

A DESPEITO DA PNGATI, POR QUE AINDA NÃO EXISTE UMA POLÍTICA INDIGENISTA NOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS (MMA, Ibama e ICMBio)? Entre aprendizados e descontinuidades notas para uma avaliação institucional.¹

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros (UniCEUB/DF e MMA/DF)

Palavras-chave: Política Ambiental; Indigenismo; Reprodução Social.

1. Introdução

Desde uma perspectiva antropológica (Cardoso de Oliveira, 1998; Barth, 2000) sobre a atuação de agentes públicos federais que operam no processo de elaboração e execução de políticas públicas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), este ensaio pretende iniciar análise sobre a relação entre políticas públicas ambientais e Povos Indígenas ao longo das últimas duas décadas (2005 a 2025). O objetivo é analisar a **reprodução** (Bourdieu, 1996) de **valores sociais na burocracia** (Herzfeld, 1992) responsável por ações administrativas para os territórios indígenas que, em uma perspectiva crítica, reproduzem o **poder tutelar** (Souza Lima, 1995).

Em um contexto etnográfico **multilocal** (Marcus, 1995) que remete à formulação de potencial agenda (Cobb e Elder, 1971) indigenista (ou agenda-setting, Birkland, 2005) no órgão central e nos órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), para realizar a análise pretendida, é necessário, primeiro, apresentar minha condição de observador-participante. Assim como outras experiências registradas de estudos antropológicos em contextos institucionais (Souza Lima, 2015; Teixeira, 2020) em que reflexões etnográficas são pautadas por antropólogos que são partes da instituição pesquisada (Silva, 2015; Kock, 2025), este ensaio parte de minhas experiências profissionais cotidianas nos órgãos ambientais do Governo Federal em um exercício autoetnográfico (Strathern, 2013) que lida com relações de poder, elaborações conceituais, parâmetros de elegibilidade, remanejamentos de recursos de distintas origens

¹ Trabalho apresentado na 35ª Reunião Brasileira de Antropologia (2026)

(nacionais e internacionais) e produção de entendimentos burocráticos sobre o papel dos órgãos ambientais em terras indígenas e com povos indígenas.

É nesse sentido que este ensaio pretende dialogar com as questões propostas nos GT 003 e GT 028 da 35ª RBA (2026), na medida em que procura contribuir com os esforços refletivos de criação de novas categorias analíticas sobre o fazer antropológicos em contextos de instituições estatais e não-estatais com base em observações etnográficas, dialogando com critérios éticos e epistemológicos da disciplina antropologia. Portanto, pretendo, neste comunicado, destacar a especificidade da relação entre ações de políticas ambientais e a débil formulação de uma política indigenista ambiental nos órgãos ambientais do governo federal. Apesar da existência do Decreto 7.747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), ainda não há efetivamente nos órgãos ambientais federais a incorporação de valores políticos para a estruturação adequada de uma política ambiental indigenista e isso será examinado ao longo do ensaio a partir do seguinte questionamento: por que ainda não há uma política indigenista nos órgãos ambientais do governo federal?

Para endereçar esse questionamento, este ensaio examina, primeiramente, a lacuna na política ambiental no que se refere às terras indígenas. Em seguida, a ideia é descrever as ações específicas dos órgãos ambientais direcionados às terras indígenas e seus objetivos. Por último, tentar-se-á refletir sobre a inconsistência gerencial na relação entre os dois pontos iniciais, a fim de concluir sobre a existência de algo próximo de uma política ambiental indigenista nos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

2. Exercício autoetnográfico em contexto de instituições estatais ambientais e política indigenista.

Ao distinguir a escrita etnográfica de outras atividades de imersão, como a elaboração de relatórios técnicos, Strathern (2013) argumenta que o retorno do campo não resulta em uma escrita “derivada ou residual”, ao contrário, as narrativas que estruturaram a experiência cotidiana no campo etnográfico devem ser reordenadas para ganharem inteligibilidade diante de novos públicos e argumentos, dialogando com as questões da Teoria Antropológica. É nesse sentido que assumo esta reflexão sobre minha experiência profissional, desde o papel de servidor público que lida com políticas

ambientais em órgãos do Governo Federal (MMA, Ibama e ICMBio), como um “segundo campo” (nos termos de Strathern, 2013), fruto de um reordenamento reflexivo dos dados colhidos na atuação institucional.

Inicialmente, adoto a perspectiva crítica do indigenismo consolidada por Alcida Ramos (1990), Antônio Carlos Souza Lima (1987), João Pacheco de Oliveira (1987) e Nádia Farage (1991), compreendendo-o não como uma política de assistência, mas como um exercício de poder tutelar e um conjunto de tecnologias de governo por meio dos quais o Estado brasileiro, historicamente, representa, regula e busca exercer o controle sobre os povos indígenas. Essa gestão estatal, materializada em práticas administrativas e na **batalha de papéis** da burocracia (Koch, Dalla Costa e Santos, 2025; Dalla Costa, 2019), revela um poder colonial continuado que se reinventa na contemporaneidade. Aplicado aos órgãos ambientais de forma complementar, o indigenismo também na esfera das políticas públicas ambientais engendra formas de atuação e resistência, na dialética entre dominação e direitos, transformando instrumentos de controle em mecanismos de garantia de direitos territoriais no enfrentamento das descontinuidades políticas. Em seguida, como observa literatura específica sobre autoetnografia (Gama, 2020; Koch, Dalla Costa e Santos, 2025), essas “escritas de si” (ou autorreferenciada em contexto de inserção institucional) sobre temas de interesse social são práticas persistentes que permitem um deslocamento reflexivo sobre o trabalho diário em prol das demandas dos povos indígenas. Procuro aqui dar visibilidade aos conflitos e às mediações técnico-científicas que operam por dentro do Estado, longe de retrato estático da realidade, a intenção é encontrar ferramentas para compreender a relação entre Sociedade Civil e Estado.

Dessa forma, revisitar relatórios de campo, memórias de reuniões, Notas Técnicas e processos administrativos no SEI (Sistema Eletrônico de Informação) sobre ações dos órgãos ambientais em Terras Indígenas ou com povos indígenas é um dos modos possíveis de ressignificar atos burocráticos cotidianos no **exercício auto-etnográfico** (Adams; Holman; Ellis, 2022) sobre a própria burocracia estatal. Com essa abordagem, creio poder sistematizar as experiências no seio do Poder Público, para gerar ganhos reflexivos ao examinar as dinâmicas de poder, as limitações institucionais e os processos de legitimação e deslegitimação que atravessam a política ambiental.

Portanto, a minha imersão nos órgãos ambientais e suas políticas públicas, enquanto antropólogo de formação e servidor público de profissão, caracteriza-se pelo exercício funcional do cargo de especialista em meio ambiental, regulado na Lei 10.410/2002. Aqui é um ponto importante da vida funcional. Tudo precisa estar pautado pelo princípio constitucional da legalidade, ou seja, é necessário a previsão em lei para que o servidor faça algo. Esse é um ponto crucial porque serve como instrumento de legitimação ou deslegitimação de ações propostas no âmbito do Poder Público Federal. Minha primeira lotação no MMA foi na extinta Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR). Essa secretaria, na estrutura anterior do MMA, havia sido herdeira da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais (SAS).

Na esteira do Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), iniciado em 1995, o MMA também fomentou o Projeto de demonstrativo de povos indígenas (PDPI) com a formação de equipe liderada pela COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), marcando entre 2000 e 2012 promissora iniciativa para uma política ambiental para os Povos Indígenas. Contudo, a descontinuidade do PDPI marcou o fim de uma experiência exitosa. Outra iniciativa marcante foi a Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas - Carteira Indígena. O DEX/SEDR/MMA inovou na gestão ambiental das terras indígenas, promovendo segurança alimentar para as comunidades Indígenas por meio de projetos produtivos e de renda. A Carteira Indígena também teve muito êxito em suas atividades. O PDPI e a Carteira Indígena trouxeram ao MMA robustez prática para lidar com a gestão territorial das Terras Indígenas, entretanto, as sucessivas gestões pós-2009 compreendiam que essa pauta não era própria do MMA e deveria migrar para a Funai. Devido a pressão do Movimento Indígena, houve uma saída honrosa para esse esforço. Criaram-se as condições para uma Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) que foi editada em 2012 com ampla participação indígena e com musculatura das experiências do MMA.

No entanto, as cobranças do movimento indígena para que o MMA ampliasse o modelo de apoio a projetos pontuais nas Terras Indígenas para uma política de gestão territorial mais consistente contribuíram para a mobilização para se pensar em uma política nacional para a gestão territorial e ambiental das terras indígenas. É neste cenário composto por diferentes atores da sociedade civil organizada, cooperação internacional e

articulação nacional de grandes organizações indígenas regionais que, no final de 2008, MMA e Funai deram início ao processo de construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI. Em 2008, foi instituído Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), reunindo servidores do MMA, da Funai e representantes da APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) com a finalidade de elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Foram realizadas cinco conferências regionais para debater regionalmente a proposta da política.

A PNGATI ajudou a aproximar as agendas ambientais com as agendas indigenistas nas práticas político-administrativas do MMA e, por consequência, do Ibama e do ICMBio. Minha participação nesses processos produz situações de reflexão sobre o lugar da antropologia na produção de conhecimento estatal sobre a relação entre política ambiental e povos indígenas. Uma década e meia de experiência na pauta ambiental, atuando em políticas indigenista no MMA, dialogando constante com lideranças indígenas de todas as regiões, realizando visitas técnicas em inúmeras terras indígenas em todos os biomas do Brasil, trabalhando junto com servidores do MMA, Ibama, ICMBio, Funai, SESAI, MJ, atualmente com o MPI, entre outros órgãos, seja na elaboração de concepções, planos, ações e orçamentos para políticas públicas indigenistas seja na execução de cooperações técnicas internacionais em terras indígenas específicas; é o desenrolar de articulações, compromissos e lutas políticas do movimento indígena em conexão com o Estado brasileiro que dão a marcha do processo administrativo que consolida ou não uma política pública ambiental para as terras indígenas.

3. Por que ainda não há uma política indigenista nos órgãos ambientais do governo federal?

O questionamento do subtítulo pode ser desmembrado em dois outros problemas, a fim de orientar as reflexões:

- i. é possível afirmar que existe uma agenda indigenista (estruturada ou não) na política ambiental dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)?
- ii. ações de fiscalização em terras indígenas por parte do Ibama, gestão compartilhada na dupla afetação entre Unidade de Conservação e Terra Indígena por parte do ICMBio e atividades do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas

(PNGATI) constituem uma política pública ambiental para Povos Indígenas?

É recorrente na prática cotidiana da agenda ambiental nos depararmos com categorias naturalizantes dos povos indígenas. Em várias ocasiões, os agentes públicos da agenda ambiental legitimam ações estatais nas terras indígenas com base, exclusivamente, em argumentos relativos a defesa da fauna e da flora, com pouca ou nenhuma consideração sobre a existência das pessoas no interior dos territórios indígenas.

Dentro do contexto do pluralismo cultural e das políticas multiculturalistas no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) é o marco programático (e regulatório) fundamental na definição de parâmetros para ações com Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Mesmo que não tenha se declarado um Estado Plurinacional, como fez as novas constituições da Bolívia e do Equador, no Brasil, a CF/88 em seu Capítulo VIII (Dos Índios), em seus artigos 231 e 232, promoveu os direitos indígenas. Contudo, as garantias programáticas da Constituição não foram suficientes para efetivar os direitos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

Desde a década de 1980, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída na Lei 6.938/1981, pretende promover no âmbito do poder público federal procedimentos burocráticos administrativos para edificar um sistema nacional do meio ambiente com objetivos de proteger e melhorar a qualidade ambiental, promovendo articulação entre os entes federados e a participação da sociedade civil. Essa lei foi, posteriormente, reforçada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985/2000). Apesar de não haver nenhuma menção aos povos indígenas na PNMA. Por sua vez, o SNUC faz uma única referência relativa à sobreposição entre Unidade de Conservação (UC) e Terra Indígena (TI) no artigo 57, nos seguintes termos:

Art. 57 os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação (SNUC, 2000).

A referência aos territórios indígenas como área protegida é recorrentemente aludido para que o Brasil apresente seus avanços na área ambiental e cumpra seus

compromissos nas três principais convenções: clima, desertificação e biodiversidade. Esta última, em particular, possui um Além de garantir o bem-estar e a reprodução física e cultural dos povos indígenas, as Terras Indígenas, que correspondem atualmente a 12,88% do território nacional, se constituem em verdadeiras áreas protegidas. Na Amazônia Legal elas abrangem 108 milhões de hectares e representam 21,2% da área. Imagens de satélite revelam que as terras habitadas pelos povos indígenas são as mais preservadas frente à expansão da fronteira econômica e ao desmatamento, sobretudo na Amazônia. Há mais conservação da cobertura vegetal em TIs do que em UCs. Esse quadro coloca os povos indígenas e seus territórios em uma posição crucial no âmbito das políticas públicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, contudo, isso não se reverte em uma Política Pública Ambiental efetiva no âmbito dos órgãos ambientais federais.

Realizar uma descrição densa, aos moldes de uma etnografia inspirada na tradição de Bronislaw Malinowski e Clifford Geertz, de repartições públicas responsáveis por elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas ambientais e potenciais conexões com o indigenismo seria o ideal. Entretanto, a máquina estatal mobiliza ampla estrutura funcional para lidar com a complexidade ambiental dos biomas brasileiros e o volume de dados e locais de investigação inviabilizariam uma abordagem clássica. Assim, realizar uma auto-etnografia (Adams; Holman; Ellis, 2022; S) nos termos de refletir sobre minha experiência no aparato estatal faz mais sentido.

Ao longo de minha experiência no MMA, atuando com a PNGATI, alguns conceitos são fundamentais para que efetivamente tenhamos uma política ambiental indigenista, contudo, esses conceitos nunca foram levados a cabo pelas ações político-administrativas do MMA, Ibama ou ICMBio: (a) etnodesenvolvimento é a tentativa de apropriação por parte dos povos indígenas da dinâmica de mudanças que se impõe na interação com a sociedade nacional, dando ênfase as crenças, direitos e anseios dos povos indígenas. É necessário respeitar a autodeterminação indígena, garantindo a gestão de seus territórios, com a sua participação na formulação de propostas referenciadas nas perspectivas específicas sobre o mundo. Outro ponto crucial é resguardar o direito ao consentimento prévio, livre e informado na execução de quaisquer políticas que possam afetar suas terras e sua qualidade de vida; (b) etnompacamento é “mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos

indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas” (PNGATI, 2012), o etnomapeamento pode ainda ser feito com base em desenhos livres, uso de imagens de satélite, croquis, mapas e cartas geográficas; (c) agroecologia estuda a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica, considerando as complexas relações entre as pessoas, os cultivos, o solo, a água e os animais; (d) recurso natural é tudo que está na natureza (vegetação, animais, água, terra, minério, etc.) que podem ser renováveis e não-renováveis; (f) serviços ambientais são os benefícios que a sociedade obtém dos ecossistemas por meio da regulação dos processos ecológicos, como qualidade do ar, regulação do clima, manutenção da qualidade da água, controle da erosão, polinização de plantas e controle biológico de pragas; (g) preservação é a adoção de medidas de proteção de uma área para evitar qualquer dano ou degradação ambiental e garantir a manutenção de suas características próprias (enquanto a preservação prevê que uma área natural seja intocada, a conservação prevê o uso racional e sustentável de um recurso natural); (h) recuperação de áreas degradadas é a tentativa de recomposição de solo, reflorestamento, no intuito de restaurar a dinâmica do ecossistema degradado, é comum a formulação de “Plano de Recuperação de Áreas Degradadas” (PRAD), instrumento que descreve as medidas que propiciarão à área degradada condições de estabelecer um novo equilíbrio dinâmico. Essas concepções dão a dimensão naturalizante dentro da produção de inquéritos técnico-burocráticos da PNGATI. A gestão territorial e ambiental em terras indígenas ainda tem um componente inconsistente do ponto de vista da relação entre *cultura e natureza*.

4. Considerações finais

Este ensaio procurou estabelecer parâmetros para pensar as razões da não consolidação de uma política indigenista no âmbito dos órgãos ambientais federais (MMA, Ibama e ICMBio), apesar da existência da PNGATI. Nesses termos, caberá ainda no comunicado oral apresentar narrativa fática que ilustrem a perspectiva naturalizante dos órgãos ambientais quando trata da pauta indígena. O ensaio buscou avaliar o aprendizado institucional do Ministério do Meio ambiente e de suas vinculadas em seus processos internos, na elaboração e execução de ações governamentais para povos indígenas e seus territórios. Ao longo do texto, relatei alguns aspectos da trajetória do MMA na agenda indigenista, a fim de conceber seus avanços e retrocessos ao longo das últimas duas décadas. Pode-se concluir que apesar do esforço de inúmeros servidores

públicos (efetivos e comissionados) que, de fato, implementaram, com muito empenho, ações específicas para os povos indígenas em todo territorial nacional, sendo a Carteira Indígena (CI) e o Programa Demonstrativo para os Povos Indígenas (PDPI) exemplares nesse sentido, nunca houve uma agenda indigenista no MMA. Essas experiências ajudaram a consolidar o Decreto da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI/2012), contudo, as instâncias superiores do MMA não internalizaram suas ações e não houve estruturação administrativa para sua efetiva realização nos órgãos ambientais federais (MMA, Ibama e ICMBio).

3. Referência

ADAMS, T.; HOLMAN, S.; C. ELLIS (eds.). “Introduction. Making Sense and Taking Action: Creating a Caring Community of Autoethnographers”. In: T. Adams, S. Holman y C. Ellis, *Handbook of Autoethnography*. New York: Routledge, 2022.

BARTH, Fredrik. “Os grupos étnicos e suas fronteiras”. In: Fredrik Barth, *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BIRKLAND, T. A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New York: ME Sharpe, 2005.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *O Trabalho do Antropólogo*. Brasília/ São Paulo: Paralelo Quinze/Editora da Unesp, 1998.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agendabuilding: an alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

DALLA COSTA, Julia M. 2019. O “Agir temerário, fraudulento e tirânico”: a antropologia e os antropólogos segundo a CPI da Funai e do Incra (2015-2017). Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília. 2019.

FARAGE, Nádia. *As Muralhas dos Sertões: os povos indígenas no rio Branco e a colonização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; ANPOCS, 1991.

GAMA, Fabiene. “A Autoetnografia Como método Criativo: Experimentações Com a Esclerose Múltipla”. *Anuário Antropológico*, Brasília, 45(2): 188-208. 2020.

HERZFELD, Michael. *The social production of indifference*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1992.

KOCH, Eleandra, da S. Reexistência quilombola e disputas ontológicas diante das políticas de “desenvolvimento”: a luta do Quilombo Anastácia (Viamão/RS). Tese de Doutorado, Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre. 2022.

KOCH, Eleandra Raquel da Silva; DALLA COSTA, Julia Marques; SANTOS, Vanessa Flores dos Santos. Dossier Peritajes antropológicos: cuestiones teórico-metodológicas, éticas y de poder en América Latina. El oficio antropológico en el Inca: desafíos en la producción de informes antropológicos de identificación de territorios quilombolas. VIBRANT | 22.2025

MARCUS, George E. Ethnography in/of the word system: the emergence os multisitued ethnography. Annual Anthropological Review, nº 24, 1995.

MEDEIROS, R. A. L. Decodificando a Internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental. Brasília: Trampolim, 2018.

RAMOS, Alcida Rita. Indigenismo de resultados. Tempo Brasileiro nº 100-133-49, 1990.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos. Um Grande Cerco de Paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1995,

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de & CASTRO, João Paulo Macedo e. 2015. “Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)”. Revista Antropológicas, 26: 17-54, 2015.

STRATHERN, Marilyn. 2013. Fora de contexto: as ficções persuasivas da antropologia. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2013.

TEIXEIRA, Carla; CASTILHO, Sérgio. IPEA – etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos. Brasília: ABA/AFIPEA, 2020. Disponível em: http://www.portal.abant.org.br/aba/files/159_00127275.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVA, Alexandra B. 2015. “Antropologia e Laudos: de ética, de imparcialidade e a etnografia como processo prático”. In: Pacheco de Oliveira, F. Mura y A. Silva (eds.), *Laudos antropológicos em perspectiva*. Brasília/DF: ABA. pp. 142-168, 2015.