

Reconstrução das Políticas Públicas para Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais no Brasil

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros¹

Introdução

Para a pergunta inicial da mesa, gostaria de falar sobre a possibilidade de um novo rumo para o desenvolvimento e se isso é possível. Então, antes de iniciar minha reflexão efetivamente, gostaria de dar uma resposta mais objetiva. Penso que sim, é possível, no sentido de que há uma vontade política para realizar mudanças. Viemos de seis anos de um processo de desconstrução dessas pautas dentro do Governo Federal e teríamos agora uma vontade política real de transformar a realidade e de reconstruir essas políticas públicas. Mas, como toda política pública, há um processo de amadurecimento e de adensamento reflexivo.

Com isso quero dizer que o processo de formulação de políticas públicas não funciona como uma máquina, que se aperta um parafuso e ela

¹ Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Antropologia (UnB) e Bacharel em Direito (CEUB). Realizou parcialmente mestrado na Universidade de Helsinque, Finlândia. Durante o doutorado, realizou estágio bolsa-sanduiche como Visiting Scholar na North Carolina University, EUA. Sua tese de doutorado foi premiada no “V Concurso de Tese do Ministério da Defesa”. Publicou o livro “Decodificando a Internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental”. Especialização em Altos Estudos em Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG). Possui experiências profissionais em docência, instituições multilaterais (BID), licenciamento ambiental (Corumbá S.A.) e advocacia ambiental. É Professor Titular do Centro Universitário de Brasília (CEUB) e Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

começa a funcionar. Assim, este Seminário é um exemplo importante desse processo de adensamento, de como conhecer esse fenômeno social, de como tratá-lo burocraticamente, da administração pública federal, estadual e municipal — os três entes da federação. Então, é possível, sim; a vontade política existe. Mas vamos conseguir fazê-lo? Esse é um ponto importante para ser debatido dentro desse processo.

Uma das perguntas que se coloca é: poderemos ou não fazer? O Estado não é único nem monolítico; ele é complexo. De maneira que as forças que existem dentro da sociedade também existem dentro do Estado, resultando em um ambiente complexo de atuação. Esse é o panorama geral: começarmos a pensar efetivamente nas atribuições do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima dentro da pauta de povos indígenas e povos de comunidades tradicionais.

Construção de políticas públicas participativas

Primeiro, é preciso falar da taxonomia das pautas. No Ministério, temos a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.² Boa parte desse arcabouço jurídico se dá mediante decretos, que têm sua fragilidade, isto é, não é uma lei ordinária, uma lei complementar, não é uma emenda constitucional. É um decreto presidencial que, então, “fica ao sabor” do ocupante do Palácio do Planalto. Assim, se tem essa fragilidade jurídica imposta na taxonomia da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais tem mais de vinte e oito segmentos.

Pode-se, assim, vislumbrar a complexidade desse fenômeno e como lidar com ele. Haverá uma reunião, nos dias 5, 6 e 7 de junho, do Conselho

2 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas/politica-nacional-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 26/02/2024.

Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que é um fórum importante de debate sobre esse adensamento das políticas públicas, tendo em vista que toda essa complexidade mencionada se coloca já na representatividade. Isso porque estamos em uma democracia representativa, mas que tem “sabor” de uma democracia participativa, de modo que precisamos criar espaços de participação para além daquela baseada na teoria política clássica que constitui o Estado Moderno, ou seja, ir para além de Rousseau, Montesquieu, todos eles.

A referência teórica que considero mais interessante, particularmente, é *Participação e Teoria Democrática*, da Carole Pateman³. Ela realiza um debate interessante sobre isso: como vamos trazer uma participação efetiva desse público e como esse público efetivamente vai direcionar as ações do Estado? O Conselho Nacional tem caráter consultivo, não deliberativo — já se começa a estabelecer os limites dessa participação. Se a participação é consultiva, até que ponto o Estado está realmente aberto para criar um Conselho Deliberativo que tem representatividade tanto no governo como na sociedade civil, como é o caso, por exemplo, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)? Que é, inclusive, um Conselho inscrito na Lei n. 6.938/1981, antes mesmo da Constituição de 1988.

Bom, ainda nessa taxonomia, temos a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI),⁴ cujo comitê gestor foi restituído agora e ainda não tem previsão da próxima reunião. Vamos implementar essa política em diálogo com o Movimento Indígena. Ali se tem um espaço, um *locus* de participação efetiva desse público. Há também a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio),⁵ que é uma política mais voltada para compras de produtos associados à sociobiodiversidade, como, por exemplo,

3 Ver: PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

4 Disponível em: <http://cggamgati.funai.gov.br/index.php/pngati/>. Acesso em: 26/02/2024.

5 Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>. Acesso em: 26/02/2024.

castanhas e todos os outros tipos de produtos extrativistas, garantindo um preço mínimo. Estamos agora no processo de reconstrução dessa política, pois vimos que, nos últimos seis anos, não havia um preço de mercado. Mas tudo é um processo de construção.

É importante ressaltar também o Programa Água Doce (PAD),⁶ que é um programa voltado para o acesso à água potável para todos os segmentos populacionais. Todo cidadão brasileiro, independentemente da categoria política e hereditária que se assuma, tem direito ao acesso à água, mas o foco é priorizar categorias hereditárias mais vulnerabilizadas. Nesse sentido, o Programa Água Para Todos,⁷ também uma política que pretendemos dar continuidade, é semelhante à ideia subjacente ao Programa Luz Para Todos. Há um esforço efetivo de construção de cisternas, de poços, considerando a dificuldade de acesso àqueles territórios. Assim, é preciso mobilizar recursos de alvenaria, de construção de uma casa, de um espaço de coleta de água potável. Nesse contexto, também está sendo discutida e adensada uma política de fomento para essas ações, consideradas prioritárias no governo atual.

Isso porque nenhuma dessas políticas se concretiza se não houver fomento. Essa é uma questão que remonta ao debate sobre a redistribuição de recursos e o reconhecimento. Essa discussão se coloca nesses termos quando é preciso ter uma pauta de fomento. Às vezes o Estado, com todo seu aparato, toda sua expertise sobre determinado assunto, pauta. Por sua vez, a comunidade dirá: “na verdade, a demanda é outra”. Às vezes é até mesmo um recurso menor; mais do que grandes projetos, talvez um que seja mais específico, mais restrito resolve as questões de inclusão produtiva, além daquelas voltadas para a melhoria do bem-viver, da qualidade de vida da população.

6 Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/programa-agua-doce>. Acesso em: 26/04/2024.

7 Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/agua-para-todos>. Acesso em: 26/02/2024.

Assim, a Secretaria do Ministério do Meio Ambiente tem trabalhado na reconstrução de mecanismos para o fomento, com recursos inclusive de fora do Ministério — como o Fundo da Amazônia, entre outros —, para efetivamente colocar o recurso na conta. É preciso fazer com que as associações locais, as comunidades acessem os recursos, não só meia dúzia de ONG. O desafio da territorialização dessas ações está colocado para a Secretaria: como vamos efetivamente pousar no território. É claro que cada território tem sua especificidade, mas a pauta da representatividade precisa pousar no território, por meio de ações que sejam efetivamente redistributivas e promovam efetivamente os direitos sociais e a justiça social.

A garantia dos direitos territoriais e socioeconômicos

Considero importante falar um pouco sobre as emergências humanitárias. Passamos recentemente pela emergência dos Yanomami e lembro aqui da professora Alcida Rita Ramos dizendo que os Yanomami estão em emergência desde 1500 — no sentido de que a vinda dos colonizadores fez com que isso ocorresse. Em todo caso, a situação recente com os Yanomami foi uma pauta que, em certo sentido, abriu os olhos para a emergência do todo. Devido a essa situação, também estão sendo criados instrumentos de monitoramento da qualidade de água das populações tradicionais em geral. Esse monitoramento já vinha sendo feito pelas universidades, mas sem o recurso necessário.

Agora tem havido uma preocupação efetiva no Ministério de um mapeamento da qualidade de água dessas populações, como, por exemplo, o nível de contaminação de mercúrio da água, entre outros elementos químicos, poluidores, agrotóxicos e outros tipos. A emergência dos Yanomami, nesse sentido, suscitou que o Estado crie instrumentos para efetivar esses direitos. Relacionado a tudo isso, a questão que se coloca quase diariamente na secretaria do Ministério é a dos protocolos de consulta.

A esse respeito, a Lei Complementar 140/2011⁸ é a responsável por estabelecer as prerrogativas dos entes federados no que diz respeito ao licenciamento ambiental. A União é responsável pelo dado total, [abrangendo] estados e municípios. No entanto, muitos empreendimentos de impacto têm como órgão licenciador a própria unidade da federação. Um dos efeitos da não federalização pode ser exemplificada com um caso recente de Belo Horizonte, do Rodoanel, que está num processo para ser judicializado.

Então o que está se colocando em pauta é que, se fossem terras indígenas, a União já teria a prerrogativa do licenciamento. Nesse sentido, há efetivamente uma maior proteção dos povos indígenas dentro de uma instrumentalização legal, um arcabouço legal que é mais robusto e mais estabelecido. Então caberia, talvez, agora pensar na possibilidade de se federalizar alguns casos, como o do Rodoanel de Belo Horizonte; afinal, é prerrogativa do Estado de Minas Gerais fazer o licenciamento.

Outra questão importante tem a ver com as lutas pelo território. Não se trata aqui de prerrogativa funcional do Ministério do Meio Ambiente, pois é uma pauta fundiária, salvo a questão das unidades de conservação, que é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Há uma questão importante aí: a sobreposição — que estamos tratando mais como uma questão de dupla proteção que efetivamente de sobreposição — então seria uma dupla proteção ao território. Quanto mais sobreposto, melhor, nesse sentido.

O conflito entre a posse e efetivamente quem é o responsável no território é uma pauta de conflitos, porque há, por um lado, o gestor do Parque, que tem as suas atribuições legais de classificação da Unidade de Conservação. Mas pode acontecer de ser um Parque e haver depois uma reivindicação de posse, algo que acontece muito no sul da Bahia, por exemplo, com populações indígenas. Há ali um conflito posto entre as atribuições do ICMBio e o que a comunidade demanda (seus direitos tradicionais, seus

8 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 26/02/2024.

direitos de uso exclusivo e as suas prerrogativas constitucionais tradicionalmente ocupadas). Então, essa é uma questão que sempre foi pautada, mas que não tem uma diretriz clara.

Houve, em 2010 ou 2012, um Grupo de Trabalho entre ICMBio e Funai para trabalhar exatamente sobre as sobreposições culturais indígenas. Isso não foi feito com o INCRA ou com a Fundação Palmares, por exemplo, para pensar nas outras, nos outros segmentos, mas seria interessante que se testasse, num futuro próximo, esses encaminhamentos de resolução dessas questões. Acredito que tenhamos ainda uma questão fundiária muito grande a ser resolvida no país, por várias questões. Deixamos de fazer a nossa reforma agrária na década de 1960 e continuamos com a Lei da Terra de 1850 e as áreas devolutas, que são terras da União. É, de fato, algo muito complexo.

Considerações finais

Nesse sentido, é preciso sentar-se com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), para efetivamente estabelecer quais são as áreas e destiná-las. O grande problema é não destinar as áreas ocupadas com povos e comunidades tradicionais; elas deveriam ser prontamente destinadas. Mas essa é a complexidade da qual eu estava falando.

Por fim, gostaria de frisar que a Secretaria do MMA se coloca totalmente à disposição para continuar esse debate e está endereçando todas as pautas que chegam. Recebemos muitos movimentos sociais, todas as comitativas e sempre tentamos pautar dentro do programa, mas a luta interna é tão grande quanto a luta externa. Claro que não corro risco de vida; as populações tradicionais correm risco de vida. Inclusive, temos recebido vários relatos de companheiros que falam que, depois da mudança de governo, estão recebendo ameaças reais de morte, o que é muito grave. Em nome da Secretária Edel Nazaré Santiago de Moraes, agradeço mais uma vez à ABA pelo convite. Obrigado!