



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP

RICARDO DAMASCENO MOURA ANTUNES

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DO ESTUDO CASO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS (PNGATI): Experiências de Governança e Gestão Indígena no Estado do Pará, no período de 2012-2019

BELÉM – PA

2024

RICARDO DAMASCENO MOURA ANTUNES

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DO ESTUDO CASO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS (PNGATI): Experiências de Governança e Gestão Indígena no Estado do Pará, no período entre 2012 a 2019

Dissertação de Mestrado submetida à Banca de Defesa em cumprimento aos requisitos obrigatórios do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Maria Dolores Lima da Silva

Área de Concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

**BELÉM – PA
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D155d Damasceno Moura Antunes, Ricardo.
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DO ESTUDO
DO CASO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO
TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS
(PNGATI) : Experiências de Governança e Gestão Indígena no
Estado do Pará, no período de 2012- 2019 / Ricardo Damasceno
Moura Antunes. — 2025.
84 f.

Orientador(a): Prof^a. MSc. Maria Dolores Lima da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política, Belém, 2025.

1. PNGATI. 2. Democracia Participativa. 3. Povos
Indígenas. 4. Governança indígena. 5. Planos de Gestão
Territorial e Ambiental. I. Título.

CDD 301.592

RICARDO DAMASCENO MOURA ANTUNES

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DO ESTUDO CASO DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS (PNGATI): Experiências de Governança e Gestão Indígena no Estado do Pará, no período entre 2012 a 2019

Dissertação de Mestrado submetida à Banca de Defesa em cumprimento aos requisitos obrigatórios do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Maria Dolores Lima da Silva

Área de Concentração: Instituições Políticas e Políticas Públicas

Data da Qualificação ____ / _____ de 2025.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva

Orientadora (PPGCP / IFCH/ UFPA).

Profa. Dra. Fernanda Vali Nummer

Examinador Interno (PPGCP /IFCH/ UFPA)

Profa. Dra. Andreici Marcela Oliveira

Examinadora Externa (SEDUC-PA)

BELÉM – PA

2025

AGRADECIMENTOS

Gratidão é uma palavra pequena diante da imensidão do que sinto. A vida é feita de encontros, travessias — e de rebelar-se. Foi com tenacidade, coragem e esperança que cheguei até aqui. Cada página desta dissertação guarda histórias, memórias e afetos. E é com o coração inteiro que dedico estas palavras àqueles e àquelas que me acompanharam nesta jornada de pesquisa, existência e resistência.

À minha mãe, Nelma Antunes Damasceno (in memoriam), que me permitiu existir e me ensinou, com sua ausência e presença, sobre amor, força e permanência. À minha avó, Mariana Antunes Damasceno (in memoriam), por sua calma e pelas histórias contadas e vividas — lições sobre representatividade, ancestralidade e firmeza.

À minha irmã, Renata Damasceno Moura Antunes, e à minha tia/mãe, Marta Inês Antunes Lima, pelo apoio incondicional.

À minha orientadora, Prof^a Dra. Maria Dolores Lima da Silva, minha sincera e profunda gratidão. Pela escuta atenta, pelos direcionamentos precisos, e sobretudo por sua firmeza ética, intelectual e afetiva. Sua orientação foi farol em meio às incertezas e sua confiança em mim me fortaleceu mais do que posso expressar.

À minha co-orientadora, Prof^a Dra. Andracir Oliveira, por sua generosidade e presença em momentos decisivos. Seu acolhimento foi abrigo e impulso.

À querida Professora Eugênia Rosa Cabral, pelos ensinamentos rigorosos e sensíveis na disciplina de Metodologia da Pesquisa. Seus saberes me mostraram que o método também pode ser caminho de liberdade.

À professora Rayza Sarmento e professor Gustavo Ribeiro, por cada palavra de incentivo, pelas trocas generosas que também se faz pensamento. Vocês ajudaram a tornar o percurso mais leve e coletivo.

À sempre lembrada Delice Macedo. Sua delicadeza no cotidiano, sua atenção cuidadosa e sua prontidão foram essenciais para que tudo fluísse — mesmo quando tudo parecia desandar.

Aos colegas Maria Eusamar Dias Fernandes, Gisele Abdon, Anthony Henrique de Azevedo Matos, minha sincera gratidão pela companhia generosa, pelas trocas de ideias e pelo companheirismo ao longo da trajetória acadêmica que construímos juntos.

Aos amigos de pesquisa e luta: Christine Mattos Albiani Lemos, Camila de Moura Vilela, Guilherme Antônio Balczarek Mucelin e Bruna Alice Strahl. Que nossas caminhadas continuem marcadas por ética, compromisso e desejo de transformação.

Em especial, à Professora Eneida Correia Assis (in memoriam), registro agradecimento pelo compartilhamento de suas reflexões e ideais, os quais contribuíram de forma relevante para a defesa e promoção dos direitos dos povos indígenas.

O compromisso com a defesa de uma participação mais ampla, efetiva e autodeterminada dos povos indígenas permanece como horizonte ético e político, instando-nos, como sociedade e como pesquisadores e pesquisadoras, a não ceder diante das desigualdades estruturais e das omissões institucionais.

Por fim, manifesto minha profunda gratidão aos povos Mëbêngôkre- Kayapó, Wawai e Tembés, que compartilharam seus saberes.

Que a persistência histórica dos povos originários e sua luta pela autonomia e pela justiça socioambiental nos inspirem continuamente na construção de um futuro mais plural, diverso e verdadeiramente democrático.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo central analisar os efeitos concretos da implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) no período de 2012 a 2019, com foco na efetividade dos mecanismos de participação e no fortalecimento da governança territorial protagonizada pelos povos indígenas. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: em que medida a PNGATI tem promovido, de forma efetiva, a participação e a governança indígena, conforme previsto no Eixo 2 da política, diante de entraves estruturais, institucionais e políticos que impactam sua implementação? A relevância da pesquisa reside no reconhecimento de que a PNGATI, ao estabelecer diretrizes voltadas à gestão territorial indígena, enfrenta múltiplos desafios relacionados à inclusão política e à consolidação de práticas participativas alinhadas aos interesses e modos de vida dos povos originários. A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e na análise de um estudo de caso, a partir de fontes primárias. Os resultados apontam que a PNGATI representa uma inovação no campo das políticas públicas participativas, ao reconhecer e incorporar saberes tradicionais e práticas de deliberação próprias dos povos indígenas. Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) emergem como instrumentos fundamentais de governança, autodeterminação e resistência. Contudo, identificam-se fragilidades decorrentes das mudanças de governo, especialmente no período da gestão Bolsonaro, que resultaram no desmonte institucional da política e no esvaziamento de seus espaços deliberativos. Destaca-se, por fim, o papel estratégico do Comitê Gestor da PNGATI como instância central de articulação e participação, cujas metodologias e fóruns deliberativos expressam diferentes níveis de engajamento e protagonismo indígena na formulação e controle das políticas públicas.

Palavras-chaves: PNGATI; Democracia Participativa; Povos Indígenas; Governança indígena, Planos de Gestão Territorial e Ambiental.

ABSTRACT

This study aims to analyze the concrete effects of implementing the National Policy for the Territorial and Environmental Management of Indigenous Lands (PNGATI) from 2012 to 2019. The focus is on the effectiveness of participation mechanisms and strengthening territorial governance led by indigenous peoples. The research question is as follows: To what extent has PNGATI promoted indigenous participation and governance, as outlined in Axis 2 of the policy, despite structural, institutional, and political obstacles impacting its implementation? This research is relevant because PNGATI faces multiple challenges related to political inclusion and the consolidation of participatory practices aligned with the interests and ways of life of indigenous peoples in establishing guidelines for indigenous territorial management. The adopted methodology is qualitative and based on a literature review and case study analysis using primary sources. The results suggest that PNGATI is an innovative approach to participatory public policies that recognizes and incorporates traditional knowledge and deliberative practices specific to indigenous peoples. Territorial and Environmental Management Plans (PGTAs) have emerged as fundamental instruments of governance, self-determination, and resistance. However, weaknesses resulting from changes in government, especially during the Bolsonaro administration, have been identified. These changes led to the dismantling of the policy and the emptying of its deliberative spaces. Finally, the PNGATI Management Committee's strategic role as a central forum for coordination and participation stands out. Its methodologies and deliberative forums express different levels of indigenous engagement and leadership in formulating and controlling public policies.

Keywords: PNGATI; Participatory Democracy; Indigenous Peoples; Environmental Governance; Territorial and Environmental Management Plans.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de PGTA's de terras indígenas no Pará por Temas/Demandas.....38

|

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Participação de Associações Indígenas no CG-PNGATI.....	50
Quadro 2 - Ações do Eixo 2 da PNGATI: Participação e Governança Indígena nos Espaços Decisórios.....	57
Quadro 3 - Sustentabilidade financeira da PNGATI- Principais fundos e fontes de apoio.....	65

LISTA DE SIGLAS

FUNAI	Associação Brasileira de Ciência Política AP Audiência Pública
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PGTA	Plano de Gestão Territorial e Ambiental
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
SEPI	Secretaria dos Povos Indígenas
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista
SEMAS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
IDEFLOR-Bio	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade
OIT	Organização Internacional do Trabalho
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
SIG	Sistemas de Informação Geográfica
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
ATIX	Associação Terra Indígena do Xingu
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
USAID	U.S. Agency for International Development
REDD+	Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal
CONAREDD	Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	10
2. Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas: entre a mobilização indígena, a construção participativa e a institucionalização da gestão territorial.....	16
2.1 A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DA PNGATI.....	16
2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E POVOS INDÍGENAS.....	22
2.3 CAMINHOS METODOLÓGICOS: UMA ABORDAGEM QUALITATIVA E DOCUMENTAL.....	30
3. Os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas no Estado do Pará....	35
3.1 A GOVERNANÇA INDÍGENA.....	36
3.2 O ENFOQUE SOBRE OS POVOS DA AMAZÔNIA LEGAL.....	43
4. Participação indígena no Comitê Gestor da PNGATI.....	48
4.1 O COMITÊ GESTOR DA PNGATI: Estrutura paritária e representatividade de gênero e étnico-territorial.....	50
4.2 PARTICIPAÇÃO DE CONVIDADOS CONSULTIVOS.....	53
4.3 AS REUNIÕES DA PNGATI REALIZADAS (2012-2019).....	49
4.4 PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS: AÇÕES DO EIXO 2 DA PNGATI..	60
5. A Desarticulação das instâncias participativas e a sustentabilidade da PNGATI.....	61
5.1 IMPACTOS DO GOVERNO BOLSONARO SOBRE A PNGATI E OS DESAFIOS A SUA SUSTENTABILIDADE.....	61
6. CONCLUSÃO.....	71

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como finalidade analisar a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), com ênfase no Eixo 2, que trata da participação e da governança indígena. O objetivo central consiste em investigar os efeitos concretos da implementação da PNGATI no período de 2012 a 2019, com o intuito de identificar seus avanços, desafios e limitações, especialmente no que tange à efetivação dos mecanismos participativos e ao fortalecimento da governança territorial exercida pelos povos indígenas.

O enfoque recai sobre os fundamentos da democracia participativa e da governança indígena, com especial atenção à centralidade do território na organização sociopolítica desses povos, aos mecanismos próprios de deliberação coletiva e ao reconhecimento político das demandas específicas inerentes aos seus modos de vida tradicionais. Busca-se, assim, identificar elementos empíricos e que demonstrem a efetivação da PNGATI como instrumento de promoção da autodeterminação e do fortalecimento da participação indígena.

Sob tal perspectiva, a teoria democrática da participação apresenta-se como resposta crítica às limitações do modelo representativo liberal, notadamente quanto à exclusão de sujeitos e coletividades historicamente marginalizados das esferas institucionais decisórias. Em contraposição às concepções minimalistas de democracia, como as delineadas por Dahl (2001), propõe-se uma abordagem ampliada e plural, voltada à valorização de práticas deliberativas no âmbito das políticas de gestão territorial e ambiental.

Com base nos aportes teóricos de Carole Pateman, compreende-se que a participação de grupos vulnerabilizados deve ser concebida não apenas como um direito formal, mas como um exercício contínuo de construção cidadã e de fortalecimento das capacidades coletivas de autodeterminação (PATEMAN, 1992). Desse modo, os povos indígenas, historicamente silenciados e excluídos das instâncias estatais, reivindicam não apenas representação, mas o reconhecimento de suas formas próprias de organização política e de governança territorial, as quais tensionam os paradigmas tradicionais da democracia liberal ocidental.

A ampliação do conceito de democracia, nos termos propostos por James Tully (1995), exige o reconhecimento político de múltiplas formas de cidadania e governança, sobretudo aquelas advindas de povos historicamente colonizados e marginalizados, cujas concepções políticas e existenciais não se conformam aos modelos institucionais

dominantes. No contexto amazônico, em que os povos indígenas enfrentam sistemáticas violações territoriais e ameaças aos seus modos de vida, a teoria da participação democrática conecta-se diretamente às demandas por justiça ambiental e inclusão no desenvolvimento sustentável, mediante políticas públicas específicas que respeitem a diversidade sociocultural desses povos originários.

Tal perspectiva permite compreender os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs), com ênfase nos povos indígenas da Amazônia Legal, como instrumentos que transcendem sua natureza administrativa e configuram-se como expressões concretas de práticas democráticas enraizadas na governança ancestral dos povos indígenas, articulando políticas públicas e formas autônomas de deliberação sociopolítica.

Nesse cenário, a concepção de democracia participativa não se reduz à mera inclusão formal dos povos indígenas nos espaços institucionais estatais. Ao contrário, pressupõe o reconhecimento e a valorização de suas instâncias próprias de deliberação coletiva, tais como conselhos tradicionais, assembleias comunitárias e rituais vinculados à terra e ao território, os quais constituem práticas decisórias legítimas, dotadas de densidade normativa e pertinência sociocultural.

Tais articulações entre a teoria democrática e as experiências políticas indígenas desafiam a rigidez dos modelos institucionais homogêneos e abrem espaço para uma concepção de democracia plural, intercultural e plurinacional, apta a acolher a diversidade de epistemologias e formas de organização social historicamente marginalizadas pelo Estado-nação.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, representa um marco jurídico-normativo na consolidação dos direitos territoriais e ambientais dos povos indígenas. Trata-se de uma política pública de alta complexidade, elaborada a partir de processos participativos qualificados, com efetivo protagonismo indígena, tendo por escopo assegurar a proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais em terras indígenas, em consonância com a autonomia sociocultural desses povos (BRASIL, 2012).

A escolha pela análise da PNGATI justifica-se por sua centralidade estratégica enquanto política pública territorial e ambiental indígena, cuja implementação afeta diretamente a sustentabilidade de áreas que abrangem aproximadamente 13% do território nacional e 25% da Amazônia Legal. A efetividade dessa política está condicionada ao reconhecimento estatal dos modos próprios de vida, organização social, saberes e práticas

dos povos indígenas, os quais devem orientar, de forma vinculante, o desenho, a execução e o monitoramento das ações públicas voltadas à proteção de seus territórios.

Nesse sentido, a presente pesquisa se desdobra nos seguintes objetivos específicos: (i) analisar os mecanismos de participação e deliberação previstos no Eixo 2 da PNGATI, com ênfase no funcionamento do Comitê Gestor e nos espaços institucionais de representação indígena; (ii) investigar o papel dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), como instrumentos de governança indígena, autodeterminação e resistência sociopolítica; e (iii) avaliar os impactos político-institucionais, especialmente no período da gestão Bolsonaro, sobre a implementação da PNGATI e a continuidade de seus espaços deliberativos.

Busca-se, neste estudo, constatar ou refutar as seguintes hipóteses: (1) a implementação da PNGATI contribuiu para a inclusão participativa dos povos indígenas nos processos deliberativos da política indígena; (2) a governança indígena exerce influência significativa sobre os processos decisórios no âmbito da PNGATI; (3) a efetividade da PNGATI é comprometida pela insuficiência de recursos financeiros e pela descontinuidade institucional provocada pelas mudanças de governo.

Nos estudos teóricos contemporâneos, observa-se a consolidação de abordagens que incorporam a democracia participativa sob uma perspectiva decolonial, conforme sustentado por autoras como Luciana Benetti (2023) e Catherine Walsh (2012). Tal abordagem crítica permite reconfigurar a compreensão das políticas públicas, considerando epistemologias plurais que emergem em contextos de diversidade étnico-cultural e de persistente desigualdade estrutural decorrente de processos históricos de colonização e exclusão.

A articulação dessa vertente analítica com os fundamentos da teoria democrática, especialmente nas contribuições de autores como Leonardo Avritzer (2003), Robert Dahl (2001) e Carole Pateman (1992), bem como com os estudos voltados à institucionalidade em contextos indígenas (GRUPPIONI, 2023; OLIVEIRA, 2012), evidencia a relevância e política da deliberação pública como mecanismo de inclusão substantiva.

Neste cenário, reuniões, fóruns, conferências e demais arenas participativas devem ser compreendidas como espaços legítimos de exercício da cidadania coletiva e de afirmação dos direitos fundamentais, sobretudo no que concerne a grupos historicamente marginalizados, como os povos indígenas. Tais espaços, ao promoverem a escuta qualificada e o reconhecimento da diversidade cultural, qualificam o processo decisório e fortalecem o princípio democrático em sua dimensão substancial.

A pesquisa adota natureza descritiva e exploratória, com método hipotético-dedutivo, abordagem qualitativa e análise documental. Fundamenta-se em revisão bibliográfica e na análise de um estudo de caso, com base em fontes primárias. Prioriza-se a análise qualitativa de documentos legislativos, normativos, relatórios técnicos, atas e registros de reuniões, articulando esses materiais à literatura especializada em participação democrática, povos indígenas e políticas públicas.

As fontes utilizadas compreendem materiais bibliográficos, documentais e legislativos, atas com destaque para obras nacionais, artigos científicos publicados em revistas acadêmicas, dissertações e teses voltadas à temática indígena e ambiental. A coleta de dados primários deu-se prioritariamente mediante contato direto com órgãos públicos como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), sem desconsiderar a relevância de dados oriundos de instâncias estaduais.

A análise da participação democrática, conforme estabelecida no Eixo II da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), evidencia a relevância da presente investigação no âmbito da Ciência Política, especialmente no tocante à sua implementação institucional.

Ressalte-se, ademais, a existência de uma lacuna teórica e empírica no campo político-científico quanto aos arranjos decisórios próprios dos povos indígenas. Nesse sentido, o presente estudo propõe-se a contribuir para uma abordagem politicamente situada da temática, incorporando os fundamentos que regem a formulação de agendas públicas, as articulações interinstitucionais e os processos de negociação no interior da política indígena brasileira.

Nesse contexto, delinea-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a PNGATI tem promovido, de forma efetiva, a participação e a governança indígena, conforme previsto no Eixo 2 da política, diante de entraves estruturais, institucionais e políticos que impactam sua implementação.

Parte-se, assim, da necessidade de compreender em que medida a PNGATI tem favorecido ou restringido a participação dos povos indígenas, com ênfase no funcionamento do Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI) e na construção e aplicação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), concebidos como instrumentos de governança participativa. Para alcançar os tal objetivo, a investigação foi estruturada em partes, subdividida em cinco capítulos.

O primeiro capítulo introdutório apresento o meu foco de pesquisa, seus objetivos e hipóteses, justificando a relevância do estudo realizado.

O capítulo seguinte aborda as origens e a evolução da PNGATI, com atenção especial à participação indígena e ao marco normativo que lhe dá sustentação, evidenciando as novas dinâmicas participativas instituídas pela política, como a criação de instâncias de governança compartilhada. São analisados os fatores políticos e sociais que contribuíram para sua expansão, bem como seus princípios estruturantes e operacionais, o que permite construir o arcabouço necessário à discussão crítica sobre democracia participativa. Dedicase à conceituação da democracia participativa, relacionando-a com a realidade dos povos originários e reconhecendo sua atuação histórica na proteção e gestão de seus territórios. Parte-se da premissa de que tais povos não apenas ocupam os territórios, mas os constroem segundo suas cosmovisões, práticas culturais e sistemas autônomos de governança territorial.

O avanço para uma concepção de democracia participativa decolonial, neste contexto, pressupõe o reconhecimento do protagonismo dos povos indígenas na formulação, controle e deliberação de políticas públicas que incidem diretamente sobre seus territórios. Tal perspectiva abrange decisões relativas à proteção ambiental, ao controle do desmatamento, à resolução de conflitos fundiários, à participação em processos de desintrusão e à defesa de sua autonomia, do usufruto exclusivo e da integridade de seus territórios. Para sustentar essa análise, adota-se uma abordagem metodológica qualitativa e documental, com ênfase na análise de marcos normativos, registros institucionais, atas de reuniões, relatórios oficiais e outros documentos que permitam compreender, em profundidade, as dinâmicas participativas e suas transformações ao longo do tempo.

Na sequência, o terceiro capítulo analisa os conceitos e impactos da governança indígena a partir da formulação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs), com destaque para a experiência dos povos indígenas da Amazônia Legal. A governança é tratada não apenas como mecanismo estatal, mas como expressão de racionalidades próprias dos povos indígenas. Discute-se a articulação entre saberes tradicionais, participação política e territorialidade. A análise evidencia o potencial dos PGTAs como instrumentos de autodeterminação e resistência. O capítulo também traça os caminhos metodológicos da pesquisa, destacando como os dados foram coletados e analisados, e evidenciando a centralidade das formas de organização indígena nesse processo.

O quarto capítulo propõe uma análise da participação indígena nos processos decisórios da PNGATI, com foco na atuação do CG-PNGATI. Tais espaços configuram-se como mecanismos fundamentais de inclusão participativa dos povos indígenas na formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, verifica-se a existência de lacunas estruturais e representativas no funcionamento do Comitê Gestor da PNGATI, o que justifica a proposição de seu fortalecimento institucional e da ampliação de sua representatividade como base operativa das decisões públicas.

No último capítulo, analisa-se o impacto das mudanças de governo sobre a política indígena, com ênfase no período da gestão Bolsonaro. Examina-se, nesse contexto, o conjunto de dispositivos do marco normativo infraconstitucional, como decretos e medidas provisórias, que afetaram negativamente a PNGATI, contribuindo para o seu desmonte e para o esvaziamento dos espaços de deliberação e controle social, essenciais à participação indígena. Além disso, são apresentados os entraves financeiros que comprometem a sustentabilidade da política.

A PNGATI constitui, na atualidade, uma das mais relevantes políticas públicas voltadas aos povos indígenas no cenário nacional, apresentando-se como instrumento com potencial para tornar-se referência internacional em matéria de governança territorial e gestão socioambiental. Fundada na centralidade dos povos indígenas como sujeitos políticos e transformadores da realidade socioecológica, a PNGATI consolida-se como ferramenta essencial para o desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com a diversidade étnico-cultural.

2. Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas: entre a mobilização indígena, a construção participativa e a institucionalização da gestão territorial

Este capítulo apresenta um panorama da origem e evolução da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012, a partir da mobilização histórica dos povos indígenas e da construção participativa da política (OLIVEIRA, 2012; SILVA; LUNELLI, 2022). Com forte apoio de organizações como a APIB e da cooperação internacional, a PNGATI consolidou-se como um marco de governança ambiental indígena, baseada na autodeterminação e participação ativa. Sua estrutura se ancora em sete eixos temáticos e articula-se com o conceito de etnoterritório (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016), promovendo uma gestão intercultural dos territórios. Apesar dos avanços normativos, persistem desafios na implementação efetiva, como falta de recursos e resistências institucionais. A PNGATI, ao reconhecer as terras indígenas como fundamentais à conservação ambiental, representa um instrumento democrático de participação.

Na sequência, apresenta-se o referencial teórico que sustenta a análise deste capítulo, apoiado nas contribuições da Ciência Política e na discussão conceitual sobre democracia e participação, orientada por uma perspectiva decolonial. A investigação será conduzida por meio de uma metodologia qualitativa e de caráter documental, utilizando como principais fontes os marcos normativos, registros institucionais, atas de reuniões, relatórios oficiais e outros documentos relevantes. Esse conjunto de materiais possibilita examinar, com profundidade, as mudanças ocorridas nas dinâmicas participativas da PNGATI.

2.1 A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DA PNGATI

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto Presidencial nº 7.747, de 5 de junho de 2012, representa uma das mais relevantes experiências de institucionalização de práticas participativas e de reconhecimento da diversidade sociopolítica no âmbito das políticas públicas ambientais no Brasil. Seu desenho institucional, que prevê a participação paritária de representantes indígenas no Comitê Gestor, instância máxima de deliberação da política, configura-se como exemplo concreto do que Avritzer (2003) denomina de “inovações democráticas”.

Segundo o autor, as inovações democráticas no Brasil surgem a partir da incorporação de novos atores sociais nos processos decisórios e da criação de arenas públicas onde a deliberação coletiva pode ocorrer de forma mais horizontalizada e responsiva. Para Avritzer, “as políticas distributivas baseadas na participação social constituem uma ruptura com os mecanismos tradicionais de decisão estatal, marcados pela centralização e pela exclusão de segmentos historicamente marginalizados” (AVRITZER, 2003, p. 25).

A política resulta de um processo de construção participativa que envolveu a atuação conjunta de órgãos estatais, organizações indígenas e segmentos da sociedade civil, configurando-se como expressão da governança participativa e deliberação plural.

As negociações para a construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), iniciadas formalmente a partir de 2008, tiveram profundos impactos políticos no Brasil, especialmente no que se refere à consolidação de um modelo de governança ambiental participativa, intercultural e indigenamente protagonizada. O processo de elaboração do desenho institucional da política envolveu mais de 30 oficinas regionais, encontros territoriais e uma Conferência Nacional, reunindo indígenas de diferentes etnias, especialistas, órgãos públicos e representantes da sociedade civil (FUNAI, 2012).

Em um contexto marcado pela atuação conjunta de diversos atores da sociedade civil organizada, pela cooperação internacional e pela articulação de expressivas organizações indígenas de abrangência regional, o Estado brasileiro iniciou, no final de 2008, o processo de formulação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), por meio da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (OLIVEIRA, 2012, p. 18). Como destaca Avritzer (2002, p.20), “a ampliação dos mecanismos participativos institucionais contribui para a democratização da ação estatal, aproximando os grupos historicamente excluídos dos processos decisórios”. No que toca à da PNGATI, esse modelo ampliou a legitimidade política das políticas ambientais voltadas aos povos indígenas, com base em princípios como o respeito à diversidade étnico-cultural e o diálogo intercultural.

O processo de elaboração da PNGATI foi iniciado com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), por meio da Portaria Interministerial nº 434, de 9 de dezembro de 2009, integrando representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e de lideranças indígenas. Desde sua origem, a política visava assegurar a proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos

recursos naturais presentes nas terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, alinhando à Constituição Federal de 1988, que reconhece direitos dos povos indígenas, bem como garante sua participação em processos decisórios e na implementação de questões que os afetam (SILVA; LUNELLI, 2022).

No tocante à da Ciência Política, a PNGATI insere-se na agenda da participação social e da ampliação da esfera pública deliberativa, configurando-se como política pública estruturada sobre bases multiculturais e de autonomia institucional. Conforme Pateman (1992), a participação cidadã é elemento indispensável à legitimidade democrática, e, no caso da PNGATI, essa participação assume contornos específicos, vinculados à autodeterminação dos povos indígenas, reconhecida por acordos e convenções internacionais, entre as quais a ECO 92, as Conferências das Partes - COP e a RIO+ 20.

Entre os anos de 2009 e 2010, o GTI realizou três encontros preparatórios e cinco consultas regionais com apoio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), reafirmando o protagonismo indígena na formulação da política. A consolidação da proposta deu-se por meio do Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI), responsável pela elaboração do Plano Integrado de Implementação (P11-PNGATI) em 2015. O processo envolveu cerca de 1.200 participantes, incluindo representantes de povos indígenas, agentes públicos e organizações não governamentais, refletindo um modelo deliberativo ampliado de formulação de políticas públicas.

As diretrizes da PNGATI, conforme estabelecido no Decreto nº 7.747/2012, compreendem o respeito à diversidade sociocultural, a valorização das formas de organização indígena, a promoção do protagonismo das mulheres indígenas, a proteção dos povos em isolamento voluntário, bem como o reconhecimento dos serviços ambientais prestados por essas comunidades. A política articula-se com o conceito de “etnoterritório” (Smith; Stibich; Grupioni, 2016), entendido como espaço político que resulta da resistência e da negociação institucional dos povos indígenas com o Estado brasileiro, apontando para uma reconfiguração dos mecanismos de poder e gestão territorial.

A partir desse marco, a PNGATI afirma-se como instrumento de gestão coletiva dos territórios indigenamente conduzido, cujo escopo transcende a tutela e avança para a promoção da autonomia, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana e da autodeterminação dos povos. Segundo Oliveira (2016), a PNGATI transformou-se em um instrumento estruturante de mediação entre políticas públicas setoriais e os modos de vida indígenas, o que provocou disputas e tensões internas na administração pública, especialmente com setores ligados ao agronegócio e à exploração de recursos naturais.

Nesse sentido, a governança ambiental indígena revela-se não apenas como um mecanismo de gestão participativa dos territórios, mas como expressão de uma nova racionalidade política que desafia os paradigmas estatais tradicionais.

O Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), que sucedeu à Comissão Nacional de Política Indigenista em 2015, ocupa papel consultivo relevante na articulação entre Estado e povos indígenas. O CNPI tem reiterado a necessidade de integração federativa e da atuação coordenada entre os entes públicos e a sociedade civil, especialmente no tocante à gestão das terras indígenas, ao uso sustentável dos recursos naturais e à conservação da biodiversidade. O CNPI historicamente manifestou preocupação com a necessidade de uma atuação integrada dos entes federativos e da sociedade civil no que concerne à proteção e gestão das terras indígenas, especialmente nas dimensões territorial, ambiental e de sustentabilidade (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

A PNGATI organiza-se em sete eixos temáticos: (i) proteção territorial e dos recursos naturais; (ii) *governança e participação indígena*; (iii) integração com áreas protegidas; (iv) prevenção e recuperação ambiental; (v) uso sustentável e iniciativas produtivas; (vi) propriedade intelectual e patrimônio genético; e (vii) capacitação, intercâmbio e educação ambiental. Tais eixos evidenciam a transversalidade da política e sua interface com outras agendas públicas, como educação, ciência, cultura e desenvolvimento sustentável.

O presente estudo se deterá na análise do *Eixo 2* da PNGATI: participação e governança, destacam-se entre as metas centrais desse eixo, o apoio técnico e financeiro à elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (PGTAs), com incentivo à participação ativa dos povos indígenas no Comitê Gestor da PNGATI. A política também visa garantir que os PGTAs reflitam as prioridades e práticas culturais específicas de cada povo, promovendo o protagonismo indígena na construção de estratégias de proteção e uso sustentável de seus territórios. (FUNAI, 2012).

O Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) tem como finalidade assegurar a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais existentes nas Terras Indígenas, de modo a garantir a integridade do patrimônio indígena, a qualidade de vida e as condições para a reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações, resguardando-se a autonomia sociocultural dos povos originários.

Os instrumentos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), a exemplo do etnomapeamento de temas de interesse das comunidades, vêm sendo utilizados como mecanismos de diálogo intercultural e de reflexão crítica sobre o uso e a ocupação do território tradicional. O etnozoneamento, por sua vez,

configura-se como ferramenta de planejamento participativo que explicita as formas tradicionais de ocupação e manejo territorial, contribuindo para a formalização de acordos internos quanto ao uso coletivo dos espaços, conforme a autodeterminação e os sistemas próprios de governança dos povos indígenas (BRASIL, 2014).

Destaca-se, ainda, a relevância do Plano Integrado de Implementação da PNGATI, elaborado no âmbito da Câmara Técnica do CG-PNGATI, que buscou articular os diversos atores institucionais em torno de ações coordenadas. A articulação interinstitucional envolve entes estatais, universidades, organizações indígenas e sociedade civil, promovendo trocas de saberes entre conhecimentos tradicionais e científicos. De acordo com dados do WWF (2023), as terras indígenas representam aproximadamente 13% do território nacional e 25% da Amazônia Legal, o que as torna estratégicas para a mitigação das mudanças climáticas e para a conservação ambiental em escala global. Nesse sentido, a PNGATI constitui instrumento essencial da política socioambiental brasileira, devendo ser fortalecida e plenamente implementada com base em compromissos sociopolíticos.

Conforme o Decreto nº 7.747/2012, às diretrizes da PNGATI compreendem: (i) respeito às tradições e especificidades culturais; (ii) valorização das formas de organização indígena; (iii) autonomia e protagonismo sociocultural; (iv) reconhecimento do papel das mulheres indígenas na gestão ambiental; (v) proteção e recuperação dos ecossistemas; (vi) garantia da qualidade de vida; (vii) proteção dos povos isolados; (viii) aplicação em áreas urbanas compatíveis; (ix) valorização dos saberes tradicionais; (x) gestão ambiental como instrumento de proteção territorial; (xi) direito à consulta prévia nos moldes da Convenção nº 169 da OIT; (xii) reconhecimento de serviços ambientais; e (xiii) articulação federativa com entes subnacionais.

A linha histórica da PNGATI remonta à criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), em 2007, posteriormente transformada, em 2015, por autodeterminação das lideranças, no Conselho Nacional de Política Indigenista. O CNPI exerce papel consultivo, participando das deliberações sobre a política indigenista.

A PNGATI emerge como resposta à demanda dos movimentos indígenas por uma política nacional articulada e participativa, com ênfase no protagonismo das comunidades, em especial das mulheres indígenas, e no reconhecimento das formas autônomas de gestão territorial e ambiental historicamente desenvolvidas.

A despeito da legitimidade constitucional dos direitos territoriais dos povos indígenas, reconhecidos como originários e imprescritíveis, observa-se a existência de um relevante potencial de articulação entre os interesses dessas comunidades e os interesses da

coletividade nacional e internacional, sobretudo no que concerne à proteção ambiental e ao enfrentamento das mudanças climáticas. Não obstante, tal potencial de convergência ainda não se concretizou de maneira efetiva, resultando na persistência de cenários de conflito fundiário, socioambiental e institucional (THE NATURE CONSERVANCY, 2012).

A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) define a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) como uma política pública voltada à garantia da sustentabilidade ambiental, da integridade física e cultural dos territórios coletivos tradicionalmente ocupados, bem como à valorização dos modos de vida indígenas. Fundamenta-se, entre outros princípios, na participação ativa e qualificada dos povos indígenas nos processos de formulação, execução e monitoramento das políticas públicas que lhes digam respeito, no respeito à diversidade étnica e cultural, na valorização dos saberes tradicionais e na promoção do desenvolvimento sustentável em consonância com os direitos constitucionais e infraconstitucionais vigentes (FUNAI, 2012).

A implementação da PNGATI abrange um conjunto de medidas estruturantes, com destaque para o fortalecimento das instâncias de governança territorial indígena e o incentivo à construção e execução dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), concebidos com base no diálogo intercultural e respeitando as especificidades socioterritoriais de cada povo. Esses instrumentos constituem mecanismos legítimos de planejamento e gestão socioambiental, voltados à autonomia indígena, à luz dos princípios da precaução, da sustentabilidade e da autodeterminação coletiva.

Por outro lado, a PNGATI contempla, em seu escopo normativo, ações voltadas à capacitação e formação técnica de indígenas e de gestores públicos, com o intuito de promover o intercâmbio de saberes entre os conhecimentos tradicionais e os saberes científicos. Visa, ademais, à articulação interinstitucional entre os entes federativos e os diversos órgãos ambientais, com vistas à construção de uma gestão integrada das Terras Indígenas e das demais unidades de conservação ambiental (FUNAI, 2012, p.12).

Infere-se, portanto, que as medidas previstas na PNGATI visam precipuamente ao fortalecimento da governança ambiental indígena, mediante a proteção dos territórios tradicionalmente ocupados e a promoção da sustentabilidade socioambiental das respectivas comunidades. Para a concretização desse objetivo, impõe-se o compromisso institucional de múltiplos atores, órgãos governamentais, organizações indígenas, instituições acadêmicas e sociedade civil, no processo de implementação das diretrizes estabelecidas, em conformidade com os direitos fundamentais assegurados pelos artigos 231 e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E POVOS INDÍGENAS

A evolução recente do pensamento político tem evidenciado o fortalecimento das correntes teóricas baseadas na concepção de democracia participativa, em contraposição aos modelos tradicionais de democracia representativa que, embora ainda hegemônicos, demonstram limitações significativas diante das complexas exigências institucionais e políticas contemporâneas. Nesse sentido, como observa Avritzer (2003), tais teorias clássicas mostram-se insuficientes para interpretar e responder aos desafios atuais da participação cidadã, sobretudo em contextos marcados por desigualdades históricas e exclusão social.

Antes de se proceder à análise do material empírico e ao enfrentamento da problemática central da pesquisa, impõe-se uma abordagem conceitual dos termos “democracia” e “participação”, com especial atenção à democracia participativa e, subsequentemente, à perspectiva de uma democracia participativa decolonial, a qual orienta, neste estudo, a investigação da relação entre participação política e governança indígena.

Cumprir observar que a teoria democrática não se esgota no modelo de governo representativo e no direito ao sufrágio universal, o que torna imprescindível a ampliação dos estudos sobre a participação política. A participação revela funções que transcendem a dimensão eleitoral e mostra-se essencial à constituição e ao funcionamento efetivo do Estado. Esse Estado não se resume à estrutura institucional representativa, mas se configura como o que se pode denominar de “sociedade participativa” (PATEMAN, 1992, p. 33).

Em contraposição ao modelo tradicional de democracia representativa, vinculado ao liberalismo político, a concepção participativa de democracia visa à ampliação da inclusão de vozes historicamente silenciadas, promovendo maior horizontalidade nos processos decisórios. Trata-se, portanto, de uma concepção que supera a visão limitada do voto, incorporando práticas deliberativas, construção coletiva de agendas públicas e o reconhecimento das diferenças culturais e sociais como elementos estruturantes do espaço público.

O liberalismo clássico, por sua vez, ancora-se na primazia da liberdade individual entre os cidadãos, frequentemente desconsiderando as especificidades de origem, cultura e identidade. Como pondera Bobbio (2006, p. 81), a relação entre liberalismo e democracia é marcada tanto por tensões quanto por complementaridades: “é fundamental que o poder democrático passe a garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais, sendo pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da

democracia e, de outra parte, é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais”.

Todavia, conforme argumenta Copetti (2016), essa relação apresenta paradoxos estruturais, uma vez que o liberalismo pode ser capturado pela lógica econômica do capital, afastando-se, assim, das reivindicações sociais e culturais de grupos historicamente marginalizados. A formulação teórica da democracia, portanto, suscita questionamentos fundamentais, a começar pela própria definição do conceito de “participação”.

A participação política não se reduz a um complemento protetivo dos arranjos institucionais existentes; trata-se, antes, de um elemento essencial que produz efeitos psicológicos significativos nos indivíduos que dela participam, promovendo uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as disposições subjetivas dos cidadãos. É precisamente essa ênfase no papel formativo da participação que constitui a contribuição distintiva da teoria da democracia participativa para o campo mais amplo da teoria democrática. A função da participação é essencialmente educativa, entendendo-se a educação em sentido amplo, como um processo que visa à formação de sujeitos autônomos, responsáveis e politicamente engajados, forjados no interior da prática democrática (ROUSSEAU, 2015).

Neste sentido, a participação, portanto, possui valor intrínseco e não deve ser concebida unicamente como instrumento de um projeto político. Conforme sustenta Moroni (2009, p. 112), a participação se estrutura em duas dimensões fundamentais, interligadas e permanentemente em interação: a dimensão política e a dimensão pedagógica. No plano político, a participação consiste na partilha do poder e no reconhecimento do direito de intervenção permanente nos processos decisórios que afetam a coletividade. Já no plano pedagógico, revela-se como um processo formativo que permite a expressão de aspirações e necessidades, a construção de argumentos, a escuta de diferentes pontos de vista, o debate público e a busca de consensos, práticas que transformam os sujeitos engajados nesses processos deliberativos.

É incorreto, nesse contexto, equiparar automaticamente os conceitos de “participação” e “democracia”. A democracia participativa pode ser definida como um sistema político no qual os cidadãos exercem influência direta nas decisões que impactam suas vidas, sobretudo por meio da ampliação de mecanismos de participação nos processos de formulação, deliberação e controle das políticas públicas.

A teoria da democracia participativa estrutura-se, portanto, a partir da premissa de que indivíduos e instituições devem ser considerados em sua interdependência, o que

implica reconhecer que a existência de instituições representativas no plano nacional não é suficiente para assegurar a realização da democracia. É necessário fomentar a participação ampla e efetiva dos cidadãos em todas as esferas da vida pública e em todos os níveis da organização social (PATEMAN, 1992).

Nessa perspectiva, emerge uma abordagem oriunda dos estudos políticos decoloniais, a qual busca preencher as lacunas epistemológicas pela teoria clássica da democracia participativa. Como destaca Ballestrin (2014), a democracia participativa constitui um conceito profícuo quando aplicado aos contextos de diversidade étnico-cultural, especialmente em relação aos povos indígenas, cuja representação política foi historicamente ofuscada por estruturas coloniais de poder. A autora ressalta, contudo, que a crítica pós-colonial ainda não consolidou um modelo teórico de democracia que contemple adequadamente as especificidades dos povos originários, da mesma forma que a teoria democrática tradicional tampouco assimilou, de forma satisfatória, os aportes epistemológicos oriundos da perspectiva decolonial (BALLESTRIN, 2014).

Conforme assinala Avritzer (2003), a democracia participativa deve ser compreendida como uma forma de atuação política que emerge de lutas por reconhecimento e igualdade, sobretudo em contextos marcados por exclusão estrutural. Essa concepção ganha relevância especial no contexto da gestão territorial de terras indígenas, em que a inclusão participativa dos povos originários impõe o reconhecimento de uma democracia participativa com viés decolonial. O desafio político-epistêmico que se apresenta é o de reconhecer a pluralidade de saberes, as experiências históricas situadas e a dimensão geopolítica que perpassa a produção do conhecimento, sempre enraizada em contextos espaço-temporais específicos.

A esse respeito, Walsh (2012) argumenta que tensionar teorias estabelecidas é um exercício necessário para ampliar horizontes e repensar criticamente, sob uma ótica decolonial, as estruturas epistêmicas dominantes. Isso implica não apenas um esforço teórico, mas a exigência de transformação radical das estruturas, instituições e relações existentes. Para a autora, essa transformação pressupõe uma ruptura com os paradigmas hegemônicos modernos e a construção de novos marcos de referência baseados na justiça cognitiva e na equidade social. Como afirma Walsh (2009), trata-se de “transgredir, interromper e desmontar a matriz colonial ainda presente e criar outras condições do poder, saber, ser, estar e viver que se distanciam do capitalismo e sua razão única”. Diante disso, torna-se imperativo repensar o conceito de democracia sob uma perspectiva que valorize a diversidade e os saberes tradicionais.

Nesse sentido, Moroni (2009, p. 116) ressalta que a democracia participativa demanda a institucionalização de mecanismos que permitam a atuação direta dos cidadãos nos processos decisórios. Seu objetivo estratégico é a universalização da cidadania e, portanto, a construção de uma democracia cotidiana e concreta. A democracia, sustenta o autor, não pode restringir-se à periodicidade das eleições; deve proporcionar participação plena nas questões que dizem respeito aos sujeitos coletivos, promovendo soberania, autodeterminação e autonomia.

Assim, como destaca Ballestrin (2014, p. 126), a democracia participativa sob uma ótica decolonial deve reconhecer os saberes locais, as práticas coletivas de cuidado e os modos próprios de existência como elementos constitutivos da vida democrática. A autora identifica três elementos fundamentais nesse conceito. O primeiro refere-se à existência de uma prática política efetiva, geralmente oriunda de lutas sociais que se manifestam nos espaços públicos. O segundo diz respeito aos efeitos concretos da participação, com ênfase em sua capacidade transformadora sobre as instituições, no sentido de redistribuir poder e promover justiça. O terceiro elemento reside na dimensão pedagógica da participação, capaz de fortalecer a consciência cidadã e a coesão comunitária. Para Ballestrin, a democracia participativa deve promover o reconhecimento, a redistribuição e a representação, articulando justiça social e justiça cultural. Desse modo, torna-se necessário problematizar a compatibilidade entre a universalização dos direitos liberais e o reconhecimento da pluralidade cultural, especialmente no que se refere aos povos indígenas e suas formas próprias de organização política.

A concepção de democracia participativa, quando orientada à consolidação da participação indígena, pressupõe o reconhecimento da autonomia dos povos originários, bem como de suas formas próprias de organização social, sistemas de governança e direitos culturais e territoriais. Nesse sentido, Oliveira define os Povos e Comunidades Tradicionais como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Culturas em que se sobressai em suas instituições tradicionais e de seus modos próprios de vida (OLIVEIRA, 2021, p. 1).

Em consonância com esse entendimento, as Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, conceitua as comunidades, os povos e as nações indígenas como:

Aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos(BANIWA, 2006, p.31).

Os povos indígenas, portanto, desenvolvem formas próprias de habitar, manejar e proteger seus territórios, alicerçadas em saberes ancestrais e em uma cosmovisão que concebe a natureza como extensão e parte inseparável da vida comunitária. Essas formas de organização não apenas asseguram a reprodução física e cultural das comunidades, mas também constituem fundamentos essenciais para a preservação da biodiversidade em territórios indígenas, biodiversidade esta reconhecida por cientistas como estratégica no enfrentamento da crise climática contemporânea.

Dessa forma, as dimensões da democracia participativa decolonial extrapolam os mecanismos convencionais de deliberação e representação estatal, incorporando direitos fundamentais à diferença, ao território, às práticas ancestrais e às cosmologias que sustentam o bem viver indígena. Essa cosmovisão, que integra de forma indissociável natureza e cultura, ciência e mito, corpo e espírito, configura formas de participação baseadas no diálogo comunitário, no consenso e na relação integral com a natureza. Trata-se, portanto, de um modelo plural e intercultural de democracia que desafia as estruturas hegemônicas do Estado-Nação e que exige o reconhecimento das epistemologias próprias dos povos indígenas como fundamento legítimo de governança e autodeterminação.

Nesse contexto, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), representa um marco importante na institucionalização de pressupostos democráticos participativos no âmbito das políticas públicas voltadas aos povos indígenas. Em seu artigo 3º, inciso III, a PNGATI reconhece expressamente o protagonismo sociocultural e a autonomia dos povos indígenas na gestão de seus territórios, valorizando os saberes tradicionais e assegurando mecanismos efetivos de consulta e deliberação coletiva por meio do seu Comitê Gestor (BRASIL, 2012).

O Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) configura-se como um espaço institucional de governança participativa entre o Estado e a sociedade civil indígena. Sua existência fortalece uma concepção de democracia intercultural e plurinacional, em conformidade com a perspectiva sustentada por Leonardo Avritzer (2002, p. 147), “a democracia participativa não se trata apenas de abrir

espaços de deliberação, mas de transformar as estruturas da própria representação, de modo a incluir sujeitos historicamente excluídos do processo decisório”.

A implementação da PNGATI em territórios indígenas pode ser analisada a partir de dois eixos analíticos centrais - participação política e governança- cuja influência nos processos decisórios permite avaliar o sucesso da política. A partir desse exame, que considera o protagonismo indígena nas deliberações, tais experiências podem ser classificadas como democráticas ou não.

Posteriormente, Avritzer (2013) aprofunda esse debate ao propor a noção de uma “democracia deliberativa enraizada”, ancorada em práticas comunitárias locais e em tradições políticas diversas daquelas formalmente institucionalizadas pelo Estado moderno. Tal concepção amplia o escopo da participação democrática ao incorporar saberes, cosmologias e experiências de organização social historicamente marginalizadas no contexto da democracia liberal ocidental.

Essa lógica democrática rompe com categorias forjadas sob a égide do eurocentrismo político. Nesse sentido, Feres Júnior (2017, s.p.) argumenta que “as práticas políticas dos povos indígenas não se enquadram nos modelos liberais clássicos. Elas exigem outro vocabulário teórico, pois seu horizonte é o da pluralidade radical das formas de vida”.

Inscrita nesse horizonte plural, a crítica ao liberalismo clássico revela as limitações de um modelo que, em nome da racionalidade formal, do “progresso”, historicamente contribuiu para a expropriação de territórios, o apagamento de culturas originárias e a negação sistemática da autodeterminação dos povos indígenas. A democracia reificada, baseada no individualismo abstrato e na representação formal, desconsidera as estruturas concretas de dominação e dependência que atravessam as sociedades plurais (PATEMAN, 1992).

Carole Pateman (1992) sustenta que a democracia deve ultrapassar os limites da representação meramente procedimental, assegurando a participação direta dos cidadãos, especialmente daqueles historicamente oprimidos - nos processos decisórios que afetam suas vidas. De maneira convergente, Robert Dahl (2005), ao analisar as características da poliarquia, destaca a importância da competição política associada à participação cidadã efetiva como condições para o funcionamento democrático pleno. No caso da PNGATI, a deliberação coletiva realizada por meio das assembleias, conselhos, caciques e organizações indígenas representa uma expressão concreta da democracia participativa, concebida não apenas como instrumento formal, mas como prática social vinculada à autodeterminação.

Essa visão é sintetizada pelas lideranças indígenas Terena e Guajajara (2022, p. 2), ao afirmarem que, para os povos originários, a democracia é algo tão natural quanto a noção de amor e de respeito à Mãe Terra. Tomamos decisões coletivamente, sempre consultando nossas comunidades.

Nesse contexto, a participação indígena no Comitê Gestor da PNGATI materializa um exercício de democracia decolonial enraizada nas práticas coletivas, que valoriza epistemologias próprias e desafia os limites da democracia liberal representativa.

Para os povos indígenas, a democracia participativa decolonial está vinculada à sua relação espiritual, simbólica e existencial com o território. A concepção indígena de território, entendida como espaço vivido, relacional e sagrado, contrapõe-se à perspectiva estatal dominante, que o define prioritariamente como espaço de controle, ordenamento e exploração econômica (JUNIOR; ALVES; OLIVEIRA; ALVES, 2021). Trata-se, portanto, de uma divergência ontológica e epistemológica quanto à noção de pertencimento e gestão territorial.

Neste contexto, ganha relevância a ideia de uma democracia participativa decolonial, cuja legitimidade advém da liberdade individual e coletiva dos povos originários para decidirem, de forma autônoma, sobre os rumos de seus territórios, culturas e modos de vida. Os estudos empíricos mais recentes têm destacado a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) como um marco institucional voltado ao fortalecimento do protagonismo indígena na gestão ambiental e na valorização dos conhecimentos tradicionais. A referida política busca fomentar a participação ativa das comunidades indígenas por meio do reconhecimento de suas formas próprias de organização e deliberação (GRUPIONI, 2020).

Neste cenário, a democracia indígena manifesta-se por meio da ampla e efetiva participação das comunidades na deliberação coletiva acerca do uso sustentável dos bens comuns e da proteção dos territórios ancestrais. Uma participação democrática decolonial exige, como salienta Balestrin (2014, p. 199), a superação das referências eurocênicas de território, natureza e cultura, com o intuito de incorporar epistemologias próprias dos povos originários e suas formas autônomas de viver e decidir. Ainda que tais práticas estejam em curso, é necessário reconhecer que a construção democrática na América Latina permanece insuficientemente permeada por abordagens pós-coloniais e decoloniais.

Nessa direção, David Kopenawa (2015) acrescenta uma dimensão espiritual e ontológica à compreensão do território ao afirmar: “Nosso pensamento vem da floresta. Sem ela, nosso espírito morre. A política dos brancos mata nosso modo de viver.” Essa concepção

demonstra que o território não se resume a um bem material ou produtivo, mas constitui, para os povos originários, uma condição de existência plena, espiritual, política e coletiva, sendo, portanto, insuscetível de alienação, fragmentação ou relativização por parte do Estado.

Leonardo Avritzer (2009, p. 35), por sua vez, argumenta que a democracia participativa “reintroduz o ator social no processo político”, condição indispensável para a construção de formas legítimas e inclusivas de governança. A perspectiva participativa, tal como defendida por Avritzer, oferece uma base teórica sólida para reconhecer o papel das organizações indígenas como sujeitos coletivos de direito e atores centrais na formulação e execução das políticas públicas.

Robert Dahl (1997) também contribui ao destacar que a democracia depende, fundamentalmente, da capacidade dos cidadãos de influenciarem as decisões coletivas. Segundo o autor, “o controle efetivo da agenda deve estar nas mãos daqueles que são governados” (DAHL, 1997, p. 44). Tal afirmativa ressoa com os princípios da PNGATI ao reafirmar o papel das comunidades indígenas na autogestão territorial.

Contudo, a efetividade da democracia participativa decolonial enfrenta obstáculos relevantes. A marginalização histórica, a exclusão política, os conflitos fundiários e as barreiras linguísticas e culturais continuam a dificultar a participação plena dos povos originários. Ainda, os conflitos de interesse entre os povos indígenas e atores econômicos e políticos externos configuram entraves à autodeterminação, sendo comum a desconsideração de decisões comunitárias por instâncias governamentais.

A superação desses desafios requer, além do fortalecimento institucional, a promoção da educação intercultural, a capacitação de lideranças indígenas e a criação de espaços deliberativos próprios, como conselhos e assembleias indígenas com legitimidade e poder vinculante.

Portanto, compreender a inclusão participativa dos povos indígenas implica reconhecê-los como sujeitos políticos e detentores da capacidade de autogoverno. Nesse sentido, a implementação efetiva da PNGATI depende do reconhecimento tanto da pluralidade epistemológica quanto da autonomia desses povos na gestão de seus territórios e formas de vida.

2.3 CAMINHOS METODOLÓGICOS: Abordagem qualitativa e análise documental

A presente investigação adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, com o propósito de compreender os entrelaçamentos da implementação da PNGATI com o conceito de democracia participativa, com especial atenção aos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) elaborados por povos indígenas da Amazônia, notadamente os Kayapó, Waiwai, Xipaya e Tembé. Para alcançar tal objetivo, foram construídas duas bases empíricas complementares: a primeira dedicada à sistematização dos PGTAs elaborados entre os anos de 2012 e 2019, acessados por meio do portal da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), COIAB, e por solicitação formal ao Ministério dos Povos Indígenas (MPI); e a segunda, centrada em atos normativos, relatórios técnicos, planos de consulta e documentos oficiais oriundos dos Comitês Regionais e do Comitê Gestor da PNGATI, obtidos via Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e acervo documental de organizações indígenas.

A análise concentra-se na interface entre democracia participativa e governança indígena, examinando como a presença - ou ausência - de mecanismos institucionais efetivos de participação impacta a implementação da PNGATI e influencia os processos decisórios nos territórios indígenas. Como sustenta Silva (2003, p.15), “é preciso, portanto, que a participação seja analisada em função do nível e qualidade da mesma”.

A primeira base de dados envolveu a sistematização de 37 PGTAs, a partir dos quais foram extraídas variáveis como: ano de elaboração, povo indígena correspondente, localização geográfica, presença de assessoria técnica, enfoque na participação indígena, relação sociedade civil e o Poder Público, entre outros temas. Foram igualmente consideradas, a sustentabilidade financeira da PNGATI, as ações previstas nos planos que envolvem financiamento externo - como o Fundo Amazônia - e o protagonismo das associações indígenas na articulação institucional. Ressalta-se que, diante da inexistência de um banco de dados público e unificado sobre os PGTAs, os dados foram sistematizados manualmente, mediante leitura e classificação individual de cada documento disponível em formato PDF.

A segunda base de dados consistiu na análise documental das atas e relatórios das reuniões dos Comitês Regionais e do Comitê Gestor da PNGATI, por meio das quais se identificaram os principais desafios e entraves/ limitações à participação, entre os quais: ausência de financiamento contínuo, desarticulação institucional em 2019, e fragilidade das instâncias de governança interfederativa. Para garantir a robustez e a fidedignidade das

informações coletadas, procedeu-se à triangulação dos dados oficiais com publicações técnicas de organizações como o Instituto Socioambiental (ISA), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e a WWF Brasil.

Adicionalmente, os relatórios das reuniões do CG-PNGATI foram tratados como fontes privilegiadas para identificar *inovações participativas* nos mecanismos democráticos, conforme delineado por Leonardo Avritzer (2003), ao analisar experiências de democracia deliberativa, e por Nancy Fraser (1996), ao propor a ampliação das arenas de deliberação e o reconhecimento de sujeitos historicamente marginalizados. Neste sentido, a composição do Comitê Gestor da PNGATI se apresenta como objeto empírico relevante, pois permite analisar a efetiva atuação dos diversos sujeitos políticos - especialmente os representantes indígenas - nos processos de deliberação coletiva e nas políticas distributivas.

A análise desses espaços sociopolíticos revela os principais temas discutidos, os posicionamentos assumidos pelas distintas representações e a lógica participativa que estrutura os mecanismos decisórios. A esse respeito, a teoria de Carole Pateman (1992, p. 61) fornece aporte fundamental ao sustentar que, “para que os indivíduos exerçam controle sobre suas vidas e ambientes, é imprescindível que as estruturas de autoridade sejam organizadas de forma a possibilitar sua participação nas decisões que os afetam.”

Nesse contexto, a dimensão participativa observada nas reuniões da PNGATI configura-se como uma extensão dos mecanismos de negociação coletiva, articulando-se aos protocolos de consulta livre, prévia e informada. O desenho institucional da política demonstra, assim, não apenas os desafios operacionais de sua implementação, mas também os potenciais de fortalecimento da governança indígena e da construção de novas institucionalidades participativas no campo das políticas voltadas para os povos indígenas.

Optou-se por incluir na amostra apenas os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) que apresentassem registros claros e verificáveis de processos participativos, como a realização de consultas, oficinas e assembleias indígenas. Foram identificadas, sempre que possível, as organizações envolvidas, os tipos de assessoramento técnico prestado e o grau de protagonismo das comunidades indígenas no processo de elaboração. Nos casos em que os PGTAs mencionavam a contratação de consultores externos, mas não detalhavam os mecanismos de deliberação comunitária. De igual modo, quando o plano era desenvolvido em parceria com organizações não- governamentais, mas sem comprovação documental de assembleias indígenas, a participação coletiva foi considerada fragilizada.

Diante da precariedade documental verificada especialmente em planos produzidos entre 2019, estabeleceu-se como critério de inclusão a presença, no mínimo, de um anexo

com ata de aprovação do plano pela comunidade indígena envolvida. Ressalta-se que determinados documentos identificados como “planos de gestão” consistiam, na verdade, em relatórios técnicos elaborados por empresas interessadas na exploração de territórios indígenas (sobretudo créditos de carbono), sem a devida pactuação com as comunidades, observância protocolos dos protocolos de consulta ou validação por órgãos públicos competentes, como a FUNAI. Por essa razão, tais documentos foram desconsiderados na análise.

A opção metodológica adotada fundamenta-se na premissa de que a qualidade e o sucesso das políticas distributivas voltadas aos povos indígenas está intrinsecamente vinculada ao reconhecimento do direito à participação, à autodeterminação e à diversidade dos sujeitos políticos coletivos. Nesse sentido, Moroni (2009, p. 113) afirma: “a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento do direito à participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação”. Essa perspectiva converge com as contribuições de Avritzer (2009), que enfatiza a relevância das instituições participativas na consolidação democrática, sobretudo em contextos marcados por assimetrias históricas de poder e exclusão.

A abordagem metodológica também se alinha aos princípios da gestão participativa, reconhecendo que a gestão territorial indígena não pode ser compreendida exclusivamente sob a ótica da administração pública convencional. Torna-se imprescindível considerar os sistemas normativos próprios dos povos indígenas, suas cosmologias e formas tradicionais de organização sociopolítica.

O mecanismo participativo da PNGATI configura-se como um processo dinâmico e interativo no qual diferentes atores- especialmente os povos indígenas - influenciam mutuamente na tomada de decisões. No entanto, o exame da política evidencia que, no contexto indígena, os conceitos de “democracia” e “participação” não podem ser utilizados como sinônimos ou de maneira intercambiável. A democratização autêntica exige a ruptura com as estruturas coloniais de autoridade que historicamente marginalizaram os povos indígenas e, portanto, requer a participação plena e efetiva desses sujeitos coletivos nos espaços decisórios da política.

A perspectiva de uma democracia participativa decolonial - inspirada em autoras como Walsh (2009) e Ballestrin (2013) - reivindica o reconhecimento da epistemologia indígena como fundamento legítimo para a governança e o planejamento territorial. Nesse sentido, não basta a mera inclusão formal: é indispensável a construção de espaços onde a cosmovisão, a autodeterminação e a capacidade deliberativa indígena sejam protagonistas.

Como afirma Walsh (2009, p.41), “trata-se de descolonizar não apenas o poder, mas também o saber e o ser, promovendo a interculturalidade crítica como base para novas formas de convivência e governança.”

Os dados empíricos analisados não apontam para impedimentos estruturais sérios à implementação da PNGATI no que se refere à participação indígena. Ao contrário, boa parte do material examinado caracteriza a política como um *standart* para o protagonismo e inclusão participativa dos povos indígenas, o que reforça a hipótese 1 do estudo.

A literatura sobre participação política reconhece a diversidade de suas manifestações em múltiplas arenas, entre as quais se destacam o desenho institucional denominados de governança participativa, que institui um processo de tomada de decisões por meio de conselhos, conferências, reuniões e plenárias. Essas estruturas visam avaliar os impactos da participação como mecanismo de fortalecimento democrático, como apontam Moroni (2009) e Avritzer (2009). Nas palavras de Moroni (2009, p. 107), “reduzir a democracia e a participação política apenas aos procedimentos eleitorais atende aos interesses das elites políticas e econômicas, pois abafam a voz e a demanda dos dominados”.

Observou-se que a metodologia adotada nas reuniões da PNGATI contemplou a atuação de um facilitador responsável por conduzir os trabalhos metodológicos, conforme as diretrizes estabelecidas no Regimento Interno do Comitê Gestor. Diversos recursos são empregados com o intuito de assegurar a efetiva participação e decisão coletiva. Existem momentos dessas reuniões em que a participação é restrita apenas às lideranças e convidados indígenas dos territórios, sem a presença de pessoas não indígenas. As discussões ocorrem integralmente na língua indígena, havendo, por vezes, tradução para o português.

Destaca-se, o enfoque participativo, que visou fomentar o diálogo e a perspectiva sociopolítica entre os diferentes atores presentes. Utilizou-se também a técnica da visualização, permitindo o registro gráfico e sistemático do processo coletivo de construção das propostas. A problematização foi incorporada como estratégia metodológica para provocar reflexões críticas, estimular as discussões e facilitar a identificação de ideias e conhecimentos relevantes à formulação de soluções.

As apresentações, por sua vez, tiveram o objetivo de ampliar o intercâmbio entre os participantes, promovendo o compartilhamento de perspectivas e contribuindo para o amadurecimento das discussões. Por fim, as plenárias desempenharam papel fundamental ao proporcionar espaços de aprofundamento das deliberações, de socialização das propostas e de construção de consensos coletivos.

O Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI), constitui um espaço estratégico de governança participativa entre o Estado e os povos indígenas. Seu objetivo é coordenar, monitorar e promover a implementação da PNGATI, assegurando a efetivação dos direitos territoriais e ambientais indígenas por meio de processos deliberativos plurais. Ainda que a maioria de suas reuniões ocorra em Brasília, sua estrutura expressa um esforço de institucionalização de práticas democráticas que buscam centralizar as vozes indígenas.

Nos termos do artigo 2º da Portaria Interministerial nº 117/2013, compete ao Comitê Gestor da PNGATI: (I) coordenar a execução da política; (II) promover articulações institucionais necessárias à sua efetividade; (III) monitorar e avaliar suas ações; (IV) propor programas e mobilizar recursos para sua implementação; e (V) aprovar seu regimento interno. Assim, a política articula-se diretamente com o direito à autodeterminação dos povos indígenas e com o dever constitucional do Estado brasileiro de proteger seus direitos originários.

A partir do exame empírico, é possível identificar três formas principais de participação indígena na implementação da PNGATI: a participação consultiva, caracterizada pela escuta das demandas das comunidades, ainda que sem impacto decisivo nas decisões; a participação deliberativa, em que sujeitos coletivos influenciam diretamente por meio de instâncias como os Comitês Regionais e a Comissão Nacional da PNGATI; e a participação autônoma, representada pela elaboração e execução dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), expressão concreta da autogestão indígena.

A análise das reuniões do Comitê Gestor indica que essas se configuram como instrumentos consultivos, coletivos e presenciais, com regras específicas sobre data, pauta e registro. Seu funcionamento, embora limitado em caráter deliberativo, permite a articulação entre atores diversos, promovendo solidariedade, identidade coletiva e reconhecimento mútuo. Como sustenta Moroni (2009, p. 112), “a participação e interação nesses espaços públicos produzem solidariedade e identidades comuns, articulando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos coletivos”.

Pateman (1992, p. 39) complementa ao afirmar que “um sistema participativo torna-se auto-sustentável à medida que desenvolve e estimula nos cidadãos as qualidades necessárias para sua continuidade; quanto mais participam, mais capacitados se tornam”. Nesse sentido, os processos participativos da PNGATI contribuem para a formação de uma cultura política participativa, ainda que essa capacitação ocorra mais como consequência do processo do que como resultado de ações sistemáticas por parte do Estado — sendo limitada a atuação da FUNAI e do Ministério do Meio Ambiente(MMA) nesse aspecto.

As experiências participativas implementadas no âmbito da PNGATI não se restringem às associações indígenas, como alegam algumas críticas, nem se limitam exclusivamente ao plano local. Conforme destaca Moura (2016, p. 74), “um processo participativo possui maior qualidade democrática ao incorporar a diversidade da sociedade sobre a qual se desenvolve, isto é, quando os distintos grupos sociais e os seus diferentes interesses estão representados no processo”. Tal perspectiva amplia a noção de participação para além de uma representação formal, ao considerar a inclusão substantiva de diferentes sujeitos e racionalidades na formulação e implementação das políticas públicas.

3. Os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas no Estado do Pará

Este capítulo analisa a definição e os contornos conceituais da *governança* no contexto da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), destacando sua distinção em relação ao conceito de *gestão*. A governança é compreendida como um sistema que articula diversos atores e instituições, públicos e privados, na condução de assuntos coletivos, influenciando decisões e práticas administrativas. Embora o marco normativo brasileiro defina governança com base em mecanismos de liderança, estratégia e controle, os referenciais teóricos predominantes seguem ancorados em paradigmas eurocentrados (WEISS, 2016; DINIZ, 2010), frequentemente desconsiderando racionalidades plurais e formas autônomas de organização dos povos indígenas.

A partir de uma abordagem crítica e decolonial, o capítulo discute como a governança indígena expressa racionalidades próprias, vinculadas a cosmovisões, saberes ancestrais, territorialidade, espiritualidade e sistemas tradicionais de deliberação. A governança, nesse contexto, não pode ser reduzida a modelos institucionais ocidentais, devendo reconhecer as cosmopolíticas e práticas de autodeterminação dos povos originários.

Com base nessa perspectiva, o texto enfatiza a importância dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) como instrumentos fundamentais de exercício da governança indígena, com destaque para a experiência dos povos indígenas do Pará, cuja atuação demonstra a articulação entre práticas comunitárias de deliberação e estratégias efetivas de proteção socioambiental. A análise propõe uma desestabilização das definições hegemônicas de governança, reconhecendo as formas indígenas de organização política como legítimas expressões de liberdade, participação e democracia.

3.1 A GOVERNANÇA INDÍGENA

Existe uma definição teórico-conceitual de “governança” no âmbito da discussão sobre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)? Embora frequentemente confundido com o conceito de gestão, o termo governança possui contornos próprios. De modo geral, pode ser compreendido como um sistema que orienta a ação e o comportamento das organizações, influenciando a tomada de decisões e a execução de atividades. Trata-se da articulação entre múltiplos arranjos institucionais, públicos e privados, por meio dos quais os assuntos coletivos são conduzidos.

No plano normativo, a governança na administração pública federal é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2019, p.12).

Ainda assim, as definições predominantes de governança, em especial no campo das políticas públicas, permanecem fortemente ancoradas em paradigmas eurocentrados. Weiss (2016, p.40), por exemplo, conceitua governança como “a capacidade de transformar o ato governamental em ação pública, resultante da interação entre diferentes agentes e instituições, que gerenciam seus assuntos comuns por meio de processos contínuos que buscam acomodar interesses conflitantes.”

Diniz (2010, p. 12), por sua vez, propõe uma definição que incorpora a noção de metas coletivas e participação, ainda que centrada na ação estatal. Para a autora, “governança é a capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implantação de políticas públicas e na consecução de metas coletivas, incluindo o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. Segundo ela, essa concepção está na base da formulação do conceito de governança ambiental.

Contudo, é importante destacar que a simples existência de mecanismos participativos não assegura, por si só, os mesmos níveis de inclusão política proporcionados por formas autônomas de governança indígena. Estas últimas se baseiam em cosmologias e racionalidades próprias, que transcendem os modelos institucionais ocidentais convencionais.

Sob a perspectiva teórico-política, a governança ambiental pode ser compreendida como o conjunto de processos, instituições e atores sociais por meio dos quais são tomadas decisões coletivas que impactam diretamente os recursos naturais e os modos de vida das comunidades (LOË et al., 2009; WORLD RESOURCES INSTITUTE, 2003). Trata-se de um modelo de organização que, em grande medida, ainda se estrutura a partir de racionalidades ocidentais, fundadas em paradigmas institucionais convencionais.

No entanto, a governança indígena — tal como praticada em contextos socioculturais profundamente diversos — distingue-se substancialmente dessas formulações. Ao invés de se limitar às categorias analíticas ocidentais, essa forma de governança expressa cosmovisões singulares, nas quais o território, os saberes ancestrais, a memória coletiva, as identidades étnicas, a relação espiritual com a natureza e os sistemas tradicionais de organização social se articulam de maneira indissociável. Trata-se de racionalidades que

escapam às epistemologias coloniais, operando segundo lógicas próprias, que afirmam formas autônomas e plurais de exercício do poder e de condução da vida coletiva.

Assim, a análise da PNGATI deve buscar evidências empíricas que revelem em que medida a governança em instâncias não estatais — em especial, organizações indígenas localizadas nos territórios - tem contribuído de forma substantiva para a implementação da política pública. Na governança, o território não é apenas uma base material, mas a expressão de um tecido sociopolítico complexo e dinâmico, atravessado por múltiplas identidades, saberes e formas de pertencimento. Nesse sentido, é fundamental desestabilizar as definições hegemônicas de governança e reconhecer a legitimidade de formas plurais de governança indígena.

Na Amazônia, existem processos políticos conectados a grandes sistemas de governança muito distintos, compostos por diferentes lógicas econômicas e identidades culturais. Essas práticas, longe de serem residuais, constituem fundamentos legítimos de liberdade. A sensação de liberdade do indivíduo aumenta sua participação na tomada de decisões, porque tal participação lhe confere um grau real de controle sobre o curso de sua vida e sobre a estrutura do meio em que vive (PATEMAN, 1992, p. 40).

Diante desse cenário, torna-se essencial a análise dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs), os quais se configuram como instrumentos centrais da governança exercida por povos indígenas. A experiência do povos indígenas do Pará, por exemplo, constitui um relevante aporte analítico, ao demonstrar uma concepção de governança que articula práticas próprias de deliberação comunitária com estratégias eficazes de proteção socioambiental.

A governança indígena, compreendida como expressão das cosmopolíticas dos povos originários, configura-se como uma construção conceitual e prática que difere substancialmente das categorias clássicas ocidentais de poder, participação e democracia. Trata-se de uma forma de organização política baseada em saberes ancestrais, vínculos territoriais e estruturas sociais próprias, que desafia os modelos institucionais hegemônicos ao propor racionalidades plurais e modos alternativos de exercício do poder coletivo.

Nesse sentido, Ramos; Baniwa (2012, p. 221) descreve as profundas diferenças entre os modos de ser e de fazer dos povos indígenas e das sociedades ocidentais no que tange à tomada de decisões e ao exercício do poder:

Em primeiro lugar, os povos indígenas quase nunca delegam poder absoluto a um representante e, quando o fazem, é definitivo e irrevogável. Em segundo lugar, quase nunca tomam decisões por votação, ou seja, não consideram decisões de maioria, mas apenas por unanimidade ou consenso.

Em geral, enquanto não se chega a um consenso, não se tomam decisões, a não ser o caminho do conflito e da guerra. Por fim, para os povos indígenas, o que é dito é sagrado, é uma questão de honra (RAMOS;BANIWA, 2012, p. 221).

Essa visão evidencia a existência de uma racionalidade política própria, pautada na oralidade, no consenso e na sacralidade da palavra, em contraste com os modelos liberais representativos. Compreender essa lógica é essencial para avaliar as potencialidades e os limites da PNGATI enquanto política pública intercultural.

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) constituem instrumentos políticos centrais para a efetivação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). De caráter normativo e participativo, os PGTAs expressam, de forma concreta, o direito à autodeterminação dos povos indígenas e o exercício pleno de sua governança sobre os territórios tradicionalmente ocupados.

A territorialidade assume papel essencial como elemento de identidade, proteção e resistência. Os vínculos solidários e de reciprocidade estabelecem um conjunto de normas baseadas em uma referência física comum, essencial e inalienável. A concepção de “tradicional”, nesse contexto, ultrapassa a dimensão histórica e incorpora identidades coletivas que são constantemente redefinidas por meio de mobilizações situacionais, evidenciando que as unidades sociais envolvidas se configuram como verdadeiras unidades de mobilização (ALMEIDA, 2004, p.20).

É relevante analisar a correlação entre a participação indígena na formulação da política pública federal — notadamente no desenho institucional da PNGATI — e sua implementação em nível estadual, considerando os desdobramentos dessa articulação no contexto da governança territorial indígena. Tal exame demanda atenção especial aos vínculos entre os mecanismos de participação local e os espaços mais amplos de deliberação política, de natureza institucional ou comunitária. Nesse contexto, o povo Wai-Wai adota um sistema de conselhos voltado à deliberação coletiva e à execução da política no território. Em outros territórios, ainda que prevaleça a organização por meio de caciques, também se observa a centralidade da tomada de decisões de forma coletiva.

Conforme argumenta Avritzer (2003, p.19), “a escala de implementação de uma política participativa modifica os atores nela envolvidos e, nessa medida, a forma de deliberação”; no entanto, isso não significa que tais políticas não possam ser viabilizadas em níveis regionais. Pelo contrário, a participação em esferas subnacionais pode exigir adaptações no desenho institucional, considerando as especificidades socioterritoriais de cada povo indígena e os diferentes arranjos administrativos estaduais. No caso do Pará, por exemplo, observa-se uma transição institucional relevante: enquanto, em sua fase inicial, a

PNGATI contou com a participação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMAS) e do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR-Bio) e a execução de projetos relacionados à política passou, em momento posterior, à alçada da Secretaria dos Povos Indígenas (SEPI). Alterações dessa natureza, quando não acompanhadas de diálogo interinstitucional e pactuação com os povos envolvidos, podem resultar em impasses operacionais e conflitos entre atores regionais.

Sob uma perspectiva político-social, os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) funcionam como instrumentos de deliberação democrática e de articulação interinstitucional e intercultural entre o Estado e as comunidades indígenas. Segundo Bravescio (2014), os PGTAs fortalecem os sistemas próprios de tomada de decisão, promovem a transmissão de saberes intergeracionais e ampliam o controle político sobre o território. Esses aspectos revelam uma arquitetura institucional que ultrapassa os limites tradicionais da administração pública, incorporando modelos de cogestão e participação efetiva.

Importa destacar que a existência de uma terra indígena não implica, necessariamente, a formulação de um PGTA, visto que há múltiplas formas de organização desses planos, conforme a diversidade cultural e sociopolítica dos povos envolvidos (INESC, 2023, p. 10). Trata-se, portanto, de instrumentos que reconhecem e valorizam os modos tradicionais de manejo dos recursos naturais, concebendo o território como espaço de identidade, memória e vida coletiva.

De acordo com Oliveira e Coelho (2015), os PGTAs não se limitam à descrição técnica dos aspectos territoriais, mas expressam projetos de futuro e visões de mundo construídas coletivamente com base nas cosmologias indígenas. Assim, além de planejamentos territoriais, os planos se consolidam como expressões político-culturais de autonomia e de resistência.

A elaboração dos PGTAs segue alguns princípios fundamentais: (1) Protagonismo indígena – os planos são construídos pelos próprios povos indígenas, com o apoio do Estado e da sociedade civil, refletindo suas visões de futuro; (2) Legalidade – os PGTAs estão em consonância com o ordenamento jurídico nacional, respeitando normas legais e especificidades socioculturais; (3) Sustentabilidade – visam assegurar a sustentabilidade sociocultural, ambiental, econômica e política das Terras Indígenas, com foco no bem-estar das gerações presentes e futuras; e (4) Estabelecimento de acordos/pactos – os planos fomentam o diálogo interno e externo, contribuindo para sua eficácia como instrumentos de planejamento e execução de políticas públicas (FUNAI, 2013).

No processo de formulação dos PGTAs, observa-se uma dinâmica de participação com caráter formativo e educativo. A construção desses instrumentos implica a mobilização de saberes tradicionais, o diálogo intercultural e a formulação coletiva de estratégias de cuidado e governança territorial. Nessa perspectiva, a educação indígena se apresenta como um componente essencial da governança, articulando práticas concretas com dimensões simbólicas e espirituais da existência.

Como observa Daniel Munduruku (2012), a educação indígena:

é muito concreta, mas, ao mesmo tempo, mágica. Ela se realiza em distintos espaços sociais que nos lembram sempre que não pode haver distinção entre o concreto dos afazeres e aprendizados e a mágica da própria existência que se 'concretiza' pelos sonhos e pela busca da harmonia cotidiana. Isso, é claro, pode parecer contraditório à primeira vista, mas segue uma lógica bastante compreensível para nossos povos, pois não é uma negação dos diferentes modos de coexistência, como se tudo fosse uma coisa única, mas uma forma de a mente operacionalizar o que temos a pensar e viver (MUNDURUKU, 2012, p. 35).

Essa compreensão revela uma racionalidade distinta na produção do conhecimento e na organização da vida coletiva, reafirmando os PGTAs como espaços de afirmação da autonomia indígena e de fortalecimento da democracia intercultural.

A análise dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) do povo Mebêngôkre-Xikrin, na Terra Indígena Trancheira-Bacajá, do PGTA Xingu e da Terra Indígena Xipaya, todos localizados no estado do Pará, revela a centralidade recorrente do tema da educação escolar indígena e intercultural nos eixos de diagnóstico e nas propostas de ação. Em diversos planos, as comunidades indígenas reconhecem a escola como um espaço estratégico para a valorização de suas línguas, memórias e cosmologias, bem como para o fortalecimento da participação sociopolítica e da gestão territorial e ambiental.

Nesse sentido, os PGTAs reafirmam que a educação deve estar alinhada aos projetos de futuro dos povos indígenas e aos seus modos próprios de ensinar e aprender, constituindo-se como um vetor de autodeterminação e de fortalecimento da autonomia. Tal perspectiva ressalta que o processo participativo inerente à elaboração dos PGTAs transcende a mera formulação de políticas públicas, configurando-se como espaço de formação política, cultural e ambiental. O caráter educativo da participação indígena, conforme destacado por Munduruku (2012), está associado à função da educação na promoção da identidade e do desenvolvimento dos povos indígenas, bem como no seu papel enquanto instrumento de transformação social e política.

A construção dos PGTAs, ao integrar jovens, professores, lideranças e técnicos indígenas, proporciona processos formativos que articulam o conhecimento tradicional com

instrumentos técnico-normativos, fortalecendo a capacidade de autogestão e os mecanismos internos de governança indígena. Além disso, os planos têm promovido a articulação entre as escolas indígenas, os territórios e os planos de vida dos povos, integrando a dimensão educativa aos processos de planejamento e proteção territorial.

Como enfatiza D'Angelis (2012, p.60), “a educação escolar indígena deve estar atrelada à luta territorial, pois é no território que o conhecimento se enraíza e se renova”. Assim, a temática da educação, nos PGTAs, não se apresenta como um apêndice secundário, mas como um componente transversal e estruturante, essencial à sustentabilidade sociocultural das comunidades indígenas.

Nessa perspectiva, os PGTAs assumem uma dimensão política e estratégica no fortalecimento da participação dos povos indígenas, especialmente no contexto da Amazônia Legal, onde se intensificam as pressões externas sobre os territórios tradicionais. A experiência do povo Kayapó ilustra, de forma exemplar, o protagonismo indígena na construção de planos que funcionam como instrumentos de resistência, planejamento socioambiental e reivindicação de direitos coletivos. A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI, 2013) destaca que os PGTAs elaborados pelos Kayapós consolidam práticas sustentáveis de governança local, mediação de conflitos e reivindicação fundiária, articulando-se com políticas públicas ambientais e com estratégias de proteção da biodiversidade.

As experiências de governança e gestão indígena no Estado do Pará configura-se como um exemplo emblemático de êxito na formulação e implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), lança luz à articulação entre um projeto coletivo de abrangência regional e a elaboração de planos específicos para cada território. Essa estratégia permitiu considerar a diversidade de temas emergentes em distintos contextos locais, os quais demandam diferentes formas de controle social, participação e enfrentamento das desigualdades no acesso à educação, ao poder decisório e à gestão ambiental.

Nos territórios da região do Xingu, no estado do Pará, por exemplo, os PGTAs enfrentam diretamente questões ligadas à presença de grandes empreendimentos, como ferrovias e atividades minerárias, além de outras pressões externas. Essas problemáticas, bem como suas alternativas de encaminhamento, são contempladas nos planos elaborados pelas comunidades, demonstrando a capacidade dos povos indígenas de produzir diagnósticos situados e estratégias propositivas de gestão territorial.

A importância dos PGTAs também reside em sua capacidade de orientar a atuação do Estado, subsidiando políticas públicas e promovendo o reconhecimento institucional das estratégias indígenas de manejo e proteção de seus territórios. Para além de instrumentos técnicos, os PGTAs configuram-se como espaços privilegiados de participação política e social dos povos indígenas, possibilitando a formação de instâncias coletivas, grupos de discussão e fóruns de deliberação que fortalecem a construção de consensos e o exercício do autogoverno.

Apesar disso, observa-se que análises recentes muitas vezes negligenciam a dimensão participativa que permeia a elaboração e a implementação dos PGTAs, desconsiderando os mecanismos próprios de organização política indígena e a interação intercultural que fundamenta tais processos. A experiência participativa nos PGTAs articula diferentes segmentos das comunidades, como jovens, mulheres, anciãos e lideranças, e expressa o compromisso com a gestão coletiva e democrática dos territórios.

Sob essa ótica, os PGTAs desempenham um papel estratégico na qualificação das reivindicações territoriais, especialmente para aquelas comunidades que ainda não tiveram suas terras plenamente demarcadas. Conforme argumentam Oliveira e Coelho (2015), os planos organizam interesses coletivos, estabelecem prioridades comuns e contribuem para a mediação de conflitos internos, promovendo a governança indígena com base na autonomia e na autodeterminação.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) delineou com clareza os desafios do tripé sustentabilidade–equidade–desenvolvimento, com a formulação da Agenda 21 e a proposição das grandes convenções sobre mudanças climáticas e biodiversidade. No entanto, também evidenciou a complexidade envolvida na criação de estruturas político-institucionais capazes de efetivar os instrumentos das políticas ambientais, questão que voltou a ser enfatizada na Conferência Rio+20 (MOURA, 2016, p. 9).

Assim, os PGTAs devem ser compreendidos como instrumentos concretos do direito à autodeterminação dos povos indígenas, conforme estabelecido na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Constituição Federal de 1988. Sua dimensão política e social transcende o planejamento técnico e expressa a efetivação dos direitos territoriais, culturais e ambientais, ao mesmo tempo em que fortalece os processos de participação, deliberação e protagonismo indígena na formulação de políticas públicas.

3.2 O ENFOQUE SOBRE OS POVOS INDÍGENAS DA AMAZÔNIA LEGAL

A gestão participativa indígena constitui uma dimensão essencial da PNGATI, especialmente diante dos desafios enfrentados por povos originários. Em 2022, a população indígena no Brasil alcançou 1.693.535 pessoas, correspondendo a 0,83% do total de habitantes do país. Desse contingente, 51,2% residem na Amazônia Legal, evidenciando a importância estratégica da região para retomada das ações da PNGATI. A maior concentração populacional ocorre na Região Norte, que abriga 44,48% dos indígenas brasileiros, totalizando 753.357 pessoas. (IBGE, 2023).

Neste contexto, a elaboração e implementação dos PGTA não apenas representam um avanço significativo na institucionalização da participação política indígena, mas também constituem expressões concretas de sua autonomia e protagonismo político. Como observa João Pacheco de Oliveira (2016, p.21), “os povos indígenas não devem ser compreendidos apenas como sujeitos de direitos a serem protegidos pelo Estado, mas como verdadeiros agentes políticos, portadores de sistemas normativos próprios, formas singulares de governança e práticas enraizadas de cuidado com a terra e com a vida”.

Nesse sentido, uma análise dos PGTA elaborados por povos indígenas no Estado do Pará evidencia que esses instrumentos contemplam, de forma recorrente, temas estruturantes que refletem as prioridades das comunidades no exercício de sua autodeterminação. A Tabela 1, a seguir, sistematiza os principais temas abordados:

Tabela 1 - Número de PGTA de terras indígenas no Pará por Temas/Demandas

Temas/ Demandas	Números de PGTA que abordam o tema (2012 a 2019)
Educação escolar	14
Saúde indígena	13
Desintrusão das terras indígenas	9
Questão hídrica	10
Manutenção da cultura e tradições	15

Fonte: elaboração própria, com base de dados de PGTA disponíveis em associações indígenas, ISA e FUNAI.

A leitura da Tabela 1 evidencia que os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) elaborados por povos indígenas no Estado do Pará priorizam, em sua maioria, temas estruturantes relacionados à manutenção da cultura e tradições indígenas (15 planos) e à educação escolar indígena (14 planos). Esses dados revelam a centralidade das dimensões

culturais e educacionais na formulação das estratégias de gestão territorial, reafirmando o papel dos saberes tradicionais e da formação escolar diferenciada como pilares da autonomia e da reprodução social dos povos originários.

A saúde indígena, contemplada em treze Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), configura-se como uma das prioridades recorrentes, evidenciando a necessidade premente de políticas públicas específicas que considerem os contextos socioculturais, as práticas tradicionais de cuidado e as condições de acesso aos serviços de saúde nas aldeias. A presença dessa temática nos PGTAs reflete a fragilidade dos sistemas de saúde nos territórios indígenas, demandando maior articulação e esforços conjuntos com a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) para o fortalecimento da atenção à saúde indígena.

A questão hídrica, presente em 10 planos, reflete preocupações recorrentes com a gestão comunitária da água, o acesso adequado e a preservação de nascentes e rios, dimensões particularmente sensíveis em um cenário de intensificação dos impactos ambientais decorrentes da mineração, da expansão agropecuária e de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia.

Embora abordada com menor frequência, a desintrusão das terras indígenas está presente em nove Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), assumindo elevada relevância política. Essa demanda refere-se à efetivação dos direitos territoriais originários, diante da persistência de ocupações ilegais, atividades garimpeiras e outras pressões externas que comprometem a integridade das terras demarcadas. O PGTA, nessa perspectiva, é mais que um plano de gestão: é um instrumento de autodeterminação e resistência política.

Os PGTAs expressam a urgência de investimentos concretos em ações de vigilância e proteção territorial, em cooperação interinstitucional, especialmente com órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A inclusão dessa temática nos planos evidencia a resistência ativa das comunidades indígenas frente à omissão do Estado e à morosidade na retirada de invasores, reforçando a necessidade do cumprimento das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto à proteção das terras tradicionalmente ocupadas.

Todo o processo deliberativo referente à identificação de demandas e prioridades dos povos indígenas ocorre no interior de seus respectivos territórios, sendo sistematizado nos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs). Após a elaboração participativa, o PGTA é submetido à validação do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (CG-PNGATI), órgão colegiado responsável por sua homologação no âmbito da política pública federal. A etapa subsequente consiste na

captação de recursos financeiros e na articulação institucional necessária para a implementação efetiva do plano. Com o devido financiamento, torna-se possível atender a uma série de demandas estruturais e sociais no interior da terra indígena.

Dessa forma, os dados disponíveis evidenciam que os PGTAs não se restringem a meros instrumentos de gestão ambiental, mas configuram projetos político-pedagógicos e de autodeterminação. Esses planos são construídos por meio de processos participativos, nos quais os povos indígenas articulam a defesa territorial, a sustentabilidade socioambiental e a afirmação de seus direitos coletivos.

Entretanto, a obtenção de informações sistematizadas sobre os PGTAs ainda enfrenta entraves institucionais. A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) informou que está desenvolvendo uma ferramenta interativa para facilitar o acesso e a consulta a dados sobre os Planos de Gestão Territorial e Ambiental. No entanto, até o momento, essa plataforma não foi disponibilizada ao público.

Paralelamente, a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) mantém o portal pgtas.coiab.org.br, que reúne informações relevantes sobre os PGTAs na Amazônia Legal. Apesar da importância da iniciativa, o site ainda possui limitações operacionais, como a ausência de filtros por estado, o que dificulta a identificação e quantificação precisa dos planos elaborados no Estado do Pará. Alguns dos PGTAs utilizados nesta análise foram obtidos diretamente junto à FUNAI.

Constata-se, contudo, que grande parte da literatura especializada e dos instrumentos técnicos voltados à implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) ainda permanece concentrada na análise das ferramentas de diagnóstico e planejamento espacial, como os etnomapeamentos, os etnozoneamentos e o uso de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) (BRASIL, 2014). Ainda que tais instrumentos desempenhem papel relevante na consolidação da gestão territorial, sua ênfase técnica tende a invisibilizar dimensões substantivas expressas pelos povos indígenas nos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), como os conflitos socioambientais, a exigência por políticas públicas adequadas e a denúncia sistemática de violações de direitos coletivos.

Nesse contexto, é imprescindível compreender os PGTAs não apenas como produtos técnicos, mas como instrumentos de ação política e de resistência, capazes de pautar o Estado e suas instituições, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), além de governos estaduais e municipais,

bem como articular alianças com organizações da sociedade civil. Os PGTAs vão além do ordenamento territorial: expressam os modos de vida dos povos indígenas, seus sistemas próprios de governança e suas estratégias de permanência e reprodução sociocultural.

A participação, portanto, deve ser entendida em sentido ampliado: trata-se da incorporação dos saberes, práticas e prioridades dos povos indígenas nos processos decisórios que afetam seus territórios e modos de vida. Essa concepção rompe com a visão tecnocrática da gestão, anteriormente concebida como atribuição de especialistas externos, e afirma o protagonismo indígena como agente de formulação, execução e monitoramento das políticas públicas territoriais.

A experiência acumulada no Estado do Pará ilustra esse avanço. Diversos povos indígenas, têm elaborado PGTAs, que integram aspectos culturais, ambientais e políticos. Essa realidade contrasta com a de outras regiões do país, como o Nordeste brasileiro, onde a elaboração dos PGTAs ainda é incipiente, especialmente em territórios do bioma Caatinga. Nesses casos, os desafios para a construção de uma gestão territorial sensível às especificidades socioculturais e ecológicas são ainda mais complexos, exigindo metodologias apropriadas e o fortalecimento de políticas públicas interculturais.

A prática da gestão territorial, nesse sentido, tem se transformado. De um modelo técnico-burocrático, voltado à racionalização do uso dos recursos, caminha-se para uma prática política cotidiana conduzida pelos próprios povos indígenas. Essa prática articula passado e presente, memória e inovação, respondendo de maneira situada aos impactos do crescimento populacional, das mudanças climáticas, das pressões extrativistas e das omissões estatais.

4. Participação indígena no Comitê Gestor da PNGATI

Este capítulo analisa empiricamente a participação indígena no Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (CG-PNGATI), principal instância de governança e deliberação da política. O Comitê Gestor exerce um papel transversal, articulando-se com todos os demais eixos temáticos e sendo decisivo na validação de ações estratégicas.

A partir dessa análise, evidencia-se a centralidade do CG-PNGATI como espaço político de exercício da autonomia indígena, cuja atuação é fundamental para a consolidação de práticas de governança ambiental e de democracia participativa decolonial.

4.1 O COMITÊ GESTOR DA PNGATI: Estrutura paritária e representatividade de gênero e étnico-territorial

A composição do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (CG-PNGATI) está definida no Decreto nº 7.747/2012, que instituiu a própria política. Trata-se de uma instância paritária, formada por igual número de representantes do governo federal e dos povos indígenas, o que garante, ao menos formalmente, o equilíbrio nas deliberações. Tal paridade busca assegurar não apenas o equilíbrio quantitativo entre os segmentos, mas também a equidade no processo decisório. Para Dahl (2005, p.109), embora a extensão da participação seja desejável, o número absoluto de participantes nem sempre é indicativo de uma deliberação bem-sucedida. A qualidade da participação, em termos de informação, reflexão e igualdade de voz, é o que define a legitimidade democrática. Outro aspecto digno de observação, refere-se à participação de mulheres indígenas no CG-PNGATI, que evidenciou uma mudança importante em relação ao perfil dos participantes, alterando em alguma medida os temas discutidos no âmbito da política.

Os representantes governamentais são designados por meio de indicações formais feitas por diversos órgãos do Poder Executivo Federal, com previsão de um titular e um suplente para cada instituição. Os órgãos com assento no Comitê incluem: o Ministério da Justiça e Segurança Pública (por meio da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – Funai); o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; o Ministério da Saúde; o Ministério da Educação; o Ministério da Cultura; o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério do Planejamento e Orçamento; o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; o Ministério da Pesca e

Aquicultura; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

A representação indígena é composta por doze membros, igualmente com direito a voz e voto. A escolha desses representantes ocorre por meio de evento nacional específico convocado pela Funai, respeitando os princípios da autonomia dos povos indígenas. O processo eleitoral busca assegurar a representatividade étnica e a diversidade regional, com participação de diferentes biomas e contextos socioculturais, bem como a paridade em relação ao número de representantes governamentais. No âmbito da PNGATI é preciso aferir “para além” da pluralidade dos atores com relação à participação nas reuniões, para pensar se há equidade com relação à representação dos territórios, sobretudo territórios amazônicos, essa questão é negligenciada nas literaturas sobre o tema.

Os critérios de escolha incluem: i) a realização de assembleia nacional com participação de representantes de várias etnias e regiões do país; ii) a valorização de lideranças reconhecidas pelas próprias comunidades; e iii) o compromisso com a representatividade plural, respeitando as formas próprias de organização e decisão dos povos indígenas.

4.2 PARTICIPAÇÃO DE CONVIDADOS CONSULTIVOS

O CG-PNGATI também pode contar com a presença de convidados permanentes ou eventuais, que participam com caráter consultivo, ou seja, sem direito a voto. Entre esses convidados, podem estar presentes: o Ministério Público Federal (MPF); organizações indígenas não formalmente representadas; entidades da sociedade civil; universidades e instituições de pesquisa; além de representações estaduais e municipais vinculadas à gestão ambiental ou indigenista. Essa abertura contribui para ampliar a escuta qualificada e proporcionar respaldo técnico ao processo deliberativo.

A composição do Comitê Gestor da PNGATI reflete esforços institucionais no sentido de garantir diversidade e equilíbrio na governança da política. Além disso, a inclusão efetiva dos representantes indígenas, com direito a voto e protagonismo nas decisões, reforça o caráter deliberativo e participativo da PNGATI. A participação social qualificada é ainda fortalecida pela presença de convidados com competência técnica, como membros do MPF, universidades e organizações indígenas diversas, possibilitando uma escuta ampliada, plural

e informada. Assim, a estrutura do Comitê Gestor avança na direção de uma gestão compartilhada e intercultural das políticas públicas.

4.3 AS REUNIÕES DA PNGATI REALIZADAS (2012-2019)

Entre os anos de 2012 e 2019, foram promovidas diversas reuniões interinstitucionais no âmbito da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), reunindo representantes de órgãos do Estado, instituições acadêmicas, organizações indígenas e entidades da sociedade civil. A identificação das instituições que efetivamente detêm acesso e voz nesses espaços deliberativos revela-se fundamental para a compreensão das dinâmicas de poder e dos vetores de influência dos povos indígenas na implementação das ações voltadas à gestão territorial e ambiental.

Quadro 1 - Participação de Associações Indígenas no CG-PNGATI

Ano	Data da reunião	Instituição indígena	Pauta principal	Participação
2012	15/03/2012	APIB- Articulação dos povos indígenas do Brasil	Aprovação do Plano de Ação da PNGATI	SIM
2013	09/05/2013	COIAB- Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia	Implementação dos PGTAs na Amazônia Legal	SIM
2014	21/08/2014	ATIX- Associação Terra Indígena Xingu	Monitoramento territorial e manejo sustentável	SIM
2014	11/11/2014	Conselho Terena	Avaliação da capacitação técnica indígena para a capacitação ambiental	SIM
2015	26/06/2015	Federação dos Povos Indígenas do Pará- FEPIPA	Fortalecimento da Governança local e mecanismos de participação	SIM
2015	14/12/2015	Conselho Indigenista de Roraima-CIR	Deliberação sobre proteção territorial e presença de garimpo ilegal	SIM
2016	18/04/2016	Wyty Cate- Organização do Povo Kayapó	Revisão dos metas da PNGATI	SIM
2017	20/09/2017	APIB-Articulação dos	Avaliação dos	SIM

		povos indígenas do Brasil	orçamentos destinados à implementação dos PGTA's	
2018	8/06/2018	Organização das Mulheres Indígenas da Amazônia	Equidade de gênero e políticas públicas para as mulheres indígenas	SIM
2019	17/05/2019	(sem registro oficial de presença indígena direta)	Reestruturação da Comissão Nacional da Política Indigenista	NÃO

Fonte: Dados da pesquisa, 2025. Elaboração própria com base em atas públicas da PNGATI e relatórios da CNPI (2012–2019).

Tem-se, nesse contexto, um conjunto de entidades representativas dos povos indígenas cuja atuação participativa foi decisiva para os avanços da PNGATI. Os resultados alcançados decorrem, em grande medida, da articulação prévia da sociedade civil, especialmente das associações indígenas, e do nível de diálogo construído com o poder público. Essa interação fortaleceu os espaços institucionais e favoreceu a implementação da política.

Dessa forma, torna-se essencial, nos estudos sobre a PNGATI, considerar o papel do poder local exercido por segmentos da sociedade civil diretamente envolvidos em sua implementação. Observa-se a atuação expressiva do terceiro setor, bem como a presença de empresas, cuja participação tem sido alvo de questionamentos e denúncias. A análise das reuniões do Comitê Gestor entre 2012 e 2019 revela uma progressiva redução da participação de organizações indígenas, especialmente a partir de 2016, em um cenário de retração institucional. Conforme Oliveira e Gruppioni (2021), esse movimento caracteriza um esvaziamento político da PNGATI, agravado após o golpe de Estado em 2016. A partir de então, verificaram-se cortes orçamentários recorrentes, fragilização das instâncias deliberativas e desmobilização dos espaços de participação, comprometendo a implementação da política.

O ano de 2019 marca uma ruptura mais nítida, com a ausência registrada de representantes indígenas em reuniões formais, revelando a fragilidade da institucionalização da política indigenista diante de mudanças na conjuntura federal. Esse cenário é crítico sobretudo diante dos desafios contemporâneos que envolvem a segurança de lideranças indígenas, o aumento do desmatamento em terras tradicionais e o desmonte de mecanismos de proteção territorial.

As reuniões analisadas revelam, contudo, a relevância dos espaços como arenas de deliberação multissetorial, nas quais temas como combate ao desmatamento, fortalecimento da governança indígena, educação indígena e segurança territorial foram tratados. Os dados demonstram a necessidade de rearticulação política da PNGATI, com foco na retomada da participação indígena efetiva e no fortalecimento de sua governança institucional.

Identificar quais organizações possuem acesso às arenas de discussão é fundamental para compreender os interlocutores mais frequentes, bem como os atores que desempenham papel ativo na instrução técnica e na colheita de informações acerca de temas que atualmente são debatidos no âmbito do Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI).

Os dados apresentados no quadro 1 revelam que houve uma ampla requisição de participação institucional por meio de memorandos e convites emitidos pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), endereçados a diferentes entidades representativas indígenas durante o período de 2012 a 2019. No entanto, a resposta efetiva e a participação física nas reuniões variaram significativamente ao longo dos anos.

A frequência mais constante foi observada na Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), que compareceu a pelo menos três reuniões centrais (2012, 2017 e reuniões não oficiais em fóruns paralelos), desempenhando um papel de liderança nas deliberações sobre implementação da PNGATI, orçamento e acompanhamento dos PGTA's. A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e a Associação Terra Indígena do Xingu (ATIX) desempenharam papel de destaque em momentos estratégicos, especialmente nos anos em que os debates se concentraram no monitoramento territorial e na governança ambiental local. A COIAB, em particular, consolidou-se como uma organização de projeção nacional e internacional, atuando também como instância de reconhecimento e articulação das Organizações Indígenas da Amazônia (ASSIS, 2006).

A redução da presença institucional a partir de 2016, conforme já analisado, é coerente com o contexto de esvaziamento político da PNGATI, resultado de um processo mais amplo de desmobilização de políticas indigenistas participativas. O ano de 2019, em especial, marcou uma ruptura crítica, sem registros oficiais de participação indígena nas reuniões do comitê, ainda que memorandos tenham sido encaminhados pela FUNAI.

4.4 PARTICIPAÇÃO NOS ESPAÇOS DECISÓRIOS: AÇÕES DO EIXO 2 DA PNGATI

Os dados analisados evidenciam a necessidade de reativar os mecanismos de diálogo e de fortalecer o Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI), com ênfase na participação

representativa, qualificada e equitativa das organizações indígenas. Esse fortalecimento é fundamental para assegurar a continuidade da implementação da política e a efetiva garantia dos direitos dos povos originários. Nesse sentido, Tully (2008) argumenta que “participar democraticamente significa não apenas obedecer às regras do jogo, mas ter o direito de contestá-las, reinterpretá-las e coautoria-las junto aos demais membros da sociedade”. Complementarmente, Assis (2006) sustenta que se consolida o que denomina de espaço étnico, entendido como um processo de conquista do espaço político nas arenas institucionais, cuja dinâmica pode acarretar transformações no comportamento político de atores e instituições.

A análise das reuniões realizadas pelo Comitê Gestor da PNGATI (CG-PNGATI), entre 2012 e 2018, evidencia um período de expressivo avanço na participação de organizações e lideranças indígenas, especialmente nos anos iniciais que sucederam a criação da política. Os primeiros ciclos deliberativos destacaram-se pela implementação do Eixo 2 da PNGATI, voltado à promoção da participação e da governança, sendo acompanhados por uma intensa mobilização indígena.

Tal cenário indica um êxito inicial da política quanto ao seu objetivo de assegurar a participação qualificada e representativa dos povos indígenas na gestão de seus territórios. Esse impacto positivo foi potencializado pela atuação articulada de organizações indígenas regionais e nacionais, como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que exerceram papel estratégico no fortalecimento das deliberações políticas no âmbito do comitê gestor.

A experiência acumulada no funcionamento do CG-PNGATI evidencia que a participação indígena extrapola a dimensão consultiva, assumindo contornos deliberativos e, em certos contextos, autônomos, a depender da articulação dos atores envolvidos. As deliberações oriundas desse espaço têm impactado diretamente a implementação da PNGATI, especialmente no que diz respeito à definição de prioridades, metodologias de elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) e mecanismos de monitoramento e controle social.

A própria dinâmica de construção da PNGATI e a institucionalização do Comitê Gestor contribuíram para o fortalecimento da capacidade política dos povos indígenas, ao promoverem a formação de novas lideranças, o acesso ampliado à informação qualificada e a consolidação de redes de articulação socioambiental em nível nacional e regional. Tal processo permitiu a emergência de sujeitos políticos coletivos mais capacitados para

dialogar com o Estado, reivindicar direitos e propor políticas públicas adequadas às especificidades culturais, territoriais e ecológicas dos povos indígenas.

Conforme destaca Pateman (1992), “a participação deve ser compreendida não apenas como um meio instrumental para a consolidação democrática, mas como um fim em si mesma, de caráter formativo e emancipador”. Essa perspectiva se concretiza no protagonismo indígena tanto na formulação e execução dos PGTAs, quanto na atuação em instâncias institucionais mais amplas, como o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), fortalecendo a democracia participativa e plural no contexto das políticas públicas indigenistas.

O quadro abaixo mostra as mais importantes reuniões da PNGATI, bem como as pautas de discussão e deliberações.

Quadro 2 - Ações do Eixo 2 da PNGATI: Participação e Governança Indígena nos Espaços Decisórios

Ano	Evento / Reunião	Temas discutidos e deliberações	Participantes-chave
2013	1ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor da PNGATI	Implementação dos eixos da PNGATI; funcionamento dos GTs temáticos	Representantes da FUNAI, APIB, CNDPI, MMA, CIMI, ANM
2014	Oficina Nacional sobre Governança Indígena	Fortalecimento dos comitês regionais; formação em gestão territorial	Organizações indígenas, CTIs, GIZ, representantes de TIs
2015	Seminário de Avaliação da PNGATI	Monitoramento dos PGTAs; participação indígena nos processos governamentais.	CGPNGATI, organizações indígenas regionais, MMA, Funai
2016	10ª Reunião Extraordinária do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.	1) Análise dos plano de trabalho dos projetos estaduais que estão com chamadas para povos indígenas para que possam se apropriar do que está acontecendo; 2) Apresentação de dado sobre desmatamento e queimadas de 2% pelos representantes do CG, mostraram os estados que mais queimam; 3) a doação para o Fundo Amazônia foi prorrogada até 2031 e um dos pontos discutidos foi apoiar terras indígenas via PNGATI, em todos os biomas (nova diretriz para o biênio 2017-2019); 4) participação indígena no COFA, a abertura para avançar na implementação da PNGATI; 5)	1-APIB 2 – Câmara Técnica de Mudanças Climáticas e Comitê Indígena de Mudanças Climáticas e COP 3 – Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação 4 – COFA/ Comitê do Fundo Amazônia 5 – Chamada Pública do Maranhão-MMA 6 – CNPI 7 – USAID e ECAM 8 – Convidados

		Projetos da Chamada PNGATI do Fundo Amazônia: foram 9 Projetos, desses 4 estão contratados e 1 em fase de aprovação.	
2016	1ª Reunião da Câmara Técnica de Mudanças Climáticas – CG-PNGATI.	Elaboração de subsídios para o nivelamento e tomada de decisões do Comitê Gestor da PNGATI e do representante indígena no CONAREDD no que se refere à temática de mudanças climáticas.	FUNAI: CGGAM e CGMT, MMA (SMCQ e SEDR), CIMC: Domingos Xacriabá, Lindomar Terena, Diana Kaingang, Rodrigo Pataxó, Sinéia Wapixana, COIAB: Chico Apurinã, APIB: Sonia Guajajara, IPAM: Fernanda, TNC: Hélcio, RCA, CONAREDD: Toya Manchinery Coordenação: Sônia Guajajara APIB
2016	10ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor da PNGATI	Assunto: A participação da FUNAI na COP 22, destacando o ineditismo do evento “Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas Funai”, organizado pelo órgão indigenista, com apoio de agências governamentais e não-governamentais nacionais e estrangeiras. Funai acrescentou que os organismos parceiros viabilizaram a viagem de indígenas e produção de material para a mesa redonda realizada na COP, que foi avaliada positivamente pelo público que esteve presente, além de ter possibilitado uma maior articulação com outros órgãos de governo e possíveis financiadores para a PNGATI.	CIR Ministério da Justiça e cidadania- MJC FUNAI ECAM APIB APOINME SESAI IEPE
2017	Encontro Nacional dos Comitês Regionais	Acordos de gestão territorial; estruturação dos comitês regionais e locais	APIB, Funai, ISA, COIAB, representantes de PGTAs
2017	12ª Reunião Ordinária PNGATI	A Coordenação-Geral de Desenvolvimento Econômico e Cooperação Internacional - CODIN propôs promover uma Oficina Informativa com representantes indígenas sobre o GCF e sobre o documento acerca da Estratégia que será divulgado para consulta	ISA FUNAI IEPÉ MMA

		pública, provavelmente no final de outubro, com o objetivo de colher subsídios e contribuições desses representantes.	
2019	Reunião Extraordinária do CG- PNGATI	Revisão do Decreto 7.747/2012; ameaça de descontinuidade da política	Representantes indígenas, MPF, APIB, assessorias jurídicas
2021	Encontro Virtual Interinstitucional	Rearticulação da PNGATI após desmonte institucional; garantia da consulta prévia	Rede de apoio à PNGATI, GT Infraestrutura, organizações da sociedade civil
2023	Oficina Regional Amazônia Oriental	Consulta sobre prioridades para fortalecimento da governança indígena	Povos Kayapó, Munduruku, Tembé, Funai, COIAB, CNPI

Fonte: elaboração própria, com base em dados da FUNAI e MMA, acessados por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo Federal.

Ao propor um recorte analítico específico sobre os mecanismos de participação dos povos indígenas no âmbito CG-PNGATI, com foco nas reuniões mais relevantes e nas Conferências Nacionais, verifica-se no estudo que, esse espaço deliberativo mostra-se estratégica para compreender não apenas a presença formal de representantes indígenas, mas também sua capacidade efetiva de influenciar decisões políticas e institucionais voltadas à governança dos territórios indígenas.

A estrutura acima mostra a participação de povos indígenas de diversas etnias. Conforme descrito nos relatórios, essa participação se dá de forma ativa por parte de algumas lideranças, que não apenas solicitam informações e opinam sobre as propostas, mas observa-se que também apresentam contribuições oriundas de seus territórios. São os próprios representantes indígenas que definem as prioridades e decidem sobre a coordenação e execução das atividades, demonstrando protagonismo nos processos deliberativos.

Com base na análise das atas e dos documentos oficiais, é possível demonstrar que a composição do CG-PNGATI tem implicações diretas nas deliberações e nos rumos da política pública, na medida em que os povos indígenas, ao exercerem uma participação ativa, consolidam-se como atores fundamentais no processo decisório, conforme previsto no Eixo 2 da PNGATI, que trata da participação social e do controle social como instrumentos essenciais para a efetividade da política.

Os dados coletados foram organizados conforme os seguintes parâmetros: data da reunião, nome da instituição indígena convidada, pauta e deliberações. Verifica-se que a seleção dos participantes indígenas é operacionalizada por meio de requisições formais –

requerimentos e ofícios – emitidos pela FUNAI e dirigidos às associações e organizações indígenas, sendo esses convites condicionados a critérios técnicos, territoriais e participativos, embora nem sempre explicitados de forma transparente nos documentos analisados.

Observa-se ainda, nas atas e requerimentos oficiais, que além das organizações indígenas, há a participação recorrente de órgãos públicos diretamente vinculados à PNGATI, tais como o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério do Meio Ambiente, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), o IBAMA, a SESAI, e representantes de universidades públicas e ONGs parceiras. A presença dessas instituições reforça o caráter intersetorial da política, mas também evidencia os múltiplos vetores de influência que se exercem sobre o processo de deliberação.

A análise qualitativa desses documentos demonstra, por um lado, que há uma diversidade significativa de organizações indígenas representadas, provenientes de diferentes regiões da Amazônia Legal e de outras áreas do território nacional. Por outro lado, evidencia-se que certas associações aparecem com maior frequência nos convites e nas participações, o que pode indicar a existência de assimetrias de acesso às arenas deliberativas, configurando um desafio à plena democratização do processo.

Os documentos analisados demonstram que a efetiva participação dos povos indígenas nas instâncias deliberativas da PNGATI está condicionada a múltiplos fatores, destacando-se, entre eles, o modo como se dá a escolha das lideranças representativas e os mecanismos institucionais de consulta. Para que essa participação transcenda o caráter meramente simbólico e se configure como substantiva, é imprescindível garantir o acesso pleno, equitativo e intercultural às informações que embasam os processos decisórios. Tal acesso deve respeitar as especificidades socioculturais dos povos indígenas, incluindo a valorização da oralidade, os modos próprios de deliberação coletiva e a tradução dos conteúdos para suas línguas originárias (GRUPPIONI; OLIVEIRA, 2021; SIQUEIRA JÚNIOR, 2020).

A institucionalização de conferências temáticas configura-se como um mecanismo essencial para o fortalecimento da democracia participativa. A 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada em junho de 2015, representou um marco nesse processo, ao proporcionar um espaço deliberativo no qual foram debatidas estratégias para a consolidação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e sua articulação com outras políticas públicas destinadas aos povos indígenas. Conforme define a Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI (2016), as conferências são fóruns

amplos e deliberativos que reúnem representantes do poder público, da sociedade civil e dos próprios povos indígenas em torno de uma agenda estratégica comum.

Nesse sentido, Moroni (2009, p. 111) observa que “as conferências e reuniões em caráter deliberativo escapam aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação”, destacando seu potencial inovador no campo da participação democrática. As reuniões no âmbito da PNGATI, por sua vez, assumem importância singular, pois permitem a construção de consensos mínimos e conferem legitimidade social e política aos rumos da PNGATI..

Entretanto, ao situar o problema da implementação das políticas públicas em um contexto mais amplo de participação democrática sob uma perspectiva decolonial, e ao relacionar empiricamente os dados com as formulações teóricas, evidencia-se que as reivindicações por maior participação não podem ser plenamente contempladas pelas teorias clássicas da democracia participativa. Essas teorias, quando descoladas das realidades pluriépistêmicas e dos contextos históricos dos povos indígenas, correm o risco de projetar cenários ilusórios e insuficientes. Torna-se necessário, portanto, considerar outras formulações teóricas que, mantendo a pluralidade como eixo central, reconheçam a diversidade dos sujeitos políticos e a legitimidade de suas formas próprias de participação e deliberação.

Somente com a apropriação adequada dessas informações é possível assegurar que as decisões adotadas estejam ancoradas em critérios definidos pelos territórios e culturalmente situados, reforçando a legitimidade das deliberações no âmbito da política indigenista. Como observa João Pacheco de Oliveira (2016), a presença indígena em arenas institucionais de decisão exige o reconhecimento de epistemologias plurais e a superação do modelo integracionista ainda presente em diversas políticas públicas. Em consonância, Viveiros de Castro (2002) aponta que o diálogo intercultural requer não apenas tradução linguística, mas também tradução ontológica, considerando os diferentes modos de existência e de relação com a terra, o tempo e o poder.

Nesse sentido, a PNGATI, ao incorporar a participação indígena como eixo estruturante (Eixo 2), estabelece uma diretriz essencial para o fortalecimento das formas próprias de governança territorial. Contudo, como demonstram os estudos de Oliveira e Gruppioni (2021), os mecanismos de participação instituídos no Comitê Gestor da PNGATI têm enfrentado obstáculos de natureza política e estrutural, que limitam sua implementação e restringem a inclusão plena das vozes indígenas nos processos deliberativos.

Tal processo deve ser compreendido à luz de uma abordagem que reconhece a diversidade sociocultural dos povos indígenas e a necessidade de construção de políticas públicas fundadas em diálogo intercultural. A PNGATI, nesse sentido, constitui uma tentativa singular de institucionalização de um modelo intercultural de governança.

Complementando essa leitura, João Pacheco de Oliveira (2016) argumenta que a PNGATI representa uma ruptura paradigmática com políticas assimilacionistas do passado, ao incorporar saberes indígenas como componentes legítimos na formulação e execução de políticas territoriais. Essa concepção se materializou especialmente entre 2012 e 2015, período no qual se registrou o maior número de reuniões e maior engajamento das instituições indígenas nos processos decisórios – conforme evidenciado nos dados sistematizados anteriormente.

Portanto, o período de 2012 a 2015 pode ser caracterizado como um momento de consolidação de uma arena institucional aberta à diversidade étnica e ao intercâmbio de saberes, em que a presença indígena foi condição de legitimidade e implementação da PNGATI. Tal crescimento na participação não apenas confirma as análises de Araújo (2009) e Rezende (2018), mas também reforça a tese de que a implementação de políticas públicas territoriais em contextos de pluralismo cultural exige estruturas deliberativas sensíveis à diferença e capazes de garantir justiça cognitiva e equidade política.

No estado do Pará, constata-se que a realização de reuniões de monitoramento e oficinas, bem como a constituição de comitês e subcomitês locais da PNGATI, têm exercido um papel decisivo na implementação da política. Tais estratégias revelam-se indispensáveis diante da centralidade da participação social e da necessidade de garantir a implementação das políticas públicas nos territórios indígenas. Um dos pontos analisados neste estudo refere-se ao tipo de decisões efetivamente tomadas no CG-PNGATI, conforme registrado em atas e documentos correlatos — um aspecto frequentemente negligenciado por outras pesquisas, que tendem a subestimar sua importância. Essa lacuna, no entanto, reflete uma característica recorrente na literatura recente sobre a PNGATI, na qual a dimensão deliberativa e procedimental da política é abordada de maneira secundária.

Contudo, os dados indicam que os conselhos e instâncias participativas da PNGATI vêm ampliando seu escopo de atuação, ao incorporar discussões sobre temas contemporâneos, como a crise climática e a sustentabilidade territorial. Com isso, contribuem para o desenvolvimento de capacidades práticas de participação política entre os povos indígenas, ao mesmo tempo em que ampliam os horizontes temáticos e os interesses

representados nos processos decisórios. Dessa forma, a implementação da PNGATI mostra-se mais promissora em contextos onde há um ambiente participativo efetivo.

Os registros analisados demonstraram que a baixa participação de povos indígenas da Amazônia legal está diretamente relacionada à insuficiência de recursos financeiros destinados à política, o que impacta, sobretudo, os níveis mais descentralizados de organização. Ainda que a participação plena seja limitada por fatores como as grandes distâncias geográficas e os elevados custos logísticos, especialmente relacionados ao transporte de lideranças indígenas, a presença e atuação de representantes locais nos espaços deliberativos mostram-se fundamentais para a formulação de soluções adequadas às realidades territoriais e socioculturais específicas.

A compreensão do cenário de participação indígena no período analisado é fundamental para os objetivos deste trabalho, especialmente para testar a hipótese de que a PNGATI enfrenta entraves de natureza estrutural e política que comprometeriam sua plena implementação, sobretudo no que se refere à garantia da inclusão efetiva dos povos indígenas nos processos decisórios que lhes dizem respeito.

Os dados coletados permitem observar que o Comitê Gestor da PNGATI contou, ao longo dos anos, com representações indígenas provenientes de uma diversidade significativa de etnias, considerando-se o tipo de associações e órgãos que compõem a maioria das participações. Este dado revela uma possível tendência à repetição de determinados interlocutores, o que pode indicar assimetria no acesso aos espaços de deliberação, sem, contudo, invalidar a presença indígena como um todo.

5. A Desarticulação das instâncias participativas e a sustentabilidade da PNGATI

O capítulo examina os efeitos das mudanças de governo, com foco no período de Jair Bolsonaro, sobre a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), destacando o enfraquecimento institucional e financeiro da política. A análise aborda atos normativos, como a Medida Provisória nº 870/2019 e o Decreto nº 9.759/2019, que alteraram competências da FUNAI, extinguíram colegiados e fragilizaram espaços de deliberação e controle social.

O governo Bolsonaro é caracterizado pelo retrocesso democrático e de incentivo à agenda ruralista, alinhada a interesses de mineradores, marcada pelo avanço do desmatamento, da grilagem e da mineração ilegal em terras indígenas. A supressão de conselhos e a reconfiguração do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) sem consulta prévia resultaram na perda de articulação interinstitucional e na violação de direitos de participação.

A análise evidencia a falta de financiamento público contínuo, a dependência excessiva de cooperação internacional e a concentração de recursos em determinados povos e regiões. Ressalta-se, assim, a urgência de ampliar a capilaridade dos investimentos e instituir mecanismos próprios de financiamento indígena, garantindo a viabilidade de ações estratégicas, como reuniões e conferências nacionais. Conclui-se que a sustentabilidade da PNGATI exige a reativação de seus mecanismos institucionais, a recomposição do orçamento público e o fortalecimento das formas autônomas de governança territorial, incorporando fontes diversificadas de financiamento e assegurando a efetividade da participação indígena na gestão de seus territórios.

5.1. IMPACTOS DO GOVERNO BOLSONARO SOBRE A PNGATI E OS DESAFIOS A SUA SUSTENTABILIDADE

Com o objetivo de compreender a importância das instâncias de participação social na estrutura normativa da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e os efeitos regressivos decorrentes de sua fragilização com a mudança de governos, examina-se os decretos e medidas provisórias presidenciais que incidiram sobre os processos de desmonte da política. A análise concentra-se na relação entre essas normativas e o enfraquecimento dos espaços institucionais de deliberação e controle social, os quais são fundamentais para a efetividade da governança territorial indígena no Brasil.

No governo de Jair Bolsonaro (2019–2022), a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) foi alvo de severos retrocessos institucionais que comprometeram sua efetividade normativa e a continuidade de seus mecanismos participativos. Logo no início da gestão, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, buscou-se subtrair da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) a competência para a demarcação de terras indígenas, transferindo-a ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ademais, propôs-se a vinculação da FUNAI ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em substituição ao Ministério da Justiça, o que fragilizaria sua atuação institucional. Tais medidas, embora inicialmente aprovadas, foram objeto de intensas mobilizações e sofreram resistência no Congresso Nacional, sendo posteriormente suspensas por decisão do Supremo Tribunal Federal, por afrontarem os princípios constitucionais de proteção aos direitos indígenas (RISSO; CARVALHO, 2021, p. 344).

Dentre os atos mais emblemáticos do desmonte institucional, destaca-se o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu centenas de colegiados da administração pública federal, incluindo o Conselho da Política de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Tal órgão, de composição paritária entre Estado e sociedade civil, era vinculado à FUNAI e desempenhava papel estratégico na implementação da PNGATI, notadamente no tocante à proteção dos povos em isolamento voluntário. Sua extinção representou a supressão de um espaço democrático essencial de deliberação e controle social, em violação ao princípio da soberania popular, consagrado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002 (BRASIL, 2019).

O conjunto dessas medidas revela não apenas o enfraquecimento de uma política pública essencial à gestão ambiental e aos direitos territoriais indígenas, mas também a tentativa de desconstitucionalização das demarcações de terras indígenas além de afirmar que, durante seu governo, não vai haver ‘um centímetro de terra demarcada’ (SANCHEZ, 2018), gerando intensa reação e resistência por parte das organizações indígenas, da sociedade civil e de instituições de controle social.

O Decreto nº 9.759/2019 materializou, assim, a desestruturação deliberada de mecanismos participativos, desarticulando a governança indígena e fragilizando a efetividade da PNGATI. Os resultados de Avritzer (2021, p. 132) reforçam que “o governo Bolsonaro adotou uma estratégia de desconstrução dos canais de participação

institucionalizados como parte de um projeto de regressão democrática e concentração decisória”. Ao tratar desse período Benetti (2023, p.2) sustenta que:

(...) Através de um projeto político voltado exclusivamente para o benefício de alguns grupos, sua gestão foi marcada pela aliança com o bloco ruralista e o apoio de mineradoras. Sua controversa política ambiental promoveu o avanço sem precedentes do desmatamento, o aumento na comercialização e uso de agrotóxicos, o aumento de queimadas, a facilitação da grilagem, da mineração ilegal e da caça em territórios indígenas, o envenenamento de populações por mercúrio e pesticidas usados em plantações, além do aumento significativo da violência no campo cujas vítimas, majoritariamente, foram os povos indígenas.

Eis que a supressão dos conselhos e fóruns de consulta revela uma ruptura com o modelo interinstitucional e intercultural de formulação de políticas públicas que vinha sendo construído ao longo das últimas décadas.

Outro retrocesso significativo foi a proposta de recriação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por meio do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. A titular do novo ministério, Damares Alves, não se importava: “ índio não é só terra” (PINTO, 2022).

Tal deslocamento institucional, ao transferir a política indigenista de seu locus tradicional, o Ministério da Justiça e a FUNAI, para um ministério sem expertise na matéria, comprometeu a articulação da PNGATI com órgãos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a própria FUNAI.

A paralisação das atividades do CNPI entre 2019 e 2022 e sua reconfiguração sem consulta prévia às populações indígenas constituem violações diretas à Convenção nº 169 da OIT, em especial ao artigo 6º, que determina a consulta livre, prévia e informada em todas as decisões administrativas ou legislativas que afetem os povos indígenas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989). Conforme enfatiza Oliveira (2004, p. 67), “a construção de uma política indigenista democrática requer a articulação entre a participação indígena e a presença efetiva do Estado em ações coordenadas e integradas”.

O esvaziamento técnico e político do CNPI, associado à ausência de representatividade indígena, à substituição de critérios técnicos por alinhamentos ideológicos e à instrumentalização política do órgão, comprometeu de maneira estrutural a governança da PNGATI. A FUNAI, submetida à interferência do Executivo, perdeu autonomia e teve competências essenciais — como a identificação e demarcação de terras — transferidas ao Ministério da Agricultura, comandado por interesses ruralistas. Tal

reorganização foi denunciada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2022) como uma forma de “assédio institucional”, caracterizado pela corrosão deliberada da capacidade estatal de proteger direitos fundamentais.

O enfraquecimento da FUNAI e a supressão dos espaços colegiados inviabilizaram o funcionamento do Comitê Gestor da PNGATI, comprometendo o controle social e a formulação de políticas voltadas à gestão sustentável dos territórios. O discurso oficial, por sua vez, reforçou o ataque institucional com declarações como “vou dar uma foïçada na FUNAI” (PINTO, 2022), evidenciando o uso do aparato estatal para criminalizar lideranças e deslegitimar os direitos indígenas, conforme já denunciado pela Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

O impacto direto nos territórios foi expressivo: registraram-se aumentos nos índices de desmatamento, invasões, grilagem e mineração ilegal, sobretudo na Amazônia Legal. A incapacidade da FUNAI em conter tais violações resultou em denúncias formais à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e ao Comitê de Direitos Humanos da ONU, alertando para a ausência de garantias procedimentais no Brasil.

Apesar desse cenário adverso, os povos indígenas demonstraram notável resiliência. A elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), constitui uma forma de resistência autônoma baseada em práticas sustentáveis, acordos comunitários e governança local. A própria FUNAI (2012, p. 19) reconhece que os PGTAs requerem “ampla participação das comunidades, articulação institucional e apoio técnico continuado”. Atualmente, mais de 150 terras indígenas contam com PGTAs em diferentes estágios de aplicação, reafirmando o protagonismo indígena na defesa de seus territórios e na conservação da sociobiodiversidade.

Conforme ressalta Avritzer (2021), o governo Bolsonaro protagonizou uma das mais intensas regressões democráticas do período pós-1988, marcada pela desinstitucionalização, deslegitimação da participação popular e degradação dos mecanismos de controle social. No campo da política indigenista, essa degradação traduziu-se na fragilização da PNGATI, no cerceamento de direitos fundamentais e na violação de tratados internacionais.

As implicações do governo Bolsonaro para a política indígena revelam que a PNGATI requer, além da reativação de seus mecanismos institucionais e da recomposição dos investimentos públicos, o fortalecimento das formas autônomas de governança territorial que incorporem alternativas de financiamento. Nesse contexto, a sustentabilidade da política está intrinsecamente ligada à efetividade da participação indígena nos processos de decisão e na gestão de seus territórios.

Apesar dos avanços institucionais e normativos alcançados desde sua instituição, a política enfrenta obstáculos estruturais relevantes à sua implementação, entre os quais se destacam a ausência de um financiamento contínuo, a fragmentação das ações governamentais voltadas aos povos indígenas e a persistência de conflitos fundiários. A principal fragilidade da PNGATI, atualmente, está na insuficiência de recursos financeiros — agravada por descontinuidades administrativas decorrentes de mudanças de governo —, o que compromete a execução das diretrizes previstas e o fortalecimento dos processos participativos. Conforme destaca a organização The Nature Conservancy (2012), o potencial de convergência entre os interesses coletivos dos povos indígenas e os objetivos da proteção ambiental ainda não se concretizou plenamente no ordenamento institucional brasileiro. Tal descompasso decorre, em grande parte, da fragilidade das estruturas institucionais responsáveis pela execução das políticas públicas indigenistas, notadamente em razão da insuficiência de recursos financeiros e da permanência de conflitos fundiários envolvendo a titularidade e o uso dos territórios tradicionalmente ocupados.

Apesar dessas limitações, verifica-se que, entre os anos de 2012 e 2016, diversas organizações indígenas foram beneficiadas por editais vinculados ao Fundo Amazônia, administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos provenientes de cooperação internacional, especialmente do Governo da Noruega. Os projetos financiados por esse mecanismo de fomento tiveram como principais finalidades o fortalecimento das estruturas de governança indígena, a consolidação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) e a preservação das florestas situadas em terras indígenas, em conformidade com os princípios da sustentabilidade socioambiental.

Cabe destacar que, entre os custos operacionais recorrentes à plena implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), figura o financiamento necessário à realização periódica de reuniões e conferências regionais, cuja periodicidade média tem sido quadrienal, conforme estabelecido pelos instrumentos normativos e deliberações do Comitê Gestor da política.

De acordo com dados da última Conferência Nacional de Política Indigenista, estima-se que o custo médio por participante seja de aproximadamente R\$ 1.500, totalizando em torno de R\$2,5 milhões por evento (THE NATURE CONSERVANCY, Estudo de Sustentabilidade). Esse montante abrange despesas logísticas, operacionais e de mobilização, sendo essencial para viabilizar a participação efetiva dos povos indígenas nos processos deliberativos e na construção coletiva das diretrizes da PNGATI.

A sustentabilidade financeira da PNGATI configura-se como dimensão estratégica para sua efetiva implementação e fortalecimento institucional. Não obstante os avanços políticos, observa-se a persistência de limitações significativas no que tange à destinação de recursos públicos regulares voltados à execução das diretrizes estabelecidas pela referida política pública.

Desde sua instituição, a execução dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) tem sido majoritariamente viabilizada por meio de iniciativas de organizações indígenas, com apoio significativo de fundos internacionais, como o Fundo Amazônia.

Não obstante tais iniciativas, é imprescindível reconhecer que a alocação de recursos orçamentários por parte do governo federal é condição indispensável para o fortalecimento dos processos participativos. A ausência de financiamento adequado compromete a materialização das deliberações coletivas e o pleno exercício da autonomia dos povos indígenas na gestão de seus territórios.

Ainda que o Decreto da PNGATI preveja, em seu artigo 15, a possibilidade de captação de recursos de fontes nacionais e internacionais, a contínua escassez orçamentária por parte da União evidencia a frágil priorização estatal da política. Torna-se, assim, imprescindível a construção de estratégias de financiamento que articulem o fortalecimento das parcerias internacionais com a ampliação do investimento público nacional, garantindo a continuidade das ações e a expansão da política para povos e territórios ainda não contemplados.

Quadro 3 - Sustentabilidade financeira da PNGATI- Principais fundos e fontes de apoio

Fonte/Fundo	Descrição	Relação com a PNGATI	Fonte
Fundo Amazônia (BNDES)	Criado em 2008, administrado pelo BNDES, com doações internacionais (Noruega, Alemanha).	Financiou projetos de gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas, fortalecendo ações da PNGATI.	BNDES. Fundo Amazônia. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br
Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	Fundo federal criado em 1989 para apoiar projetos socioambientais.	Possibilidade de financiar iniciativas locais de implementação da PNGATI.	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. FNMA.
Fundo Clima	Fundo federal de apoio a políticas de mitigação e adaptação às	Pode apoiar ações de ecogestão em Terras Indígenas, alinhadas à	MMA. Fundo Clima.

	mudanças climáticas.	PNGATI.	
Cooperação Internacional (PNUD, GIZ, Noruega etc.)	Parcerias bilaterais e multilaterais de financiamento.	Apoiaram a formulação e implementação da PNGATI, capacitação e governança.	Relatório de Implementação da PNGATI (MMA, 2018).
Orçamento Geral da União (OGU)	Recursos públicos via FUNAI, MMA e outros órgãos.	Principal fonte oficial, mas marcada por limitações orçamentárias.	Decreto nº 7.747/2012 (institui a PNGATI).

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios de Implementação da PNGATI (MMA, 2018), BNDES (Fundo Amazônia) e Ministério do Meio Ambiente.

O Quadro 3 reúne algumas das principais iniciativas de financiamento vinculadas à implementação da PNGATI nos últimos anos, evidenciando o papel estratégico desempenhado por organizações indígenas e entidades parceiras na execução dos projetos. Observa-se que a maior parte dos recursos tem origem em fundos internacionais, sendo a aprovação de propostas de associações indígenas pelo Fundo Amazônia um exemplo de fortalecimento da gestão territorial e ambiental. O protagonismo dessas instituições pode ser explicado, entre outros aspectos, pela consolidação de uma estrutura institucional composta por associações legalmente constituídas, com reconhecida capacidade técnica e jurídica para captar e executar projetos de maior complexidade.

A presença de atores sociais com efetiva capacidade de deliberação contribui para corrigir assimetrias na distribuição de recursos e no acesso a direitos, o que torna imprescindível o fortalecimento de arranjos institucionais baseados em formas ampliadas de participação democrática. Nesse sentido, como destaca Avritzer (2003), “a racionalidade comunicativa, quando articulada a mecanismos participativos consistentes, constitui elemento central para a superação de déficits distributivos e para a consolidação de políticas públicas mais equitativas e efetivas”. Tal realidade evidencia, de um lado, a relevância dos mecanismos de financiamento quando articulados a estruturas organizativas indígenas autônomas e capacitadas. De outro, revela a urgência de ampliar a capilaridade dos investimentos públicos e internacionais, de forma a contemplar povos e regiões historicamente marginalizados da Amazônia Legal. Impõe-se, portanto, ao Poder Público e às instituições financiadoras a adoção de critérios distributivos equitativos, acompanhados de mecanismos de apoio técnico, administrativo e formativo voltados às comunidades com menor infraestrutura organizacional.

A efetividade das políticas públicas participativas não pode ser atribuída exclusivamente à existência formal de espaços de participação popular. É necessário considerar, de forma abrangente, a conjuntura sociopolítica em que tais políticas são implementadas, com destaque para os aspectos financeiros e institucionais que condicionam sua materialização. Nesse sentido, Silva (2003) argumenta que a simples criação de canais participativos não garante, por si só, transformações estruturais. É indispensável que o Poder Público atue com compromisso na aplicação efetiva das “regras do jogo”, assegurando que os princípios da participação e da equidade sejam respeitados e operacionalizados.

A sustentabilidade financeira da PNGATI é prevista em seus marcos normativos e regulamentações institucionais, sendo assegurada por meio da articulação de diferentes fontes de financiamento e da construção de parcerias estratégicas. Tal arranjo busca garantir não apenas a viabilidade técnica da política, mas também sua continuidade no longo prazo, em consonância com os princípios constitucionais de proteção aos direitos dos povos indígenas e à preservação ambiental.

Dentre os principais mecanismos de financiamento, destacam-se os recursos provenientes do orçamento da União, direcionados a programas e ações voltados à proteção dos direitos indígenas, à gestão ambiental e à consolidação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs). Complementarmente, as parcerias com organizações da sociedade civil têm desempenhado papel relevante como coexecutoras ou apoiadoras técnicas e financeiras de projetos em territórios indígenas, especialmente em regiões de difícil acesso e com menor presença do Estado.

As iniciativas de cooperação internacional também compõem um eixo estratégico do financiamento da PNGATI, com destaque para os aportes voltados à conservação ambiental, ao enfrentamento das mudanças climáticas e à promoção da autodeterminação dos povos originários. Nesse sentido, fundos como o Fundo Amazônia, gerido pelo BNDES, têm viabilizado projetos que fortalecem a governança indígena e contribuem para a proteção de biomas estratégicos.

Além disso, programas de incentivo financeiro promovidos por órgãos públicos, como o Ministério do Meio Ambiente e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), buscam fomentar o desenvolvimento sustentável de áreas de relevante interesse socioambiental, articulando ações integradas de gestão territorial, valorização cultural e geração de renda.

Os registros empíricos analisados, extraídos das reuniões, e documentos técnicos, indicam que as principais temáticas abordadas nas reuniões giram em torno da necessidade

de garantir recursos para a elaboração, revisão e implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs), com ênfase em ações de reflorestamento e recuperação ambiental em Terras Indígenas. Essa prioridade reflete a demanda crescente por instrumentos que aliem a proteção ambiental à valorização dos modos de vida tradicionais.

Outro ponto recorrente foi a busca por mecanismos específicos que assegurem o acesso dos povos indígenas aos recursos do Fundo Amazônia e a outras fontes de cooperação internacional, como KfW, USAID, Noruega, GEF-7 e BIRD. Além disso, discutiu-se a importância de fomentar parcerias com organizações da sociedade civil, fundações filantrópicas (como Fundação Moore e Fundação Ford), e de ampliar o aproveitamento de instrumentos financeiros como royalties por uso sustentável, ICMS Ecológico, compensações ambientais, recursos do Fundo Clima, REDD+, DGM-BIRD, pagamentos por serviços ambientais e outros mecanismos vinculados às políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

As plenárias mais recentes destacaram a importância de fortalecer a ingerência do CG-PNGATI junto às fontes financiadoras, promovendo articulações estratégicas que viabilizem a destinação específica de recursos públicos — especialmente nos orçamentos de órgãos que integram o comitê — para a execução do plano integrado da PNGATI. A participação indígena nas Câmaras Consultivas Temáticas da CONAREDD e no Fundo Nacional de Repartição de Benefícios foi apontada como estratégia essencial para reverter recursos diretamente à implementação da política. Também foi levantada a necessidade de criar um Fundo Indígena próprio, que possa subsidiar ações como indenizações a ocupantes irregulares, assegurando a integridade dos territórios indígenas.

Entretanto, os dados também evidenciam os obstáculos enfrentados no campo financeiro. Ainda que avanços institucionais tenham sido registrados na última década, os recursos humanos e financeiros permanecem insuficientes para dar conta da complexidade e da escala das ações previstas. A escassez de financiamento compromete não apenas a continuidade das ações já em curso, mas também a ampliação da participação indígena e a efetividade dos instrumentos de gestão territorial.

Adicionalmente, observa-se um cenário de desafios estruturais que afetam diretamente a execução da PNGATI. Entre eles destacam-se: a não finalização de processos de regularização fundiária; as recorrentes invasões e expropriações de terras; a degradação ambiental das TIs e de seu entorno; os impactos sinérgicos de grandes empreendimentos (agronegócio, mineração, energia, infraestrutura logística); as transformações demográficas e socioculturais que influenciam o uso dos recursos naturais; além da crescente

vulnerabilidade social em algumas regiões — marcada por problemas como desnutrição, alcoolismo, migração urbana, exploração do trabalho e perda de práticas tradicionais.

Esses fatores, quando somados, indicam que a sustentabilidade financeira da PNGATI não pode ser dissociada de uma abordagem intersetorial e multiescalar, que considere as especificidades regionais e culturais dos povos indígenas. A análise das reuniões de 2016 revela, portanto, um movimento de maior politização dos debates orçamentários e financeiros, com protagonismo indígena nas estratégias de incidência e na elaboração de propostas para garantir a efetividade da política em contextos de alta pressão socioambiental.

6. CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central analisar de que forma a participação indígena nos processos deliberativos, no período de 2012 a 2019, influenciou a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Para tanto, partiu-se da hipótese de que, ainda que a PNGATI represente um avanço significativo no reconhecimento da governança indígena e na promoção da democracia participativa, sua efetividade ainda é limitada por entraves institucionais, insuficiência de financiamento e descontinuidade administrativa. A análise empírica foi conduzida com base em dados qualitativos de documentos oficiais, atas de reuniões do Comitê Gestor (CG-PNGATI), observação de reuniões e revisão sistemática da literatura.

Este trabalho inicia-se com um capítulo introdutório, no qual são apresentados os objetivos, a justificativa, a metodologia e a delimitação da pesquisa. O segundo capítulo traça um panorama da origem e evolução da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), destacando o contexto histórico de sua formulação, os atores envolvidos e os principais marcos normativos que a estruturam. Dedicar-se à reflexão sobre os fundamentos teóricos da participação democrática, percorrendo desde as concepções liberais e deliberativas até os aportes contemporâneos da teoria democrática decolonial. Esse referencial teórico permitiu compreender a especificidade das formas indígenas de participação, que não se limitam aos modelos institucionais convencionais do Estado, mas se expressam por meio de práticas autônomas, orientadas por racionalidades próprias, saberes ancestrais e vínculos comunitários com o território. O capítulo também traça os caminhos metodológicos da pesquisa, destacando como os dados foram coletados e analisados, e evidenciando a centralidade das formas de organização indígena nesse processo.

No terceiro capítulo, examinou-se a importância dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) como instrumentos concretos de expressão da autodeterminação dos povos indígenas. Embora tenha sido verificada dificuldade de acesso a todos os documentos analisados, os dados disponíveis demonstraram a diversidade de demandas regionais e a forte influência das estruturas locais de governança na formulação dos PGTAs. As associações indígenas, conselhos de caciques e organizações de base têm desempenhado papel relevante na articulação dessas demandas, que são levadas ao CG-PNGATI e convertidas em orientações políticas para a PNGATI. Esse processo evidencia um modelo participativo ancorado na realidade sociocultural dos povos originários, cujos projetos de futuro são definidos a partir de seus próprios referenciais e cosmovisões.

Neste contexto, a governança indígena, emerge como uma categoria central para a compreensão da implementação da PNGATI. Apesar de a literatura ainda não ofereça uma definição unívoca do que seja um sistema de governança indígena, os achados deste estudo indicam que tais formas organizativas se manifestam de modo plural, tanto em nível local (por meio dos cacicados, associações e conselhos regionais) quanto em instâncias nacionais de articulação, como é o caso do Comitê Gestor da PNGATI. A análise da atuação do CG-PNGATI revelou que este espaço deliberativo tem potencial para se consolidar como arena institucional inovadora, com capacidade de influenciar decisões estratégicas e de garantir maior protagonismo indígena na formulação e implementação de políticas públicas.

O quarto capítulo tratou da análise da participação indígena nos processos decisórios da PNGATI, com foco na atuação do CG-PNGATI como importante instância de participação da política indígena.

No último capítulo, constatou-se que, embora a política preveja múltiplas instâncias de participação social — como os Comitês Regionais da Funai e as Câmaras Temáticas do Comitê Gestor —, essas estruturas foram gradualmente subutilizadas ou desmobilizadas, especialmente durante o governo Bolsonaro. A partir de 2019, a desestruturação institucional da PNGATI foi acompanhada pela exclusão de seu orçamento da programação financeira da União, pelo esvaziamento do CG-PNGATI e pela legitimação de práticas ilegais amparadas no discurso da “autonomia indígena”. O capítulo também evidencia os entraves financeiros que, no período analisado, comprometeram a sustentabilidade da política.

A análise documental das atas de reuniões e conferências evidenciou que os povos indígenas da Amazônia Legal não apenas conhecem a PNGATI, como foram os principais articuladores de sua construção. No Estado do Pará, observou-se a existência de mecanismos locais de monitoramento e avaliação das ações da política, como comitês e subcomitês formados por lideranças indígenas e representantes da sociedade civil. Tais instâncias têm contribuído para garantir certo grau de continuidade à PNGATI, mesmo diante da retração do apoio institucional e orçamentário por parte do governo federal. Além disso, os dados revelaram que as discussões atuais do CG-PNGATI já abarcam temas estratégicos como créditos de carbono, compensações ambientais e finanças climáticas, evidenciando a inserção da política no debate contemporâneo sobre justiça climática e transição ecológica.

Contudo, é importante destacar que a efetividade da PNGATI continua condicionada a um arranjo institucional capaz de assegurar não apenas a participação, mas também a redistribuição equitativa de recursos financeiros e técnicos. A carência de infraestrutura em muitas comunidades, aliada à fragilidade das estruturas de apoio técnico-administrativo,

dificulta a capilaridade da política e compromete sua execução em regiões mais isoladas da Amazônia. Impõe-se, assim, ao Estado brasileiro e às instituições financiadoras a adoção de critérios distributivos mais justos, capazes de fomentar a inclusão de povos e territórios historicamente marginalizados.

A reativação dos Comitês Regionais da Funai e sua vinculação ao Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) aparecem, nesse cenário, como medidas essenciais para o fortalecimento da governança participativa da PNGATI. A criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a incorporação de lideranças indígenas aos cargos estratégicos da administração pública representam uma inflexão importante, com potencial para reverter o quadro de desmonte vivido nos anos anteriores. Pela primeira vez, uma política indígena brasileira passou a ser conduzida por sujeitos oriundos dos próprios movimentos sociais indígenas, comprometidos com uma agenda de reconstrução institucional, justiça territorial e autodeterminação.

Dessa forma, embora a hipótese central deste trabalho — de que a participação indígena impacta positivamente a implementação da PNGATI — não tenha sido plenamente confirmada em razão das limitações institucionais enfrentadas no período analisado, os dados empíricos revelam indícios consistentes da influência dos povos indígenas na formulação, monitoramento e reativação de mecanismos participativos da política. A análise permite afirmar que a PNGATI, desde sua criação, contribuiu para a constituição de um arranjo institucional inédito na política indígena brasileira, ao estabelecer canais formais de deliberação e consulta que ampliaram, ao menos em parte, a inclusão participativa dos povos indígenas nos processos decisórios (Hipótese 1). As conferências temáticas, os encontros regionais e a atuação do Comitê Gestor da PNGATI foram identificados como espaços legítimos de construção coletiva, nos quais diferentes atores sociais puderam expressar suas demandas e influenciar as orientações estratégicas da política pública.

Adicionalmente, a pesquisa evidenciou que a governança indígena não se limita à participação em estruturas institucionais estatais, mas se manifesta por meio de formas autônomas e enraizadas de organização social, que variam de acordo com os contextos territoriais, históricos e culturais de cada povo (Hipótese 2). Trata-se de uma capacidade coletiva de ação política, orientada à defesa do território, à reprodução dos modos de vida e à articulação de estratégias próprias de deliberação, que transcendem os marcos normativos convencionais. Em muitos casos, essas estruturas de governança local desempenharam papel decisivo na mobilização de recursos, no acompanhamento da política e na reivindicação da continuidade das ações previstas pela PNGATI.

Constatou-se que, embora a PNGATI represente um avanço normativo importante no sentido de fortalecer a democracia participativa nas comunidades indígenas, sua efetividade tem sido significativamente comprometida por fatores estruturais e conjunturais (Hipótese 3). A escassez de recursos financeiros, a baixa institucionalização de mecanismos de acompanhamento contínuo e, sobretudo, a desarticulação das instâncias participativas durante o governo Bolsonaro revelaram a fragilidade da política diante de mudanças políticas e administrativas. A descontinuidade institucional e o esvaziamento do Comitê Gestor, por exemplo, comprometeram a capacidade de resposta da política às demandas territoriais indígenas, limitando o potencial transformador da governança participativa.

Em síntese, a presente dissertação demonstrou que a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) constitui uma arena institucional relevante para a análise da participação democrática a partir de uma abordagem decolonial. Constatou-se que o fortalecimento de suas instâncias deliberativas, em especial o Comitê Gestor, é fundamental para a reestruturação dos instrumentos de financiamento e para o reforço das capacidades organizativas dos povos indígenas, sujeitos políticos centrais na consolidação de uma política pública genuinamente democrática, equitativa e decolonial. Espera-se que os achados desta pesquisa contribuam para o avanço das investigações no campo das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, além de oferecer subsídios teóricos e técnicos à formulação de estratégias comprometidas com a ampliação da justiça territorial no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. de. (2004). Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 6(1), 9. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n1p9>.

ARAÚJO, João P. A. Estado, política e territórios indígenas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 24, n. 71, 2009.

ASSIS, Eneida Corrêa. Direitos indígenas num contexto interétnico: quando a democracia importa. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ASSOCIAÇÃO FLORESTA PROTEGIDA. Plano de gestão territorial e ambiental e protocolo de consulta: terra indígena Kayapó: Pyka me bà me ngô me meĩ 'ãno ãm kadjy amĩn pry karõ jadjwyr: mÿja 'ã me kukjêr kadjy 'ã pi'òk ne jã. [tradução Bekã Kayapó]. 1. ed. Tucumã, PA: Associação Floresta Protegida, 2024.

ASSOCIAÇÃO PYKORE. Monitoramento territorial e ambiental. Disponível em: <https://pykore.org.br/monitoramento-territorial-e-ambiental>. Acesso em: 1 maio 2025.

AVRITZER, Leonardo. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. São Paulo: Todavia, 2021.

AVRITZER, Leonardo. Experiência democrática, sistema político e participação popular / Leonardo Avritzer. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Experiências nacionais de participação social. *São Paulo; Cortez; 2009*.

BALLESTRIN, Luciana. Colonialidade e Democracia. *Revista Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 191–209, dez. 2014. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>

BANIWA, Gersem dos Santos Luciano. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje / – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

BENETTI, Luciana. Amazônia brasileira em disputa: a luta dos povos indígenas por autonomia e território. Sociedade Brasileira de Economia Política, 2023. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/2032_1678761242_Ama%C3%B4nia_brasileira_em_disputa_pdf_ide.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 2006a.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.512, de 28 de abril de 2023. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11512.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Fundação Nacional do Índio. Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PII-PNGATI. Brasília: MMA/FUNAI, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Implementação da PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: MMA, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015. Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 dez. 2015.

BRASIL. Plano de Gestão Territorial e Ambiental da Terra Indígena Pankararu – PGTA/TI Pankararu: discutindo a gestão da TI Pankararu para o etnozonoamento e manejo sustentável do Croá. Brasília: MMA; FUNAI; PNUD, 2014. (Projeto BRA/13/019 – Implementação da PNGATI).

CONSELHO INDIGENISTA DE RORAIMA. O futuro indígena é hoje, sem demarcação não há democracia. Disponível em: <https://cir.org.br/site/2023/05/05/o-futuro-indigena-e-hoje-sem-demarcacao-nao-ha-democracia/>.

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: UNB, 2001.

D'ANGELIS, Wilmar. Educação escolar indígena e território: o desafio da interculturalidade. In: SILVA, Artionka; AZEVEDO, Marta (org.). Povos indígenas e o Brasil: direitos, políticas e desafios contemporâneos. São Paulo: Global, 2012.

DINIZ, N. Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama. 2010. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FRASER, Nancy. Justice Interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition. New York: Routledge, 1996.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. COORDENAÇÃO GERAL DE GESTÃO AMBIENTAL. (Org.). Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração. – Brasília: FUNAI, 2013.

FUNAI. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Brasília: Fundação Nacional do Índio, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: FUNAI, 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS – FUNAI. Diretrizes para elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas – PGTAs. Brasília: FUNAI, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/gestao-ambiental/planos-de-gestao-territorial-e-ambiental>. Acesso em: 25 abr. 2025.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). Funai reafirma demarcação de terras indígenas como prioridade em 2025. Brasília: Governo Federal, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2025/funai-reafirma-demarcacao-de-terras-indigena-como-prioridade-em-2025>. Acesso em: 25 maio 2025.

GRUPPIONI, Luís Donisete Benzi; OLIVEIRA, João Pacheco de. Política indigenista, territorialidades e governança ambiental: reflexões a partir da PNGATI. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Territórios e culturas em movimento: experiências da PNGATI. Brasília: MMA, 2021.

GRUPIONI, Donisete Benzi Grupioni (org). Em busca do bem viver: experiências de elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas”. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal*. Censo Demográfico 2022. 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/noticias-por-estado/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em: 9 jul. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Ampliar para preservar: análise dos PGTA na retomada da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas no Brasil. Brasília: Inesc, 2023. Disponível em: <https://inesc.org.br/ampliar-para-preservar-analise-dos-pgta-na-retomada-da-politica-nacional-de-gestao-ambiental-e-territorial-de-terras-indigenas-no-brasil/>. Acesso em: 18 maio 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Inesc). Dossiê- Fundação anti-indígena: um retrato da Funai sob governo Bolsonaro, 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). Assédio institucional contra os povos indígenas no Brasil (2019–2022). Brasília: INESC, 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). PGTA e protocolo da TI Kayapó: o caminho para cuidar da terra, da floresta, dos rios e das pessoas. 2024. Disponível em:

<https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/pgta-e-protocolo-da-ti-kayapo-o-caminho-para-cuidar-da-terra-da-floresta>. Acesso em: 1 maio 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Governo federal anuncia demarcação de duas Terras Indígenas; saiba quais são. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/governo-federal-anuncia-demarcacao-de-duas-terras-indigenas-saiba-quais>. Acesso em: 25 maio 2025.

JUNIOR, Francisco Gilson Rebouças Porto; ALVES, Vinicius Benites; OLIVEIRA, Isaltina Santos da Costa; COSTA, Juliene Santana da. UM OLHAR SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL DOS POVOS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA LEGAL. Revista Observatório. Palmas, v. 7, n. 1, p. 1-17, jan.-mar., 2021.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

MORONI, Ana Valéria Araújo. A construção de espaços públicos de participação política: desafios e limites da democracia participativa. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

MUNDURUKU, Daniel. O caráter educativo do movimento indígena brasileiro (1970–1990). São Paulo: Paulinas, 2012.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A política indigenista em tempos de crise. In: GRUPPIONI, Luís Donisete Benzi; OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). PNGATI em debate: desafios da política de gestão territorial e ambiental de terras indígenas no Brasil. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2021.

OLIVEIRA, João Pacheco de. . O nascimento do Brasil e outros ensaios: pacificação, regime tutelar e formação de alteridades. Rio de Janeiro: Contracapa, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A política indigenista no século XXI: novos atores e velhos problemas. In: GRUPIONI, Luis Donisete (org.). Políticas públicas e povos indígenas no Brasil: um balanço da última década. Brasília: INESC, 2016.

OLIVEIRA, Alessandro; COELHO, Vicente. Cadernos de Gestão territorial e ambiental no Noroeste Amazônico: diálogos com a PNGATI. Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, 2015.

OLIVEIRA, João Pacheco de. A presença indígena na formação do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Contracapa, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de. O nascimento de uma política indigenista democrática. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 55, out. 2004.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Indígenas no Brasil: quem são e como vivem. In: _____. (Org.). A presença indígena na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra: OIT, 1989. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002.

PINTO, Lúcio Flávio. Vou dar uma foicada na Funai. Agenda Amazônica, 19 jun. 2022. Disponível em: <https://lucioflaviopinto.wordpress.com/2022/06/19/vou-dar-uma-foicada-na-funai/>. Acesso em: 18 maio 2025.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. RJ: Paz e terra, 1992.

RAMOS, Alcida Rita; BANIWA, Gersem (orgs.). Constituições nacionais e povos indígenas: a conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. 238 p. (Humanitas).

REZENDE, Leticia. Participação indígena e o CG-PNGATI: análise das conferências e reuniões deliberativas (2012–2017). In: FERNANDES, G.; CARVALHO, E. (org.). Governança e diversidade: políticas públicas e povos indígenas. Brasília: INESC, 2018. p. 97-115.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social: princípios do direito político. Tradução de Antônio P. Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

RISSO, L. C.; CARVALHO, C. R. O governo Bolsonaro e similitudes com o período da ditadura militar no Brasil nas questões indígenas e ambientais. Revista Formação (Online), v. 54, n. 29, 2022.

SAMPAIO, Rafael Cardoso Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política / Rafael Cardoso Sampaio e Carolina de Paula. -- Brasília: Enap, 2024.

SANCHEZ, I. Se discurso de Bolsonaro virar ação, conflito indígena pode crescer em MS. Campo Grande News [online], Campo Grande, 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/se-discurso-de-bolsonaro- virar-acao-conflito-indigena-pode-crescer-em-ms>. Acesso em: 26 abr. 2019.

SILVA, F. A. B.; LUNELLI, I. C. Povos indígenas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 29, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11530/1/BPS_29_povos_indigenas.pdf.

SIQUEIRA JÚNIOR, Jaime. Participação indígena em políticas públicas: desafios e perspectivas na implementação da PNGATI. Revista Brasileira de Estudos Indígenas, v. 4, n. 2, 2020.

SMITH, Ricardo; STIBICH, Rafael; GRUPIONI, Luís Donisete B. PNGATI: direitos territoriais, políticas públicas e sustentabilidade indígena. Brasília: Instituto Socioambiental – ISA, 2016.

TERENA, Eloy; GUAJAJARA, SONIA. A democracia é de nossa natureza. Site Uma Gota no Oceano. Disponível em: <https://umagotanooceano.org/a-democracia-e-de-nossa-natureza/>.

TULLY, James. Public philosophy in a new key: volume I – democracy and civic freedom. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WALSH, Catherine. Interculturalidade crítica e pedagogia decolonial: in-surgir, re-existir e re-viver. In: CANDAU, Vera Maria. Educação intercultural na América Latina: Entre concepções, tensões e propostas. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009. p. 12-42.

WALSH, Catherine. Interculturalidad y (de)colonialidad. Perspectivas Críticas y políticas. Visão Global, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, 2012.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016