

---

# A GESTÃO AMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS E DE SEUS RECURSOS NATURAIS: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, LIMITES E DESAFIOS

**Adam Luiz Claudino de Brito**

---

Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).  
Doutorando em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).  
Professor Assistente I do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)  
- Campus Universitário do Araguaia).  
E-mail: claudinodebrito585@gmail.com

**Erivaldo Moreira Barbosa**

---

Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).  
Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).  
Professor e Orientador de Pós-Graduação (Doutorado, Mestrado e Especialização) em Direito  
Ambiental e Direito Constitucional na Universidade Federal da Paraíba  
e no DINTER da UFCG/UFMT.  
E-mail: erifat@terra.com.br

## RESUMO

O artigo analisa as políticas ambientais indígenas brasileiras, a partir do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CR/88, e os sistemas de gestão de recursos naturais em terras indígenas, criados pelos órgãos governamentais responsáveis pela execução dessas políticas. Para isso, é feita uma abordagem teórico-jurídica da Lei Federal n.12.593/12 e do Decreto n. 7.747/12. Em termos metodológicos, a abordagem do artigo é descritiva e exploratória e busca conhecer o sentido jurídico dos comandos legais ligados à proteção dos povos indígenas e à gestão ambiental de seus territórios, no âmbito interno e internacional, por meio do método hermenêutico-normativo. Em que pese o fato de os povos indígenas serem legitimados a decidir sobre a sustentabilidade de suas vidas, o que se tem percebido é que um conjunto de fatores mercadológico-

capitalistas tem reforçado o processo de negação de direitos, o que justifica a criação de espaços de participação popular indígena para a formulação de políticas públicas democráticas nos processos decisórios que envolvem suas vidas.

**Palavras-chave:** Política Ambiental; Gestão Ambiental; Terras Indígenas; Recursos Naturais.

*ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF INDIGENOUS LANDS AND ITS NATURAL RESOURCES: LEGAL GROUNDS, LIMITS AND CHALLENGES*

**ABSTRACT**

*The article analyzes the Brazilian indigenous environmental policies since the advent of the Federal Constitution of 1988 and the natural resources management systems in indigenous lands created by government agencies responsible for implementing these policies. For this, it made a theoretical and legal approach to Federal Law n. 12.593/2012 and Decree n. 7747/2012. In terms of methodology, the article is descriptive and exploratory approach and seeks to know the legal sense of the legal commands related to the protection of indigenous peoples and environmental management of their territories, domestically and internationally, through the hermeneutic-normative approach. Despite the indigenous peoples are legitimate to decide on the sustainability of their lives, what we have realized is that a set of marketing-capitalist factors have reinforced the rights denial process, which justifies the creation of spaces for popular participation indigenous to the formulation of public policies in democratic decision-making processes involving the management of indigenous land.*

**Keywords:** *Environmental policy; Environmental Management; Indigenous Lands; Natural Resources.*

## INTRODUÇÃO

O presente artigo centra-se no estudo das políticas ambientais indígenas implementadas no Brasil a partir do advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CR/88 - e dos sistemas de gestão de recursos naturais em terras indígenas, criados e adotados pelos órgãos governamentais que, nas últimas décadas, têm implementado ações descentralizadas e com participação social institucionalizada.

É certo que as terras indígenas, nos últimos anos, têm sofrido constantes prejuízos ambientais decorrentes de desmatamentos ilegais, da instalação irregular de madeireiras ao seu redor e, principalmente, da presença constante de atividades agropecuárias no entorno das aldeias. Nesse cenário de crescente degradação ambiental nas terras indígenas é que se verifica que os espaços de vida, de liberdade e de reprodução físico-espiritual dos índios também passam por uma crise ecológica, em que a mobilização de diferentes grupos sociais pode fomentar o surgimento de uma ética ambiental voltada para a tutela e para a gestão ambiental indígena.

Registra-se que, no cenário de proteção da biodiversidade, as terras indígenas assumem função estratégica, justamente pelo fato de apresentarem atributos ambientais que as diferenciam dos demais espaços ambientais instituídos legalmente. Isso é confirmado pelo regime jurídico peculiar atribuído a essas terras no artigo 231 da CR/88, que as considera como suporte da organização social e da identidade cultural dos índios. Além disso, a Carta Magna salienta que a ocupação desses espaços é exclusiva dos povos indígenas e deve acontecer em caráter permanente. A ocupação denominada “tradicional” não está ligada apenas a condições de ordem temporal e cronológica.

No plano internacional, a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT - (ratificada no Brasil pelo Decreto n. 5.051/04) reforça esse entendimento ao compreender os povos indígenas como detentores de liberdade real para manejo e destino de suas terras e ao considerar que os recursos naturais presentes nesses espaços ambientais são imprescindíveis para a sua sobrevivência físico-espiritual. Esse documento, que reconhece como critério fundamental os elementos de auto-identificação e de atuação dos movimentos sociais orientados por fatores étnicos e pelo advento de novas identidades coletivas, atribui, em termos de dominialidade e de direitos territoriais, o reconhecimento dos direitos de propriedade e de posse sobre as terras que os povos indígenas ocupam

tradicionalmente.

A verdade é que as novas dinâmicas sociais do ambientalismo contemporâneo provocaram a criação de instituições, legislações e políticas públicas voltadas para novas pautas e modificaram formas tradicionais voltadas para as relações entre sociedade e natureza, entre elas a gestão ambiental das terras indígenas. É relevante destacar, então, que a criação e a consolidação de espaços de participação popular para a formulação de políticas públicas de cunho participativo e que garantem uma lógica mais democrática nos processos decisórios que envolvem a proteção ambiental caracterizam os avanços conquistados pelos governos locais no Brasil, no que tange à gestão das políticas públicas ambientais inovadoras, democráticas e participativas, a partir da CR/88.

Adentrando-se essa discussão, torna-se válido compreender como os processos de gestão ambiental constituídos a partir do advento da CR/88 têm implementado as políticas de conservação da biodiversidade, controlando os conflitos socioambientais e os modos de apropriação dos recursos naturais. Outro ponto não menos importante que precisa ser analisado conjuntamente é o de que os povos indígenas merecem destaque na análise dos variados instrumentos de gestão dos recursos naturais.

A exposição feita acima conduz-nos a encontrar, na Lei Federal n. 12.593/12 - que institui o Plano Plurianual de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas - PPA, e no Decreto n. 7.747/12 - que institui a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas - PNGATI, uma excelente oportunidade de verificação de como os interesses dos povos indígenas são retratados nos instrumentos de tutela das terras indígenas e de gestão de seus recursos naturais. A escolha dessas duas normas decorre do fato de se reconhecer que ambas traçam objetivos comuns relacionados à gestão e à conservação da terra indígena e de seus bens ambientais.

É necessário refletir, então, sobre a institucionalização da gestão dos recursos naturais em terras indígenas, no Brasil, a partir da Lei n. 12.593/12 e do Decreto n. 7.747/12, compreendidos neste artigo como as normas que tratam a gestão territorial indígena e da proteção dos recursos naturais como o tema central e prioritário para a construção de planos de futuro e de políticas públicas voltadas para os povos indígenas.

## 1 TERRAS INDÍGENAS E A GESTÃO AMBIENTAL DOS RECURSOS NATURAIS

Como já foi salientado anteriormente, torna-se imperioso entender a relação existente entre a gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais e os comandos legais traduzidos em políticas públicas ambientais instituídas, nos últimos anos, para a promoção e a efetivação de alguns direitos fundamentais dos povos indígenas. Essa análise tem como cenário principal as crescentes pressões e prejuízos socioambientais sofridos pelos índios (exploração irregular dos recursos naturais, invasão ilegal dos territórios, construção de grandes empreendimentos ao redor das aldeias), que têm seus modos de vida cada vez mais comprometidos.

Para compreender essa relação, algumas diretrizes metodológicas devem nortear a presente pesquisa. Primeiramente, será eleito um conjunto de variáveis que tratam da territorialidade indígena e das principais ameaças que fragilizam esse direito originário; dos mecanismos legais e de gestão existentes para a promoção do protagonismo dos índios; e da institucionalização da participação dos povos indígenas nos processos de gestão ambiental de suas terras. Essas variáveis envolvem a proteção dos índios no plano interno e internacional, além de todo o trabalho ser, também, balizado por uma revisão bibliográfica de um conjunto de teorias que servem como suporte para a atividade investigativa. Daí a caracterização do estudo também como exploratório e qualitativo.

Num segundo momento, buscar-se-á a objetivação do fenômeno a ser estudado, de modo a elucidar os sentidos jurídicos (princípios, critérios, sistematizações e informações gerais) da Lei n. 12.593/12 e Decreto n. 7.747/12. (BARBOSA, 2010). Daí a utilização do método hermenêutico-normativo para compreender os sentidos linguísticos, textuais e jurídicos que compõem as normas analisadas neste estudo. Além do mais, a utilização do método hermenêutico-normativo permite entender a finalidade social dessas normas, uma vez que “o fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir.” (REALE, 2002).

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

Frisa-se que a descrição, a explicação e a compreensão das políticas ambientais indígenas atentam para a necessidade de compreensão, também, de algumas mudanças institucionais no tempo de sua criação. Por isso, é imprescindível a utilização da interpretação-sistemática e da interpretação histórico-evolutiva, compreendidas no presente trabalho como dimensões da interpretação normativa. (BARBOSA, 2011).

Adentrando-se o cenário legal de proteção das terras indígenas, verifica-se que o sistema de proteção da terra é marcado pela ideia de que tal espaço possui atributos ambientais que o diferenciam dos demais espaços ambientais instituídos legalmente (reserva legal florestal, áreas de preservação permanente e unidades de conservação da natureza). Isso é confirmado pelo regime jurídico peculiar atribuído às terras indígenas pela CR/88, que, em seu artigo 231, considera-as como suporte da organização social e da identidade cultural dos índios. A ocupação dessas terras, denominada “tradicional” não está ligada apenas a condições de ordem temporal e cronológica.

Embora a CR/88, em seu artigo 231, traga o reconhecimento expresso da importância étnico-cultural da terra para os povos indígenas, há o constante e real desrespeito a esse direito, uma vez que esse espaço de vida dos índios passou a ser foco para as polêmicas demarcações, para a posse irregular e para a exploração econômica de seus recursos naturais. Enfim, a terra indígena, como espaço ambientalmente protegido, tornou-se, nas últimas décadas, vulnerável do ponto de vista socioambiental; e a garantia dos direitos constitucionais que tratam da sua proteção, além de esbarrar em entraves administrativos que dificultam a sua regularização, tem sido, ainda, refém de um jogo de forças políticas e econômicas.

A primeira discussão que se deve realizar é sobre o conceito de terra indígena a partir do entendimento do artigo 231 da CR/88, que atribui aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens. Ainda mais, é reconhecida a posse permanente sobre tais terras, com o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nela existentes.

Tais considerações permitem abordar, então, o conceito de terra indígena a partir de quatro condições: a) a sua habitação em caráter permanente (art. 231 da CR/88); b) a sua utilização para as atividades produtivas (SANTILLI, 1993); c) a imprescindibilidade de sua preservação, bem como dos recursos ambientais necessários para o bem-estar dos índios.

(SOUZA FILHO, 2009); d) a sua destinação para a reprodução física e cultural dos povos que têm formas peculiares de se relacionar com a natureza. (VILLARES, 2009).

A habitação da terra pelos índios em caráter permanente, conjugada com a sua ocupação tradicional, não deve ser compreendida sob o aspecto eminentemente temporal. Tal característica deve ser interpretada em relação “ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionam com a terra.” (SANTILLI, 2005). É nesta perspectiva de proteção da terra indígena, ou seja, do reconhecimento de seus direitos originários sobre a terra que se consagra o conceito de indigenato. (VILLARES, 2009).

A denominação “tradicional”, por sua vez, refere-se aos regimes de propriedade que não estão associadas ao modo de produção capitalista, ou seja, há a compreensão de que “as sociedades tradicionais tendem a utilizar mecanismos de definição de direitos que englobam normas religiosas e regras de conduta individual e coletiva que são resultado de lenta maturação.” (MACEDO, 2012).

A ocupação tradicional da terra pelos índios implica a sua utilização para as atividades produtivas. São nessas terras que as relações familiares são postas em prática. O sustento e a moradia se viabilizam com a retirada dos alimentos e materiais dispostos nos recursos ambientais presentes. Tudo isso, por sua vez, é praticado numa relação de dependência e respeito, marcado pela confirmação de que o meio ambiente é o responsável pelo sustento das relações sociais e culturais do povo indígena. Enfim, trata-se de uma relação que implica laços de parentesco e um sentimento de pertencimento que se consolida através da religiosidade. (UBINGER, 2012).

A necessidade de preservar a terra indígena com o escopo de proteger os recursos ambientais essenciais para a garantia de vida dos índios faz pensar esse *locus* como um espaço territorial especialmente protegido. O texto constitucional traz uma série de comandos protetivos em prol desse macrobem ambiental, e assim elenca, além do reconhecimento dos direitos originários e da previsão de que tais espaços deverão ser habitados apenas pelos povos indígenas em caráter permanente, o direito de eles não serem removidos de suas terras, salvo em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país. (ABI-EÇAB, 2012).

É interessante notar, lamentavelmente, que esse princípio da irremovibilidade, tem sido desrespeitado continuamente, quando da realização de atividades potencialmente causadoras de danos socioambientais nas proximidades das aldeias. A exemplo disso, cita-se aquelas que exploram o potencial hidrelétrico das regiões ecossistêmicas onde vivem os povos indígenas e destroem a fauna aquática (compreendida como principal base de alimentação dos índios). Indubitavelmente, tais atividades têm estimulado o deslocamento compulsório de comunidades atingidas diretamente pela instalação dos grandes empreendimentos ao redor das aldeias. (FILIPPIN, 2010).

A biodiversidade encontrada na terra indígena é inquestionável e, por isso, tais áreas são dotadas de atributos ambientais que requerem uma sujeição legal que implique a sua preservação inalterada e a utilização sustentada. A verdade é que a indissociabilidade estabelecida pela norma entre os povos indígenas e os bens ambientais incidentes em suas terras devem justificar a aparição de políticas de conservação de diversidade biológica que não excluam as terras indígenas, dada a sua relevância estratégica para a conservação da diversidade biológica e cultural.

O que se observa, a partir das considerações apresentadas, é que a abordagem da proteção da terra indígena tem sido estabelecida exclusivamente dentro de um cenário jurídico que considera a cultura, a proteção ambiental e um conjunto de políticas indigenistas específicas como elementos indissociáveis dessa tutela. A posição que se tem adotado, então, a respeito da execução das políticas ambientais responsáveis pela gestão ambiental das terras indígenas, é a de reconhecimento da importância socioambiental que os territórios têm para a garantia da preservação da cultura, das tradições e crenças dos índios. Assim, “a compreensão, a aceitação e o respeito aos direitos territoriais indígenas, desde o século XVI, dão-se pelo reconhecimento cultural das terras indígenas que foram invadidas, conquistadas e colonizadas, na América, mediante selvageria, brutalidade e crueldade.” (LAS CASAS, 1985).

As políticas ambientais voltadas para a gestão ambiental das terras e dos recursos naturais dos povos indígenas, em plano internacional, aparecem justificadas pela inclusão dessa proteção no âmbito dos direitos humanos. A configuração da proteção dos povos indígenas, no plano internacional, inicia-se com a indicação dos índios como sendo grupos vulneráveis, vítimas de uma política colonial e que vivem nas piores condições, sofrendo, principalmente, expulsão e roubo de suas terras. (ANAYA,

2004). No contexto da abordagem pelo direito internacional moderno, há um conjunto de comandos definidos, principalmente, pela Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Trata-se de dispositivos internacionais que reconhecem a importância dos índios como sujeitos de direito, não apenas sob o enfoque de serem eles sujeitos individuais, mas sim a partir de uma dimensão coletiva, com referência à noção de povo e de grupo social.

Alinhando-se a esse pensamento, Shiriashi Neto (2006) aponta que

[...] a existência desses instrumentos de proteção dos indivíduos revela, inicialmente, um dado importante destacado pela maioria dos intérpretes do direito internacional, de que os indivíduos não são meros objetos, mas sim, sujeitos de direitos, corroborando uma leitura que relativiza a soberania absoluta dos Estados, na medida em que é possível a intervenção para proteção desses 'sujeitos de direitos', que são mais importantes que os próprios Estados.

As exposições apresentadas conduzem-nos à reflexão de que a terra indígena é, por excelência, o principal bem ambiental dos povos indígenas; e pode ser concebido como o principal meio fornecedor de recursos naturais imprescindíveis à sobrevivência-físico espiritual e à manutenção dos saberes tradicionais. (DERANI, 2002).

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

Esse lamentável fenômeno de crescimento econômico, de acumulação material de riquezas e a negligência de setores desenvolvimentistas privado e estatal quanto aos impactos ambientais gerados para os povos indígenas e seus territórios têm gerado múltiplas incompatibilidades sob a perspectiva dos direitos humanos. Nesse cenário de prejuízos ambientais sofridos pelos povos indígenas por causa de ações desenvolvimentistas, o

crescimento econômico prevalece sobre qualquer valor - e até passa por cima do respeito aos direitos humanos, especialmente aos das comunidades mais vulneráveis. Assim, as políticas e culturas desenvolvimentistas agravam a tensão entre os setores que se beneficiam do crescimento e aqueles que devem pagar os custos dessas políticas. (GARAVITO; WAISBICH, 2004).

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

A contaminação dos recursos hídricos presentes nas terras indígenas merece tratamento peculiar, uma vez que as atividades agrícolas, a industrialização e o processo de urbanização constituem a maior fonte de contaminação das águas. A poluição das águas em territórios indígenas em razão do uso indiscriminado de agrotóxicos pelas fazendas presentes nas cercanias das aldeias têm sido ponto amplamente discutido pelos povos indígenas, que têm apresentado, nos espaços de deliberação, um discurso preventivo e proativo em defesa dos recursos hídricos. A orientação para uma tutela socioambiental dos povos indígenas no contexto da gestão dos recursos hídricos deve observar, essencialmente, que a dignidade e a saúde dos índios estão condicionadas, intimamente, ao acesso à água em quantidade e qualidade suficiente ao atendimento de suas necessidades. Nota-se que esse acesso está entre os requisitos indispensáveis à existência de uma vida digna, sem contar que a água é elemento vital à sanidade do meio ambiente, expressamente reconhecido na CR/88 como direito de todos. (IRIGARAY, 2009).

O uso de agrotóxicos nas proximidades das aldeias também deve ser pensado como um problema que afeta a saúde dos povos indígenas. A sanidade das populações indígenas, como bem ambiental, compreende o bem-estar físico e biológico, psíquico e mental, e, nos últimos tempos, tem sido um dos principais motivos da extirpação de índios, senão de alguns grupos. A exemplo disso, é possível citar as intoxicações, entre eles, de recém-nascidos que, em virtude do aleitamento materno altamente contaminado, têm apresentado teratogênias, mutagênias e carcinogênias<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Trata-se de intoxicações crônicas, evidenciadas no contato de gestantes com agrotóxicos, que só

As pressões sobre o solo e ar onde estão situadas as terras indígenas tornam-se cada vez mais crescentes, ainda mais quando se verifica uma tendência nacional para o cultivo de monoculturas, o que exige uma aplicação maior de quantidade de insumos agrícolas para manter a fertilidade do solo sem prejuízo dos irregulares e constantes desmatamentos.

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

É certo que, no contexto da tutela dos recursos naturais em terras indígenas, não basta pensar na atuação de instrumentos que estimulem apenas a preservação dos bens ambientais materiais ou físicos (naturais). O conjunto de crenças, mitos, conhecimentos tradicionais (conhecidos como bens culturais) peculiares, de relacionamento dos índios com a natureza, não podem ser dissociados/desconsiderados das diretrizes que devem nortear a gestão dos recursos naturais em terras indígenas. (DASMMAN, 2002). A conservação ambiental das terras indígenas envolve a proteção da diversidade cultural e da diversidade biológica, que pode ter como resultado a agrobiodiversidade, que, por sua vez, está ligada à alimentação e a cultura, relacionadas à sobrevivência física e cultural da sociedade indígena. (PASCUCHI, 2007).

Nesse mesmo sentido, Dantas (2004) ressalta:

Os conhecimentos tradicionais dos povos indígenas são associados ao meio, ao espaço territorial de desenvolvimento da vida e da cultura de cada povo [...] Os saberes dos povos indígenas brasileiros, assim como de toda comunidade tradicional, constituem

---

aparecem há 10 ou 15 anos. Há, ainda, a formação de distúrbios endócrinos, provocados pela grande concentração de agrotóxicos nas sementes. Na safra de 2011, foram utilizados, no Estado de Mato Grosso, aproximadamente, 10 litros de agrotóxico por hectare de soja ou milho. Ao todo, 105 milhões de litro de veneno foram utilizados. (PIGNATI, 2011).

fenômenos complexos construídos socialmente a partir de práticas e experiências culturais, relacionadas ao espaço social, aos usos, costumes e tradições [...]

Desse modo, os valores culturais dos povos indígenas se moldam numa relação concreta entre a natureza e a cultura, a espiritualidade e suas organizações sociais, a proteção do meio ambiente e de tudo aquilo mais que as florestas podem oferecer; e tudo isso acaba sendo uma fonte primordial de proteção da identidade e integridade cultural e ecológica dos povos indígenas. Natureza e cultura estão intimamente relacionadas e interdependentes, e os chamados bens culturais, que revelam a identidade histórica de um povo, formam parte indiscutível dos bens ambientais. (FUENTES BODELÓN, 1982). A intrínseca relação entre cultura e natureza pode ser tratada sob o prisma de que, “entre o cultural e o natural, não só há uma estreita relação, mas uma ‘ligação’ tão forte que uma não pode ser entendida sem a outra e vice-versa.” (HERRERA FLORES, 2004). Com efeito, é possível afirmar que grande parte da degradação ambiental ocorrida nas terras indígenas tem incidência não apenas sobre bens ambientais de natureza material, como também sobre bens culturais.

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

Não bastasse isso, os governos/Estados devem fomentar a proteção dos povos e territórios indígenas, garantindo-lhes o direito de consulta prévia. Esse dever pode ser compreendido como a obrigação dos Estados (e nela se incluem tanto o Poder Executivo como o Legislativo) de perguntar, adequada e respeitosamente, aos povos indígenas suas opiniões sobre decisões capazes de afetar a suas vidas.

A abordagem da gestão sustentável das terras indígenas ganha mais espaço, então, quando se constata que os povos indígenas são titulares do direito de serem consultados previamente, de forma livre e informa-

da, antes de serem tomadas quaisquer decisões administrativas que possam afetar seus bens ou direitos, conferindo a eles o controle sobre o destino de suas vidas e dos recursos naturais que são imprescindíveis para a sua sobrevivência físico-espiritual. O referido direito foi previsto, primeiramente, em âmbito internacional, por causa da Convenção n. 169 da OIT, que apresentou um sistema de proteção ambiental para os povos indígenas respaldado numa efetiva preocupação das organizações internacionais empenhadas na salvaguarda dos direitos humanos, envolvendo, propriamente, três princípios basilares: o da inviolabilidade das pessoas, o da autonomia das pessoas e o da dignidade da pessoa humana.

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

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

É certo que o aproveitamento dos demais recursos naturais presentes e próximos das terras indígenas - não elencados no referido dispositivo, também devem ser objeto de consulta prévia. Dessa forma, a conservação da biodiversidade encontrada nos territórios indígenas, que têm sido vítimas da abertura de estradas, da implantação de fazendas, de madeiras e da construção de hidrelétricas no entorno, quando não dentro das próprias aldeias, também deve ser considerada para fins de realização de consulta prévia, visto que os instrumentos fiscalizatórios das atividades antrópicas que incidem sobre a biodiversidade nos territórios indígenas têm-se mostrado inoperantes, contribuindo para a desintegração socioam-

biental dos povos e ecossistemas.

Vale frisar que o instrumento de gestão denominado consulta prévia não se confunde com o instrumento de comando e controle chamado audiências públicas em licenciamento ambiental. Esse instrumento está dirigido à criação de espaços de informação sobre o procedimento de licenciamento ambiental para a população em geral, cujo objetivo é expor aos interessados o conteúdo e a análise de um Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, de forma a sanar dúvidas e recolher críticas e sugestões sobre um empreendimento que será construído. A consulta prévia, por sua vez, está intimamente dirigida aos povos indígenas, com o objetivo de deliberar sobre a viabilidade e as consequências da decisão de implementar ou não um empreendimento ou uma atividade que os afetem.

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

Nos termos da Convenção n. 169 da OIT, as consultas prévias devem ser verdadeiras oportunidades de participação dos povos indígenas afetados no processo de tomada de decisão, com o objetivo de se chegar a um acordo ou consentimento, ou seja, é um verdadeiro processo de decisão, e não uma simples reunião de informações, como são as audiências públicas.

O que se tem percebido é que essa distinção não tem sido levada em conta pelos legisladores e administradores públicos, que têm criado textos legais de gestão dos recursos naturais e implementado ações que descartam qualquer participação dos povos indígenas, de modo a atribuir-lhes uma função coadjuvante quanto ao poder de influenciar nas decisões, além de tolher os direitos à autodeterminação, ao autogoverno, à participação/consulta, à terra, aos recursos naturais e à integridade física e cultural.

## **2 A POLÍTICA AMBIENTAL INDÍGENA: ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO AMBIENTAL DAS TERRAS INDÍGENAS**

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

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

Em que pese o conjunto de avanços verificados sobre os direitos dos povos indígenas ter-se dado em termos de direitos territoriais (principalmente após o advento do art. 231 da CR/88), surgem muitos novos desafios relacionados à temática territorial, tais como: insuficiência de terras demarcadas para a sobrevivência dos povos que têm direitos originários sobre os espaços que ocupam; dificuldade para implementação de mecanismos de proteção da integridade das terras indígenas e dos seus recursos naturais em tempos de tamanha pressão econômica externa e interna; e aumento dos desejos de consumo em detrimento das tradições indígenas. Com o objetivo de respeitar a territorialidade indígena e tudo mais relacionado à proteção dos espaços de vida e liberdade dos índios é que as políticas públicas indigenistas recentes têm-se baseado na gestão participativa, que envolve vários órgãos do governo federal e representantes indígenas de todas as regiões do País. Nesse sentido, cabe apresentar, primeiramente, a Política Nacional de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas - PNPP-PI, que instituiu o Plano Plurianual de Proteção e de Promoção dos Povos Indígenas - PPA, por meio da Lei Federal n. 12.593/12.

A PNPPPI surgiu num contexto em que a Fundação Nacional do Índio - FUNAI -pretendeu estabelecer um arranjo jurídico-institucional necessário à articulação, pactuação e execução de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, calcadas na participação e no controle social. Todo esse arranjo jurídico-institucional deveria, então, garantir um modelo de gestão compartilhada e participativa, de distribuição de responsabilidades

e competências entre os diversos entes e órgãos estatais e, por fim, a criação de sistemas de informação e indicadores de gestão (FUNAI, 2012). Essa nova concepção de gestão ambiental indígena é fruto da nova roupagem dada ao indigenismo no Brasil, após a reestruturação da FUNAI e a aparição de políticas públicas desenhadas para colocar em prática a autonomia e cidadania indígena.

Por causa da criação do PNPPPI, a questão indígena deveria ser tratada dentro de uma nova estrutura estatal - não mais paternalista e intervencionista (ainda operante na época de vigência do Estatuto do Índio - Lei n. 6.001/73), e sim que defende a pluralidade étnica e a autonomia dos povos nos espaços de representação governamentais e não governamentais. Como se sabe, durante anos as dificuldades enfrentadas pela FUNAI para implementar as políticas indigenistas no Brasil não estiveram associadas somente a um quadro de carências generalizadas em termos de recursos humanos e materiais, mas também repousaram na dificuldade de consolidar uma conciliação de interesses dos diferentes setores envolvidos na proteção dos povos indígenas.

Com o advento da PNPPPI, a melhoria da integração e da sinergia das ações do governo federal em parceria com Estados, Municípios e sociedade civil seria o principal desafio para ver consolidado o protagonismo dos povos indígenas. Para alcançar esse propósito, o governo federal deu início a uma série de ações consideradas estratégicas do ponto de vista da reformulação da política indigenista até então existente. A reestruturação da FUNAI, por exemplo, contou com um conjunto de ações baseadas na criação de comitês regionais paritários e, principalmente, na criação de um novo espaço de articulação e concertação das políticas indígenas que envolvem vários órgãos do governo federal (representantes diretos da Presidência da República, ministros, representantes de organizações) e representantes indígenas de todas as regiões do País: a Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI.

A CNPI foi criada pelo Decreto de 22 de março de 2006, no âmbito do Ministério da Justiça, e tem por principais objetivos a proposição de diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional indigenista, bem como estratégias de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos da administração pública federal que atuam com a área indigenista. Cabe ainda a esse órgão incentivar a participação dos povos indígenas na formulação e na execução da política indigenista do governo federal (FUNAI, 2012).

E esse tem sido o principal espaço de discussão das questões indígenas no Brasil. Enquanto o projeto de lei que visa à criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (órgão de caráter definitivo) ainda está em tramitação no Congresso Nacional, cabe à CNPI (órgão provisório) promover a reunião de todos os setores e lideranças governamentais e não governamentais, indígenas e não indígenas, para a proposição e a deliberação das diretrizes e prioridades para a política ambiental indigenista brasileira. Como já foi salientado, a CNPI é um órgão temporário, já que uma de suas competências é a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista (Projeto de Lei Federal n. 3.571/08).

De acordo com o Regimento Interno da CNPI, todos os membros dessa comissão devem reunir-se ordinariamente, para fins de deliberações sobre as principais temáticas que envolvem a posse plena dos territórios pelos índios, o reconhecimento da autonomia indígena, o reconhecimento da questão indígena pelos demais órgãos públicos, a proteção social dos povos indígenas e a gestão ambiental e territorial dos espaços de vida e liberdade desses povos. Vale ressaltar que a CNPI tem sido o principal órgão governamental responsável pelo fortalecimento da relação entre Estado e povos indígenas a partir do reconhecimento das suas especificidades, bem como o principal fomentador do diálogo intercultural, de modo que os pontos de pauta de suas reuniões sejam realmente transformados em políticas públicas.

Interessante observar que grande parte das proposições e deliberações tratadas pela CNPI está intimamente atrelada à questão ambiental. Essa constatação pode ser facilmente identificada no Plano Plurianual previsto pela União para o período de 2012-2015, que prevê ações coordenadas para a garantia da sustentabilidade socioambiental dos povos indígenas. Entre os principais objetivos visados pelo PPA, insculpidos na Lei n.12.593, de 18 de janeiro de 2012, a serem alcançados no triênio 2012-2015, estão: a) garantia aos povos indígenas da plena ocupação e gestão de suas terras a partir da consolidação dos espaços e da definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, de fiscalização, do monitoramento das terras indígenas e da ampliação da presença do estado democrático e pluriétnico de direito nas áreas vulneráveis; b) implantação e desenvolvimento de uma política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas por meio de estratégias integradas e participativas, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas; c) promoção do acesso amplo e qualificado dos povos

indígenas aos direitos sociais e de cidadania em prol do desenvolvimento sustentável e do respeito à identidade social e cultural; d) articulação das políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal junto aos povos indígenas.

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

Em outro plano, merece destaque também, no contexto do estudo das principais políticas ambientais indígenas criadas para a gestão das terras indígenas e de seus recursos naturais, a Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas - PNGATI, que também teve sua origem e consolidação verificada a partir das decisões tomadas no âmbito da CNPI.

O PNGATI surgiu após o Decreto n. 7.747/12, com o objetivo de formalizar e de institucionalizar a importância da gestão territorial como o tema central para os povos e terras indígenas. Para isso, reconheceu, em seu texto legal, a necessidade de garantir e de promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas, de modo a assegurar a integridade do patrimônio indígena e a melhoria da qualidade de vida das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, garantida também a autonomia e as formas próprias de gestão territorial e ambiental (art. 4º, Decreto-Lei n. 7.747/12).

Assim como a PNPPPI estabeleceu um conjunto de objetivos, diretrizes e preceitos que devem orientar a nova política indígena brasileira, a PNGATI, por via complementar, apresenta também um rol de linhas de ações a serem tomadas em nível de tutela e gestão, tais como a promoção da participação social indígena, a proteção do entorno das terras, a recuperação dos danos ambientais nas florestas, a fiscalização dos licenciamentos ambientais das obras e atividades poluidoras dentro e no entorno

das aldeias e a criação de mecanismos que regulem o uso sustentável dos recursos naturais.

A exposição dos aspectos gerais que qualificam a criação da PNPPPI e da PNGATI leva à percepção de que a gestão dos recursos naturais em terras indígenas assume um caráter eminentemente político, na medida em que a diversidade de atores políticos e instituições políticas com interesses e expectativas profundamente diferentes, a obtenção de benefícios econômico-financeiros frente à vulnerabilidade socioambiental vivida por grande parte dos índios e seus territórios tornam-se pontos de partida para que os governos e estados nacionais formulem um conjunto de decisões que priorizem a sustentabilidade dos povos indígenas, monitorem e avaliem a execução das políticas necessárias para promoção dos direitos territoriais e garantias de conservação dos seus modos de vida. (SANTOS, 2012).

Outro aspecto que não pode deixar de ser citado é que, numa perspectiva teórica, tanto a PNPPPI quanto a PNGATI têm sua origem nas deliberações tomadas por sujeitos políticos e sociais que interagem, em espaços públicos, por interesses e valores associados a aspectos econômicos e ambientais de setores específicos (COSTA et al., 2001) em níveis políticos regionais, nacionais e globais. (FERREIRA, 1992).

Dessa forma, a avaliação das políticas ambientais indígenas criadas e implementadas por causa da atuação da CNPI parte de uma reflexão de que é desafiador pensar numa gestão ambiental em terras indígenas que decorra do constante diálogo com os povos tradicionais e que inclua nas decisões jurídico-políticas a noção de estado de direito que protege as minorias. (EVANS, 2008; SEM, 1999). É importante explicitar, também, o papel estratégico que tais espaços representam para os mais variados setores econômicos do País, ainda mais quando se sabe que, muitas vezes, os mecanismos participativos são estabelecidos somente para cumprir o que está determinado na legislação ou para legitimar decisões previamente tomadas pelos gestores públicos.

### **3 ANÁLISE PANORÂMICA DO QUADRO DE AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA INDÍGENA NO BRASIL**

Registra-se que a Lei n. 12.593/12 e o Decreto n. 7.747/12 contêm um conjunto de objetivos que devem ser almejados numa escala temporal (triênio 2012-2015, no caso do Plano Plurianual de Proteção e Promoção

dos Povos Indígenas), e de forma ampla, resumem-se na garantia da posse plena pelos povos indígenas, de seus territórios, que poderá ser alcançada a partir do reconhecimento da necessidade de políticas específicas e diferenciadas, bem como por meio da incorporação da temática indígena por outros órgãos governamentais e não governamentais e da realização do diálogo intercultural.

No tempo de criação da PNPPPI, a FUNAI vislumbrou um conjunto de eixos de atuação para orientar a execução dessa política e das demais que viriam. Desse modo, a gestão ambiental e territorial, o etnodesenvolvimento, a promoção da saúde indígena, a regularização fundiária, o monitoramento e a fiscalização territorial, o reconhecimento da cidadania, a mobilização e a participação social indígena formam o conjunto de ações que devem ser alcançadas para a consagração do protagonismo indígena no cenário de implementação de políticas públicas.

Em que pese a FUNAI (2012) confirme que alguns avanços já se concretizaram em nível de criação e de execução de ações para a consolidação dos eixos acima elencados, o mesmo órgão indigenista afirma que há muitos projetos, ações e programas não instituídos, o que revela que a dificuldade de implantação definitiva de todos os eixos representa o grande desafio da política indígena nos tempos atuais.

Em termos de gestão ambiental e territorial, observam-se alguns avanços no tocante à implementação de ações específicas. Nesse sentido, cita-se a criação da própria PNGATI e de seu comitê gestor. Entretanto, é possível relacionar algumas ações ainda não implementadas, tais como elaboração de um Plano de Gestão Ambiental em todas as terras indígenas regularizadas no Brasil. (FUNAI, 2012).

No tocante ao etnodesenvolvimento, há um conjunto de ações já implementadas, tais como a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a da Inclusão da Representação Indígena na Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável (FUNAI, 2012). Em contrapartida, algumas ações ainda não foram alcançadas, tais como a ampliação do acesso pelos indígenas à política de fomento e Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, a adequação dos equipamentos, benefícios e serviços de fomento e ATER às especificidades culturais indígenas e a implementação de um sistema de fiscalização das atividades turísticas nas terras indígenas. (FUNAI, 2012).

No âmbito da promoção da saúde indígena, os avanços conquis-

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

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

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

social indígena. Em contrapartida, constata-se a necessidade de fortalecer o caráter deliberativo desses espaços, uma vez que a maioria foi criada para ter apenas caráter consultivo. Além do mais, a participação dos povos em conselhos e comitês tem acontecido de forma manipulada ou funcional (ou seja, na maioria das vezes, os povos são chamados pelo Estado para tomar parte de um conselho apenas para legitimar as decisões que têm sua origem pautada apenas pelo governo).

Não se pode deixar de mencionar que a regulamentação do direito à consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas é outro ponto que deve ser observado quando da criação de implementação de políticas públicas voltadas para o reconhecimento da cidadania e da participação social indígena. Nos últimos tempos, tem-se observado que a consulta tem sido garantida aos povos indígenas por meio de processo tímidos, quando não são confusos e semelhantes à oitiva em licenciamentos ambientais.

## CONCLUSÃO

As terras indígenas abrigam os mais variados recursos naturais e serviços ecológicos. E é esse fato que tem feito esse espaço de reprodução físico-espiritual dos povos indígenas tornar-se alvo de variadas pressões, o que faz a questão indígena ter uma reorientação jurídico-política com vistas à uma nova percepção da sua importância ecológica. Nesse contexto, o fortalecimento do diálogo intercultural, a proteção dos territórios, a promoção da cidadania e a preservação do patrimônio cultural indígena ganha destaque no cenário de implementação das políticas ambientais indígenas.

É possível afirmar que já existem, sim, ações do Estado no sentido de oportunizar aos povos indígenas espaços de demonstração dos seus anseios por formas mais eficazes de gestão de seus territórios. Entretanto, o que se tem notado é que são espaços ainda tímidos, cujas deliberações nem sempre observam a equidade e a comunhão de interesses nas tomadas de decisões. Daí a necessidade em reconhecer e fortalecer os argumentos ambientalistas das políticas indigenistas num período em que a gestão pública governamental propõe o tratamento integrado das questões socioambientais com as decisões político-econômicas.

As políticas de conservação da biodiversidade voltadas para as terras indígenas, a criação de instrumentos de gestão e de tutela que controlem os conflitos ambientais e os modos de apropriação dos recursos naturais têm sido considerados os principais desafios da política ambiental

indígena no Brasil. Daí a constatação de que tal política deve ter o seu campo de força e de atuação compatível com um Estado que abra espaço para a democracia participativa e que inclua a ética na economia, tudo em prol da proteção de grupos vulneráveis do ponto de vista socioambiental.

Denota-se que a efetiva gestão dos recursos naturais em terras indígenas está pautada em fatores ambientais, ecológicos, socioculturais, cosmológicos, educacionais e políticos, e o tratamento desses pontos nas reuniões e deliberações que envolvem a tutela e a gestão dos recursos naturais em terras indígenas representa a consagração do protagonismo dos povos que, há tempos, sofrem um processo material de negação de direitos.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

BARBOSA, Erivaldo Moreira. Método hermenêutico-sistêmico aplicado ao direito ambiental e dos recursos naturais. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 8, n. 50, mar. 2010. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34533>. Acesso em: 3/11/2014.

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

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

BRASIL. *Lei Federal n. 12.593 de 18/01/2012*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. *Decreto n. 7.747 de 5/6/2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

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

COSTA, Sergio et al.. *Modernização Negociada - Expansão e Riscos Ambientais no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2001.

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

DASMANN, R. F. The Importance of Cultural and Biological Diversity. In: OLDFIELD et al (Orgs.). *Biodiversity: culture, conservation and ecodesvelopment*. Boulder: Westview Press, 2004.

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

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

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

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

FILIPPIN, Rafael. A Construção de Hidrelétricas como afronta aos Direitos das Comunidades Rurais. In: *Justiça e Direitos Humanos: experiências de assessoria jurídica popular*. Curitiba/PR: Terra de Direitos, 2010.

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

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

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

HERRERA FLORES, Joaquín. Cultura y Naturaliza: la construccion del imaginário ambiental bio (sócio)diverso. *Hileia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, ano 2, n. 02, Edições Governo do Estado do Amazonas. UEA, 2004.

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

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

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

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

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

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

PALACIOS, Luiz Ángela Patiño. Fundamentos y Práctica Internacional del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos Indígenas. *ACDI- Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, v. 7, 2014.

PASCUCHI, Priscila Mari. *Fundamentos Jurídicos da Zona de Amortecimento em Terra Indígena*. 128p. Dissertação (Mestrado). UEA, Manaus, 2007.

PIGNATI, Wanderlei. Não Existe Uso Seguro de Agrotóxicos. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos - IHU*, n. 368, ano XI. São Leopoldo, 2011.

REALE, M. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTILLI, Juliana. Unidades de Conservação da Natureza, Territórios Indígenas e de Quilombolas: aspectos jurídicos. In: IRIGARAY, C. T. J. H; RIOS, Aurélio Virgílio Veiga (orgs.). *O Direito e o Desenvolvimento Sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTILLI, Juliana. *Os Direitos Indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas e Sérgio Antonio Fabris, 1993.

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

SEM, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SHIRIASHI NETO, Joaquim. Reflexão do Direito das “Comunidades Tradicionais” a partir das Declarações e Convenções Internacionais. *Revista Hiléia*, Manaus, ano 2, n. 3, 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito Envergonhado: os direitos e os índios no Brasil. In: GRUPIONI, Luis Donizete Benzi (Org.). *Índios no Brasil*. Brasília: MEC, 1994.

VILLARES, Luiz Fernando. *Direitos e Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá, 2009.

UBINGER, Helen Catalina. Um Território de Sangue: a relação entre a morte e a terra para os Tupinambá da Serra do Padeiro. Ano 5, v. VIII, 2012-1, *Revista Educa Amazônia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente Humaitá*, LAPESAM/GISREA/UFAM, 2012.

VILLARES, Luiz Fernando. *Direitos e Povos Indígenas*. Curitiba: Juruá, 2009.

Artigo recebido em: 24/5/2015.

Artigo aceito em: 14/9/2015.