

Opinião: Ministério dos Povos Indígenas e implicações ambientais

Pela primeira vez na estrutura administrativa do Poder Executivo federal a agenda indígena terá uma pasta com dedicação exclusiva: o Ministério dos Povos Indígenas, criado pela Medida Provisória – MP 1.154/2023, datada de 1º de janeiro, que estabeleceu a organização básica do atual Governo do Presidente Lula. Até então, a agenda indígena estava disposta de forma fragmentada dentro da estrutura administrativa da União.

Divulgação



O genocídio do povo yanomami no Brasil
Divulgação

A competência desse ministério está disciplinada no art. 42: i) política indigenista, ii) reconhecimento, garantia e promoção dos direitos dos povos indígenas, iii) reconhecimento, demarcação, defesa, usufruto exclusivo e gestão das terras e dos territórios indígenas, iv) bem viver dos povos indígenas, v) proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato e vi) acordos e tratados internacionais, em especial a Convenção 169 da OIT, quando relacionados aos povos indígenas. É claro que a FUNAI, rebatizada como Fundação Nacional dos Povos Indígenas pelo art. 58 da MP, passou a estar ligada a esse ministério.

Além da criação do ministério em si e da concentração do tema nessa pasta, é digno de nota a presença de indígenas nos mais altos postos, a começar pela ministra Sônia Guajajara e pela presidente da FUNAI Joenia Wapichana, cabendo ressaltar que nenhum indígena antes havia sido ministro nem assumido a presidência da FUNAI. Há que se destacar a escuta qualificada de lideranças e entidades pertinentes a respeito da composição do quadro administrativo, com especial menção para a contribuição da Articulação dos Povos Indígenas (APIB), que enviou, ainda em dezembro, uma lista tríplice ao presidente eleito com nomes aptos a assumirem o ministério.



É sabido que a função administrativa compreende ações orientadas à realização de fins constitucionalmente determinados, de forma que as inovações iniciadas pelo atual Governo para atender a agenda indígena devem ser analisadas a partir dessa perspectiva. A Constituição adota um reconhecimento amplo dos direitos dos indígenas, com sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, representando uma superação da lógica integracionista[1]. No capítulo dedicado aos povos indígenas, composto pelos arts. 231 e 232, o texto constitucional configurou o Estado nacional como pluriétnico e multicultural ao reconhecer que há grupos portadores de identidades culturais diversas e específicas e que cabe ao Estado lhes assegurar o controle de suas próprias instituições e formas de vida[2].

Trata-se da primeira Constituição da América Latina a declarar o direito desses povos a uma vida diferente enquanto grupo social[3]. Consoante defende Lorena Varão, o art. 231 “estabeleceu expressamente os direitos sociais e territoriais desses povos, bem como reconheceu os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente de titulação ou reconhecimento formal”[4]. Por isso que, desde a promulgação da Constituição de 1988, o movimento indígena reivindica um maior espaço na engrenagem da Administração Pública federal, seja no âmbito da FUNAI ou por meio da criação de uma secretaria ou um ministério de Estado especializado[5].

Isso significa que o Ministério dos Povos Indígenas representa a superação de um descompasso entre a organização do Estado e os ditames constitucionais voltados ao tema[6], sendo o seu peso simbólico inquestionável. “É importante ter um ministério, porque traz os indígenas para esse alto escalão do governo. Traz a pauta indígena para a centralidade do debate público”, disse a Ministra Sonia Guajajara [7]. Resta perguntar se a presença dos povos indígenas na estrutura do Executivo federal será capaz de contribuir para uma mudança nos processos de formulação e aplicação da política ambiental e climática, e qual a capilaridade do ministério nas iniciativas e ações estaduais e municipais.

As implicações do Ministério para o ordenamento jurídico brasileiro são realmente múltiplas e interrelacionadas. No entanto, a novidade administrativa convive com desafios ainda não superados em relação ao território, especialmente às demarcações. São desafios operacionais e também jurídicos, já que está pendente de julgamento no STF a ação sobre o marco temporal. Vale lembrar que o chamado marco temporal estabeleceu, como condição para o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, a exigência de sua presença em seus territórios em 5 de outubro de 1988. Este critério, além de afrontar a literalidade da Constituição, que fala em reconhecimento de direitos originários, ignora um histórico de expulsões desses grupos, muitas destas encampadas pelo próprio Estado, algumas durante a ditadura civil-militar (1964-1985).

Partindo do pressuposto de que o pleno direito ao território deve ser efetivamente garantido pelo Estado e que políticas públicas para o “bem viver” dos povos indígenas passa necessariamente pela solução da territorialidade, o presente texto concentra-se em implicações diretas que se concretizam em desenhos e implantações de políticas que podem integrar agendas de outros ministérios, como o da Justiça e Segurança Pública, da Saúde, da Educação, das Cidades, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente e Mudanças climáticas, dentre outros.



Nas possibilidades de integração das pastas indígena e ambiental com a finalidade de construção de agendas que respeitem os povos indígenas, destacamos dois pontos: a necessidade de valorização da perspectiva de ver, agir e interagir dos povos indígenas e de sua escuta no desenho e implementação da política ambiental e climática; e as possibilidades de diálogo do Ministério dos Povos Indígenas com os demais entes federativos, Estados, Municípios e Distrito Federal, no licenciamento ambiental, notadamente no âmbito da aplicação da LC 140/2011 e da Lei de Liberdade Econômica.

Não se pode deixar de vislumbrar alguma inspiração no chamado “constitucionalismo latinoamericano”. Nas últimas décadas, países da América Latina, como Venezuela, Equador e Bolívia, aprovaram constituições que representam uma verdadeira ruptura com a antiga matriz eurocêntrica de pensar o direito e o Estado para o continente, voltando-se para a necessidade de refundar instituições, transformar ideias e instrumentos jurídicos em favor dos interesses e das culturas encobertas e apagadas da sua própria história, como é o caso dos povos indígenas[8].

Assim, com o reconhecimento de outras culturas jurídicas, marcadas pelo pluralismo de tipo comunitário-participativo e pela legitimidade construída através das práticas internalizadas de sujeitos sociais, os direitos são redefinidos e afirmados a partir de perspectivas da interculturalidade[9]. Vale lembrar que a interculturalidade é ainda um horizonte, a sua construção exige muito mais que respeito e tolerância, mas sim o reconhecimento da cosmologia da vida no geral, incluindo os conhecimentos e saberes, as memórias ancestrais, a relação com a natureza e a sua espiritualidade[10].

O “constitucionalismo latinoamericano” foi capaz de trazer ao mundo jurídico institutos como o “bem-viver” e os “direitos da natureza”. A concepção de bem-viver envolve a harmonia entre as necessidades da população e a conservação da vida, a diversidade biológica e o equilíbrio de todos os sistemas da vida, desse modo, enaltece o fortalecimento das relações comunitárias e solidárias, os espaços comuns e as mais diversas formas de viver coletivamente, respeitando a diversidade e a natureza[11]. O segundo conceito, por sua vez, trata-se de considerar a natureza como um sujeito de direitos e não mais como um agregado de objetivos, assim, são reconhecidos seus valores próprios[12].

O novo ministério levanta essas discussões no ordenamento jurídico. A Medida Provisória n. 1.154, como visto no início do texto, lista o “bem-viver dos povos indígenas” (art. 42, inc. IV) como uma das competências do ministério. Destarte, a diversidade cultural desses povos também é digna de proteção. Não há menção expressa, porém, aos direitos da natureza. Mas, sem dúvidas, a ligação dos povos indígenas com seu território, com seu chão, também os vincula intrinsecamente aos elementos ecológicos que compõem o espaço habitado.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Constituição destacam “que o relatório da missão da Relatora Especial sobre os povos indígenas da ONU no Brasil, de 2016, recomendou aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo que considerem, com urgência, e em colaboração com os povos indígenas, a eliminação das barreiras que os impedem de realizarem seu direito à justiça”.



Nos últimos quatro anos, período em que o Governo federal não deu respostas mais efetivas para as demandas indígenas, o Judiciário teve papel importante, a começar pelo julgamento da ADPF 709, de relatoria do Ministro Roberto Barroso e pela edição de Resoluções do CJN, a exemplo das 22/2022 e 453/2022, que atentaram para as singularidades processuais criminais ou cíveis que afetam o exercício do direito de acesso à justiça dos povos indígenas. A postura do Judiciário foi de reafirmação de direitos básicos e essenciais, como o da autodeterminação, o que poderá funcionar como “acelerador” na consolidação de direitos, não apenas desses povos, mas também demais populações tradicionais. Tornou-se também mais nítida a necessidade de aplicação da Convenção 169 da OIT do Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado em situações que ainda hoje são tradicionalmente julgadas sem a perspectiva intercultural, quer dizer, em situações em que já há jurisprudência consolidada, precedentes ou entendimentos sumulados sob a ótica da matéria em litígio: processual, administrativo, previdenciário, ambiental etc.

Nessa ótica, o ministério tem o desafio de dialogar com outras pastas, e com outros níveis federativos e instituições internacionais, a fim de desenhar e implementar políticas públicas, levando em consideração o olhar desses grupos dentro de uma perspectiva intersetorial. Relações sociais, culturais, de trabalho, formal ou informal, formação educacional, liberdade de expressão, dentre outros temas, podem recorrer à Consulta Livre, Prévia e Informada, já até este instrumento não se restringe à seara ambiental. Inclusive, um desafio é regulamentar a consulta no que diz respeito ao licenciamento ambiental em terras indígenas ou que possam causar impacto direto a elas.

A relação entre direitos indígenas e direito ambiental é reconhecida de longa data. Essa relação não poderia estar mais correta, isto porque dentre as áreas ambientalmente protegidas, as terras indígenas possuem o maior efeito inibitório contra o desmatamento, sendo consideradas a barreira mais importante para frear esse vilão da Amazônia brasileira[13]. Além disso, as terras indígenas possuem os maiores estoques de carbono dentre as áreas protegidas da região amazônica, o que demonstra que esses territórios também são os mais eficientes na proteção do sistema climático terrestre[14].

Embora as contribuições ambientais e climáticas das terras indígenas sejam inquestionáveis, há fortes pressões contra tais interesses, inclusive por meio da elaboração de projetos de lei que para permitir exploração de atividades minerárias, de pesca, extração de madeira, dentre outras, nos territórios indígenas[15]. Tudo isso faz com que esse novo ministério seja, mais do que uma iniciativa interessante, uma verdadeira necessidade, tanto para a proteção do meio ambiente quanto da diversidade cultural! Prova disso foi o problema do [povo yanomami](#), que se tornou um escândalo de proporções mundiais, fazendo o Ministério da Saúde decretar situação de emergência em saúde em função da falta de assistência pública e do garimpo ilegal, situação que obviamente acomete outras populações tradicionais.

[1] SOUZA FILHO, C. F. M. de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2021.

[2] DUPRAT, D. O direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade. *In: Aldeia da memória*. Brasília: MPF, 2007. p. 1-8.



-
- [3] SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito de Ser Povo. In: Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 487.
- [4] VARÃO, Lorena Lima Moura. A violação dos direitos territoriais dos povos indígenas a partir do novo marco regulatório da mineração. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2018, p. 82.
- [5] ÁVILA, C. Lula promete criar Ministério Indígena. **Amazônia Real**, 12 abril 2022.
- [6] GARGARELLA, R. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la constitución (1980-2010). **Gaceta Constitucional**, n. 48, p. 289-305, 2011.
- [7] PORTO, D.; RODRIGUES, J. F. Ministério traz indígenas para alto escalão do governo, diz Sonia Guajajara. **CNN**, 30 dez. 2022.
- [8] WOLKMER, A. C.; FAGUNDES, L. M. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**, n. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. p. 377-378.
- [9] WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência**, v. 27, n. 53, p. 113-128, 2006.
- [10] WALSH, C. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula Rasa**, n. 9, p. 131-152, 2008.
- [11] ALCANTARA, L. C. S.; SAMPAIO, C. A. C. Bem viver como paradigma de desenvolvimento: utopia ou alternativa possível? **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 40, p. 231-251, 2017.
- [12] GUDYNAS, E. Los derechos de la naturaleza en serio: respuestas y aportes desde la ecología política. In: ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, E. (Eds.). **La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política**. Quito: AbyaYala, 2011. p. 239-286.
- [13] NEPSTAD, D. *et al.* Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conservation Biology**, v. 20, n. 1, p. 65-73, 2006.



[14] NOGUEIRA, E. M. *et al.* Carbon stocks and losses to deforestation in protected areas in Brazilian Amazonia. **Regional Environmental Change**, v. 18, n. 5, p. 261-270, 2018.

[15] LOVEJOY, T. E.; NOBRE, C. Amazon Tipping Point. **Science Advances**, v. 4, n. 2, 2018.

Meta Fields