoai/RS e Xapacó/SC (1941-1967)**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2015.
- COSTA, Rogério Haesbaert da. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2006.
- LIMA, Antônio Carlos de Souza. O governo dos índios sob a gestão do SPI. In: **História dos Índios no Brasil**. CUNHA, Manuela Cordeiro da. São Paulo: Companhia das Letras; Secretaria Municipal de Cultura; FAPESP, 1992. p. 155-172.
- LITTLE, Paul E. **Etnodesenvolvimento Local: Autonomia Cultural na era do Neoliberalismo Global**. Tellus, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002 Campo Grande – MS.
- MARCHINI, Rodrigo Sergio Meirelles **A Proteção Constitucional das Terras Indígenas Brasileiras no Período Republicano: Evolução e Estagnação**. Dissertação (de mestrado em direito Civil/história do direito). Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.
- MUNUDURKU, Daniel. **O Caráter Educativo do Movimento Indígena Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Paulinas, 2012. (Coleção educação em foco. Série educação, história e cultura).
- NORONHA Cássio Inglez de Sousa; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). **Gestão territorial em terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. 268 p.: il. color. - (Coleção educação para todos; v. 39. Série vias dos saberes; n.6).
- OLIVEIRA, João Pacheco de. Terras indígenas, economia de mercado e Desenvolvimento Rural. In: **Indigenismo e territorialização: poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil**. OLIVEIRA, João Pacheco de. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998. pp.43-69
- OLIVEIRA, João Pacheco de ALMEIDA; Alfredo Wagner Bernode (org) **Demarcação e a Reafirmação Étnica: Um Ensaio Sobre a Funai**. In: **Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil**. Rio de Janeiro Contracapa, 1998. pp.69-123.
- SANTOS, Silvio Coelho dos. Lideranças indígenas, indigenismo oficial, e destruição florestal: o caso de Ibirama. In: **Sociedades Indígenas e Transformações Ambientais**. MAGALHÃES, Antônio Carlos. Belém, UFPA; NUMA, 1993. pp.185-203.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: Um Estudo Sobre a Problemática Socioespacial nas Metrôpoles Brasileiras**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

STAVENHAGEN, R. **Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista**. In: Anuário Antropológico/84. Rio de Janeiro, 1985

VERDUM, Ricardo. **Etnodesenvolvimento: Nova / Velha Utopia do Indigenismo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

WOLKMER, Maria de Fátima S.; PIMMEL, Nicole Freiburger. **Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Sequência (Florianópolis), n. 67, p. 165-198, dez. 2013.

FONTES DOCUMENTAIS E AUDIOVISUAIS

Fontes documentais

BRASIL. **Estatuto do Índio**. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm

BRASIL. **Instituição da Fundação Nacional do Índio**. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5371.htm

BRASIL. **Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm

BRASIL. **Regulamento do Serviço de Proteção aos Índios**. Decreto nº 736, de 6 de Abril de 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-736-6-abril-1936-472619-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Serviço de Protecção aos Indios e Localização de Trabalhadores Nacionaes**. Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8072-20-junho-1910-504520-norma-pe.html>

FUNAI. **Entendendo a PNGATI. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**. Decreto nº 7.747, de 5 de julho de 2012. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/2414/8839/5161/Entendendo_a_PNGATI.pdf

FUNAI. **A experiência do Projeto GATI em terras Indígenas**. Disponível em: http://cggamgati.funai.gov.br/files/7714/8838/1331/Ncleo_Regional_Sul-Sudeste.pdf

Fontes Audiovisuais

IXAPYRY, Kerexu. Entrevista [publicado em 19 de abril de 2017]. Entrevista concedida ao canal do YOUTUBE “Você é Feminista e Não Sabe” (04 min.) disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=jpS4aRCB-rc&t=3s>