

## Os Planos de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) como instrumento de organização do território e garantia de direitos coletivos

*The Territorial and Environmental Management Plans for Indigenous Lands (PGTAs) as an instrument for  
organizing territory and ensuring collective rights.*

*Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira<sup>1</sup>  
Mateus Vinicius Kaiser<sup>2</sup>  
Bruna Gasparin Fich<sup>3</sup>*

**RESUMO:** O presente trabalho trata da natureza jurídica, função e potencialidades dos planos de gestão territorial e ambiental (PGTAs), no contexto da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012. Os PGTAs são documentos produzidos pelos povos indígenas a partir de consensos comunitários. Eles definem prioridades e ações que serão desenvolvidas nos seus territórios, com a finalidade de garantir a reprodução de suas culturas e o manejo sustentável de seus recursos naturais. O objetivo do trabalho é discutir a potencialidade do PGTA como um instrumento de gestão territorial e autonomia política indígena. Nesses termos, o problema de pesquisa é: em que medida pode-se dizer que os PGTAs conferem autonomia política aos povos indígenas? O trabalho adota um raciocínio dedutivo de exposição. Parte da revisão da literatura jurídica e análise documental de PGTAs como base para a discussão proposta. Conclui-se que os PGTAs fornecem o elemento coletivo-participativo que dá vida à propriedade especial coletiva indígena, formalizando consensos e produzindo força política face a agentes externos.

**Palavras-chave:** Direito indígena; direitos coletivos; plano de gestão territorial e ambiental de terras indígenas; bens comuns ambientais.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com estágio na Universidade Lusíada do Porto. Pós-doutorado na Pace University/NY. Mestrado em Direito pela UFSC. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, atuando nos cursos de mestrado e doutorado. Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC). Membro da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos (UNESC, UNIRITTER, UNIJUÍ, UFMS, PUC-CAMPINAS, UNIT, UNICAP, CESUPA, UFPA, FURB, UCS, UFRJ, UFOP, FURG, UNIRIO). Lattes <http://lattes.cnpq.br/0824411824552682>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5210-0316>. Email: [cemsilveira@ucs.br](mailto:cemsilveira@ucs.br).

<sup>2</sup> Mestre e doutorando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC). Advogado. lattes: <http://lattes.cnpq.br/3440964889039047>. orcid: <https://orcid.org/0009-0002-8815-3978>. Email: [mvkaiser@ucs.br](mailto:mvkaiser@ucs.br).

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela UCS (2023). Pós-Graduada em Direito Empresarial pela Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC). Advogada. Lattes: [lattes.cnpq.br/7153949918675903](http://lattes.cnpq.br/7153949918675903). Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-2603-151X>. Email: [bgfich@ucs.br](mailto:bgfich@ucs.br).

**ABSTRACT:** This paper addresses the legal nature, function, and potentialities of Territorial and Environmental Management Plans (PGTAs) in the context of the National Policy for Territorial and Environmental Management of Indigenous Lands (PNGATI), established by Decree No. 7.747/2012. PGTAs are documents produced by indigenous peoples through community consensus. They define priorities and actions to be carried out in their territories with the aim of ensuring the reproduction of their cultures and the sustainable management of their natural resources. The objective of the paper is to discuss the potential of the PGTA as a tool for territorial management and indigenous political autonomy. In these terms, the research problem is: to what extent PGTAs grant political autonomy to indigenous peoples? The paper adopts a deductive reasoning approach. It is based on a review of legal literature and documentary analysis of PGTAs to support the proposed discussion. It concludes that PGTAs provide the collective-participatory element that brings to life the special collective indigenous property, formalizing consensus and producing political strength in the face of external agents.

**Keywords:** Indigenous law; collective rights; territorial and environmental management plan for indigenous lands; environmental commons.

## 1. INTRODUÇÃO

Os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PGTAs) consistem na formalização de consensos coletivos sobre a forma de administrar territórios de acordo com os modos de vida comunitários. Mostram-se como documentos protetivos, essencialmente vinculados aos espaços físicos de reprodução da cultura indígena, com potencialidade de valorizar conhecimentos dos povos e auxiliar nos processos de proteção dos ecossistemas. Em um sentido sociopolítico e histórico, surgem como resposta às diversas pressões que os povos continuam sofrendo sobre seus modos de existência e seus territórios, e sua organização para fazer frente a agentes externos, públicos e privados.

A temática dos territórios indígenas é bastante atual, tanto política quanto juridicamente, em razão das pressões que são exercidas por grileiros, mineradoras, classe política e empresarial. Da mesma forma, os PGTAs, fundamentados na autonomia dos povos indígenas sobre seus territórios, tornam-se instrumentos importantes de organização interna e diálogo externo para conter os movimentos dos setores hegemônicos (ligados ao agronegócio) que tendem a suprimir seus direitos territoriais.

O objetivo do trabalho é discutir a potencialidade do PGTA como um instrumento de gestão territorial e autonomia política indígena. Este manuscrito também pretende propor um debate mais amplo sobre sua natureza jurídica, sua função social, e seu papel no sentido de

assegurar direitos de gestão autônoma dos territórios. Nesses termos, o problema de pesquisa é: em que medida pode-se dizer que os PGTAs conferem autonomia política aos povos indígenas? Como ponto de chegada, discute-se as potencialidades dos PGTAs como instrumentos de organização e manejo sustentável das terras indígenas e de exercício de direitos coletivos.

Sob o ponto de vista metodológico, as fontes primárias são a legislação sobre a matéria e os PGTAs (dos povos Jamamadí, Wajãpi e Yanomami). A revisão da literatura jurídica serve como base para a compreensão do fenômeno dos PGTAs e o debate sobre eles proposto. Diversos outros PGTAs poderiam ter sido incluídos; não obstante, para os propósitos da análise, os documentos citados são representativos de outros do mesmo gênero, tendo em vista que, apesar da reconhecida diversidade, há entre eles uma estrutura comum. Da mesma forma, a bibliografia selecionada dá conta da argumentação proposta, mesmo estando longe de esgotar o tema.

O trabalho adota um raciocínio dedutivo de exposição, dividindo o argumento em quatro seções. A primeira seção do desenvolvimento descreve o contexto fático (pressões externas e resistência dos povos) e dogmático das terras indígenas.

A segunda seção apresenta uma elaboração teórica, proposta por Pilati (2013), a respeito de dois perfis de propriedade que coexistem no ordenamento brasileiro: o comum (disposto no código civil) e o especial (positivado na CF/88); nesta construção, a terra indígena é incluída entre as propriedades especiais coletivas étnicas.

A terceira seção trabalha a importância da gestão autônoma e participativa das terras indígenas, destacando o relevante papel da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (Decreto 7.747/2012), fundada no diálogo intercultural.

Por fim, a quarta seção aborda os planos de gestão territorial e ambiental, com o objetivo de listar suas principais características e funções.

## **2. O CONTEXTO FÁTICO E JURÍDICO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL**

Antes de problematizar a natureza jurídica das terras indígenas no Brasil, e seu significado para a Teoria do Direito, para o Direito Indígena e para o constitucionalismo, cumpre discutir sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo. Esse tema sempre gerou controvérsias, em razão da complexidade que existe na transposição da ideia de território (conforme a cosmovisão dos povos indígenas) para o Direito positivo.

Parte-se do pressuposto de que “as terras e os territórios de povos indígenas são lugares primordiais e vitais de exercício de sua autonomia e autodeterminação” (Joca *et al.*, 2021, p. 51); afinal, é no território que se desenvolve a cultura indígena, é nele que há condições para um “autorreconhecimento enquanto povo”. Daí que a violação dos direitos territoriais acarreta “uma série de violências, impactos e consequências que podem mesmo ameaçar a sua existência como povos” (Joca *et al.*, 2021, p. 51). Esse, portanto, é valor que vem protegido pela norma constitucional, e o motivo pelo qual os territórios indígenas precisam ser resguardados. Utilizando uma categoria jurídica, esta é sua função social, que também corresponde, como se verá, a um direito de ordem coletiva.

A questão das terras indígenas é debatida desde o início da colonização do Brasil, de modo que a luta pela posse das terras é a principal pauta dos povos originários, “por ser o fundamento de sua subsistência biológica e de sua sobrevivência como povo” (Grondin; Viezzer, 2021, p. 144). Desde a segunda metade do século XIX, intensificou-se a pressão sobre os territórios indígenas em razão da construção de rodovias e ferrovias; assim, a violência aos indígenas também aumentou. Ocorreram “invasões acompanhadas de despojos, assassinatos de líderes indígenas e de populações inteiras, sem que houvesse intervenção do governo a favor dos índios” (Grondin; Viezzer, 2021, p. 144). No mesmo sentido, Santos (2016, p. 64) destaca a visibilidade e a polêmica em torno dos direitos e territórios das coletividades:

No continente latino-americano, o reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e afrodescendentes tem tido especial visibilidade política e torna-se particularmente polêmico sempre que se traduz em ações afirmativas, em revisões profundas da história nacional, dos sistemas de educação e saúde, em autonomias administrativas, em direitos coletivos à terra e ao território.

O tema das terras indígenas torna-se cada vez mais relevante, em razão da intensificação da pressão que elas sofrem para serem incorporadas ao sistema econômico nacional. Buscando amenizar essa pressão, no entender de Antunes (2019, p. 25), o Estado cuida de demarcar áreas para a posse exclusiva dos povos originários, contendo as fronteiras da colonização.

A luta pela terra, o direito à terra entendida como “espaço de vida e liberdade de um grupo humano”, é a principal reivindicação dos povos indígenas na América Latina (Marés, 2018, p. 119). Isso se dá porque a “territorialidade” é fundamental para a continuidade física e cultural dos povos, de modo que um povo alienado do seu território perde as referências de seus modos

de vida e, aos poucos, deixa de ser povo (Marés, 2018, p. 120). Na mesma linha, Ribeiro (2017, p. 173) reitera a importância da posse dos territórios como condição fundamental para a manutenção da sobrevivência indígena:

Tanto quanto todas as outras medidas protetórias, ela [a posse dos territórios] opera, porém como barreira à interação e à incorporação. Permitindo ao índio refugiar-se num território onde pode garantir ao menos sua subsistência, faculte-lhe escapar às compulsões geradas pela estrutura agrária vigente, as quais, de outro modo, o compeliram a incorporar-se à massa de trabalhadores sem-terra, como seu componente mais indefeso e mais miserável.

Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT reconhece que os territórios têm “uma importância especial para as culturas e valores espirituais dos povos indígenas; e, por esse motivo, “obriga que os Estados reconheçam os direitos de propriedade e posse dos territórios indígenas e adotem as medidas necessárias para garantir a efetiva proteção dos direitos” (Brzezinski, 2016, p. 132).

O julgamento da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol é considerado um caso paradigmático em matéria de direitos indígenas, especialmente quando se fala em direito à terra. A terra indígena Raposa Serra do Sol está localizada em Roraima, tem área de 1.747.464 hectares e é habitada por 5 povos indígenas. O caso chegou ao STF via petição (PET n. 3.388 RR), que postulava a anulação da homologação da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, realizada pela Presidência da República em 2005. Do ponto de vista jurídico, o caso é complexo, envolvendo o debate a respeito da fixação da tese do marco temporal. Trata-se de conflito socioambiental que, antes de tudo, explicita a dificuldade de harmonizar interesses de grupos culturalmente diferenciados.

Além da tese do marco temporal, esse julgado é notável também por abordar: i) a essencialidade da cultura indígena para a formação política brasileira; ii) as terras indígenas como parte fundamental do território brasileiro e a não correspondência entre as categorias terra indígena e ente federativo; iii) as atribuições e atuação dos entes federativos no próprio interior das terras já demarcadas; iv) o procedimento de demarcação das terras indígenas; v) o falso antagonismo entre a questão indígena e o problema do desenvolvimento; vi) a importância da demarcação contínua das terras, entre outros tópicos diretamente relacionados com o objeto do julgamento (Brasil, 2009).

É de extrema importância a compreensão histórica de que “não havia, no Brasil, terras de lavradio abandonadas, as terras eram ocupadas por povos indígenas que tinham outras formas de ocupação e de uso”; portanto, formas diferentes daquelas praticadas pelos europeus (Marés, 2018, p. 57). É evidente que as terras indígenas ostentam uma profunda densidade semântica e ocupam papel destacado nas cosmovisões dos povos: essa profundidade também é jurídica, de modo que o ministro Ayres Britto as identifica como “heterodoxo instituto de Direito constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito civil” (Brasil, 2009). Para o magistrado, “nem território político nem propriedade privada cabem na definição do regime de apossamento e utilização das terras indígenas, tudo nelas é juridicamente peculiar” (Brasil, 2009).

Tendo em vista a urgência da demarcação de terras indígenas, o artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinou que a demarcação deveria ser concluída no prazo de cinco anos, a partir de sua promulgação. Infelizmente, a norma ainda não indiologrou concretização (Antunes, 2019, p. 28). Em todos os Estados nacionais, conforme Marés (2019, p. 66), os territórios indígenas foram regulados de maneira inadequada pelos ordenamentos jurídicos oficiais: a lógica privada e individualista não é compatível com os territórios indígenas, de modo que o problema aumenta na proporção da quantidade de indígenas que habitam uma determinada região.

O reconhecimento constitucional das terras indígenas como categoria jurídica remonta ao ano de 1934: a posse indígena seria “oponível a qualquer ato ou negócio sobre ela [a terra], inclusive de propriedade, como destacava Pontes de Miranda” (Marés, 2018, p. 128). Afirmava-se que a proibição constitucional de alienação de terras indígenas geraria a nulidade absoluta de qualquer negócio jurídico que versasse sobre elas.

Ainda conforme Marés (2018, p. 121), o ordenamento jurídico brasileiro classificou terras indígenas como “propriedade pública, estatal, e posse privada, mas coletiva, não identificável individualmente”. Esse conceito foi engendrado a partir da realidade e funda-se, preponderantemente, no conceito jurídico de posse. No sistema jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, a terra indígena é propriedade da União Federal, porém “destinada à posse permanente dos índios, a quem cabe o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes” (Marés, 2018, p. 121).

As terras indígenas compreendem as habitadas em caráter permanente, utilizadas para atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-

estar e necessárias à reprodução física e cultural dos povos, conforme os seus costumes, usos e tradições. Marés (2018, p. 123) defende a vigência do Direito consuetudinário indígena dentro dos limites das terras indígenas. Antunes (2019, p. 28) resume muito bem as principais características constitucionais protetivas das terras indígenas:

As terras indígenas são terras públicas federais e pertencentes ao domínio exclusivo da União. A própria União, entretanto, sofreu limitação de seus direitos de proprietária, haja vista que o constituinte instituiu um usufruto exclusivo dos índios sobre as riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. E mais: determinou a inalienabilidade e a indisponibilidade das terras indígenas, sendo imprescritíveis os direitos sobre as mesmas.

A Constituição brasileira reconhece o caráter de direito originário às terras indígenas, isto é, há aí um direito cuja existência é anterior à fundação do próprio Estado brasileiro, de modo que se trata de um direito reconhecido e declarado, mas não constituído pela Constituição de 1988. Nos termos de Antunes (2019, p. 21), existe aí um direito preexistente à colonização. Para Campos (2011, p. 212), é inegável a presença de *animus domini* dos povos indígenas em relação aos seus territórios, que não são territórios federais em um sentido tradicional da expressão. A seção a seguir pretende aprofundar essa questão.

### **3. AS TERRAS INDÍGENAS COMO PROPRIEDADE ESPECIAL CONSTITUCIONAL**

Há uma grande dificuldade em classificar as terras indígenas sob o ponto de vista do direito de propriedade. Muito já foi dito sobre o assunto, e em todo caso fica evidente que a arquitetura constitucional sobre as terras indígenas foge aos quadrantes usuais do direito de propriedade. Para aprofundar a questão sobre a natureza jurídica das terras indígenas sustenta-se que é especialmente profícua a classificação proposta por Pilati (2013), a respeito dos perfis da propriedade, positivados tanto no código civil quanto na Constituição Federal.

O argumento aqui é o de que as formas tradicionais de posse e propriedade estão definidas pelas diferentes encarnações do Código Civil no Brasil, sobre a influência do direito codificado europeu, sobretudo como herança do Código Civil napoleônico. A proposta de Pilati é justamente classificar a propriedade a partir da Constituição, e não do Código Civil. Essa operação permitirá vislumbrar o que o jurista chama de propriedade constitucionais especiais étnicas.

Para engendrar o debate, parte-se da pergunta: “seria natural e aceitável o fato de os ordenamentos jurídicos não darem conta dos principais conflitos que hoje angustiam a civilização e colocam em risco a própria espécie?” (Pilati, 2013, p. 201). De fato, como fato característico dos chamados novos direitos, a constitucionalização dos territórios indígenas na forma apresentada acima tem um sentido sociopolítico preciso, resultante do movimento constitucional ocorrido no Brasil nos anos de 1980. A questão é que a previsão constitucional esbarra em amarras políticas, econômicas e de racionalidade jurídica presas a um momento histórico anterior.

Pilati (2013, p. 201) argumenta que a Constituição Federal de 1988 reúne em si “os elementos da futura ordem, mas por alguma razão não se consegue avançar e superar de vez a modernidade”. Indica-se, nesse sentido, a dificuldade de buscar um ponto de vista que permita vislumbrar o que há para além do paradigma hegemônico. Nesse sentido, “é necessário derrubar os biombos e cortinas da modernidade [...] para descortinar o novo, e ver o que nunca se viu antes”. É o fortalecimento dos sujeitos coletivos, dos bens coletivos, da função social da propriedade e da democracia participativa que interessa ao modelo que deverá superar o paradigma da modernidade.

Interessam ao presente trabalho, portanto, as propriedades constitucionais especiais (índigenas, quilombolas e extrativistas), capazes de proporcionar o reaparecimento dos sujeitos coletivos, a autonomização dos povos e o fortalecimento das decisões tomadas no âmbito local.

O artigo 98 do código civil brasileiro qualifica os bens em duas categorias: “públicos (os do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito interno) e privados: todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Nesses termos, “o direito das coisas reduz a propriedade ao campo dos direitos reais - complementando, assim, o quadro jurídico de um modelo de propriedade que se institui isolado do coletivo e descompromissado com a função social” (Pilati, 2013, p. 42). Já o constitucionalismo brasileiro contemporâneo conforma dois sistemas, “que se fundem na pós-modernidade”: o da propriedade comum, que, justamente, representa as conquistas modernas da liberdade individual; e o das propriedades especiais, “orientadas pelo coletivo e pela função social”; esses paradigmas “possuem titular, objeto, exercício e tutela diferenciados, mas convivem em harmonia” (Pilati, 2013, p. 44).

A propriedade comum, regida pelo código civil (artigo 1.228), classifica-se pelas categorias tradicionais: móvel e imóvel, plena e restrita, perpétua e resolúvel. Essa versão tradicional da propriedade privada individual e exclusiva “é avessa ao condomínio, que tolera como uma situação transitória”. Os sujeitos de direito, ali, são reduzidos ao indivíduo proprietário (individual) e ao



Estado enquanto pessoa. No plano objeto juridicamente tutelado, os bens jurídicos são restritos apenas a duas categorias possíveis, que são os bens públicos (pensados como bens do ente público personalizado) e os bens privados (Pilati, 2013, p. 44).

Pilati (2013, p. 45) refere que o perfil da propriedade moderna coloca o Estado em evidência, fazendo com que ele tenda a “desautorizar qualquer outro centro de poder que fuja desse padrão codificado”. Assim, o Estado monopoliza a competência para produzir o Direito e reduz as formas de propriedade privada à propriedade individual. Nesse processo, o paradigma da dominialidade proprietária individualista invade espaços que trabalham a partir de formas coletivas, como as terras indígenas e as reservas naturais (Pilati, 2013, p. 46). Não obstante, o ideário individualista “vem sendo questionado e relativizado por diversos modelos novos de autorregulação”, que refletem o caráter pluralista das atuais sociedades (Pilati, 2013, p. 46). De fato, o “rompimento do paradigma de *la propriété* abre horizonte à pluralidade de formas proprietárias” (Pilati, 2013, p. 48).

O perfil da propriedade especial, portanto, escapa da díade Estado/indivíduo e acrescenta as titularidades coletivas. Ao contrário do “voluntarismo individualista”, as titularidades coletivas pedem e exigem procedimentos e decisões compartilhadas (Pilati, 2013, p. 47) como substância da gestão daquele bem. No caso indígena, as propriedades coletivas podem contar com esses “entes de apoio e mediação”, tais como INCRA, FUNAI, Fundação Cultural Palmares ou agências reguladoras (Pilati, 2013, p. 48). Essas instituições são auxiliares e não excluem a autonomia de povos indígenas ou quilombolas na vivência direta com seu próprio território. Todavia, não estão isentas de determinações políticas e, muitas vezes, submetem-se à lógica do governo vigente, que pode ser contrária à própria natureza para a qual foram criadas.

Entre as propriedades especiais étnicas, destacam-se três espécies, quais sejam, a propriedade quilombola, a propriedade indígena e a propriedade de reserva extrativista de populações tradicionais (Pilati, 2013, p. 58); Pilati argumenta que as diretrizes fundamentais do direito étnico estão positivadas nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 e “bem assim, [a Constituição] cria modelos especiais de propriedade, que fogem tanto do padrão do código civil, quanto do figurino administrativo da propriedade pública”.

Antes, fala-se de uma “propriedade diferenciada, especial, que importa reconhecimento e legitimação de uma territorialidade”, vinculada a uma identidade cultural e saberes de grupos étnicos, “seja de índios, seja de quilombolas, seja, por extensão, de comunidade de pescadores ou

ribeirinhos, seringueiros, coletores” (Pilati, 2013, p. 58). Essas modalidades de propriedade possuem regime jurídico diferenciado e, sobre elas, não se aplicam institutos clássicos do direito civil, tais como a usucapião e a compra e venda; sobre elas são aplicados “outros modos de aquisição e outras formas de exercício e tutela do direito” (Pilati, 2013, p. 58).

Com a valorização dos modos de vida tradicionais, pelo fortalecimento dos atributos da propriedade especial étnica, a Constituição, indiretamente, garante a “preservação da natureza, com a sustentabilidade e o resgate de valores milenares” (Pilati, 2013, p. 58). Em uma propriedade étnica quilombola, o próprio grupo é quem define o conteúdo do seu direito (coletivo) territorial, podendo reproduzir sua cultura e seus conhecimentos tradicionais de maneira relativamente independente da “lógica civilizatória que o cerca” (Pilati, 2013, p. 59). A propriedade especial quilombola está posta no ADCT da Constituição Federal e destina-se aos remanescentes das comunidades de quilombos ocupantes de tais terras.

Em relação à propriedade especial coletiva indígena, indica-se que “o regime jurídico da propriedade indígena não é de domínio propriamente dito, mas de posse permanente, com usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos” e a inamovibilidade dos povos que nos territórios habitam só pode ceder em caso de “epidemia que ponha em risco a sua população ou de interesse da soberania do país”, com retorno imediato assim que as causas justificadoras da remoção deixem de persistir (Pilati, 2013, p. 60). A propriedade indígena será trabalhada com mais detalhes no próximo tópico.

A propriedade coletiva extrativista ou “propriedade de unidades de uso sustentável por populações tradicionais” é estabelecida sobre áreas de dominialidade pública, por um ente federativo, em benefício de comunidades extrativistas que retiram da terra a sua subsistência (Pilati, 2013, p. 64). Essas unidades integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, de forma semelhante às terras indígenas, não conferem o domínio aos grupos que nela vivem, mas “posse e o uso dos recursos naturais de forma limitada e sustentável”; seu objetivo é, ao mesmo tempo, garantir a continuidade de meios de vida tradicionais (sociodiversidade) e “assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade de conservação” (biodiversidade) (Pilati, 2013, p. 65).

Tendo delineado as principais características das terras indígenas, sua constitucionalização e natureza jurídica, passa-se, na próxima seção, a tratar da autonomia e usufruto dos povos indígenas sobre seus territórios. Particularmente, enfrenta-se a questão da gestão territorial consensuada para a manutenção da sociobiodiversidade característica desses territórios.

#### 4. A GESTÃO AUTÔNOMA DAS TERRAS INDÍGENAS E OS PGTAS

Estabelecido o liame entre o direito dos povos indígenas ao seu território e as propriedades especiais constitucionais, cabe discutir como o usufruto dessas terras representa a garantia da autonomia política dos povos e a preservação de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Daí discutir o papel dos PGTAs.

Para Marés (2018, p. 145), o usufruto de que dispõem os povos indígenas sobre suas terras significa a possibilidade de utilizá-las para o seu próprio proveito; nelas, “os indígenas podem fazer roça, aldeia, extrair lenha e alimentos para o uso da comunidade”. Antunes (2019, p. 82), no mesmo sentido, afirma que o “instituto do usufruto constitucional indígena” exige que as atividades realizadas em terras indígenas devem, necessariamente, contar com o consentimento prévio dos povos que as habitam, sem olvidar da repartição dos benefícios econômicos delas decorrentes. Esse direito de fruição dos povos originários encontra respaldo no artigo 15 da Convenção 169 da OIT (1989):

Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

Tendo em vista o direito de fruição indígena sobre suas terras, Kerbrat e Bolopion (2022, p. 257) indicam que o artigo 32 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos indígenas proclama “o direito dos povos de definir suas prioridades e estratégias para o uso de suas terras”. O artigo 32.1 determina que “os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos” (ONU, 2007). Com as mesmas preocupações, o artigo 7.4 da Convenção 169 da OIT dispõe que “os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam” (OIT, 1989).

No sentido de proteger e elaborar planos para os territórios dos povos originários, destaca-se a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo decreto 7.747/2012. Esse decreto é resultado de “um processo participativo de deliberação e construção de uma política pública com os povos indígenas, representados pelas suas organizações indígenas” (Bavaresco; Menezes, 2014, p. 14). De plano, visualiza-se que a PNGATI tem o condão de promover a autonomia e a participação dos povos indígenas:

Diferentemente das leis indigenistas do período pré-Constituição Federal de 1988, a PNGATI parte de pressupostos democráticos como o direito à consulta, permitindo desse modo, o protagonismo por meio de uma metodologia de governança participativa que reconhece as organizações sociais e políticas representativas dos povos indígenas, com o objetivo de promover a proteção territorial e ambiental das TIs" (Porto Júnior *et al.*, 2021, p. 5).

Cita-se algumas das diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, contidas no artigo 3 do decreto 7.747/2012: i) o “reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas dos povos indígenas e garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas”; ii) o “protagonismo e autonomia sociocultural dos povos indígenas, inclusive pelo fortalecimento de suas organizações, assegurando a participação indígena na governança da PNGATI, respeitadas as instâncias de representação indígenas”; iii) o “reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas” (Brasil, 2012).

Os povos indígenas, desde os tempos antigos, organizam seus territórios a partir de seus próprios conhecimentos; com isso, argumentam Bavaresco e Menezes (2014, p. 18), garantem para si alimentação, manutenção de suas culturas e preservação do meio ambiente. Verificando que os povos sempre realizaram a gestão de seus territórios, coloca-se as seguintes perguntas:

Então, por que se faz necessário elaborar uma política pública para promover a gestão dos ambientes e dos territórios das terras indígenas brasileiras? O conjunto de tradições, de regras e leis nativas dos povos indígenas não é suficiente? Por que foi necessário que Estado e povos indígenas pensassem juntos uma Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas?

Para responder, Bavaresco e Menezes (2014, p. 19) argumentam que a “pressão crescente exercida no entorno<sup>4</sup> das terras indígenas, tem transformado os territórios indígenas em verdadeiras ilhas, que sofrem com invasões e a retirada de recursos naturais. Nessa linha, o povo Wajãpi, em seu PGTA, indica o aumento da pressão sobre seus territórios:

---

<sup>4</sup> "Tener en cuenta el entorno actual de los comunes supone integrar las relaciones que pueden tener con los mercados y los Estados analizando las relaciones de fuerza y las combinaciones que pueden ser negativas o positivas para el desarrollo de los comunes" (Jourdain, 2023, p. 85).

Antigamente o nosso território era bem maior, nós não precisávamos ter as preocupações que temos hoje para cuidar de uma terra demarcada. Hoje em dia nós intensificamos nossas relações com os não-índios, nossa população está crescendo e temos uma terra limitada. [...] Hoje, nós estamos muito preocupados com a nossa terra e nos perguntamos como vamos continuar vivendo dentro dela sem perder a riqueza dos nossos modos de vida (Povo Wajãpi, 2017, p. 12).

Também há o aumento das necessidades externas<sup>5</sup> dos povos (alimentos, vestuário, escolas e postos de saúde), que exigem novos tipos de diálogo e organização:

Todas essas mudanças demandam novas formas e estratégias de se pensar o futuro e a sustentabilidade desses territórios. Se o grande desafio dos povos indígenas, ainda atual em muitas situações, é a conquista da terra e de direitos básicos como saúde e educação, nos dias de hoje, há outro grande desafio: a garantia da gestão e da sustentabilidade dos territórios por meio da soma de saberes dos povos indígenas e da ciência dos não indígenas (Bavaresco; Menezes, 2014, p. 19).

Daí surge a possibilidade de construção de planos de gestão territorial e ambiental (PGTAs) como “importantes instrumentos de implementação da PNGATI” (Bavaresco; Menezes, 2014, p. 25), muito embora o termo “plano de gestão” não esteja positivado explicitamente na PNGATI (Miller *et al.*, [202-], p. 36). O PGTA é “uma prática que tem marcado o amadurecimento da política indígena e seus parceiros da sociedade civil diante da insegurança legal e jurídica a que são submetidas as terras indígenas no Brasil” (Grupioni, 2020, p. 10)

Joca et al (2021, p. 156) ressaltam que é a partir da instituição do PNGATI que surge “um amplo mosaico de experiências inovadoras de governança cultural e de gestão territorial e socioambiental de terras indígenas, materializado na elaboração e publicação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA)”. Porto Júnior et al (2021, p. 13) referem que a PNGATI promove a sustentabilidade das terras indígenas a partir do respeito da autonomia dos povos indígenas:

Trata-se de uma política idealizada com legitimidade e participação ativa do movimento indígena, o que, por si só, já representa motivo para investimentos na sua implementação. Ela versa sobre a necessidade de proteção e o apoio ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas em seus territórios e constitui marco legal da proteção e promoção dos direitos indígenas na atualidade em consonância com a Constituição.

---

<sup>5</sup> De acordo com o plano de gestão territorial e ambiental Wajãpi: "Percebemos que muitas coisas estão mudando. Estamos passando mais tempo nas aldeias onde tem escolas, postos de saúde e acesso fácil às cidades. Estamos indo mais para as cidades, estamos consumindo cada vez mais coisas que não são produzidas por nós, ficando cada vez mais dependentes do dinheiro" (Povo Wajãpi, 2017, p. 13).

De acordo com Porto Júnior *et al* (2021, p. 12), as bases da PNGATI estão fundadas no diálogo intercultural para a construção de instrumentos de gestão territorial e ambiental; nesse cenário os planos de gestão territorial e ambiental ganham protagonismo.

Os planos de gestão territorial e ambiental “são instrumentos de diálogo intercultural e de planejamento para a gestão territorial e ambiental das terras indígenas brasileiras, elaborados pelos povos indígenas com apoio e em diálogo com outros parceiros e o governo” (Bavaresco; Menezes, 2014, p. 25). Os PGTAAs fortalecem as “noções de autonomia, protagonismo e autodeterminação dos povos”, e permitem a construção coletiva de estratégias, ou seja, o incremento dos sistemas próprios de tomada de decisão (Bavaresco; Menezes, 2014, p. 25).

Merece destaque, portanto, o fato de os PGTAAs serem produzidos pelos próprios povos indígenas (pluralismo jurídico) e proporcionarem um bom ambiente para a formulação coletiva de regras para a gestão das terras indígenas, que são bens utilizados em comunhão. O próximo tópico trata de apresentar de forma mais detalhada os planos de gestão territorial e ambiental.

## 5. PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL: SIGNIFICADOS E POTENCIALIDADES

As perguntas “como era a nossa terra antigamente?”, “como entendemos a nossa terra atualmente?” e “o que esperamos da nossa terra para o futuro?” (Miller *et al.*, [202-], p. 52) engendram reflexões coletivas e estão na base da produção dos PGTAAs. Por outras palavras, o PGTA “articula a visão particular que um povo indígena tem de sua própria história e identidade coletiva” (Grupioni, 2020, p. 9). A título de exemplo, colaciona-se as perguntas que deram o tom dos debates da produção do PGTA Wajãpi:

Para fazer esse Plano de Gestão, começamos a rever e atualizar os diagnósticos socioambientais que produzimos ao longo dos últimos anos. Algumas das questões que trabalhamos foram: Como estamos vivendo hoje em dia? Como nossos jeitos de viver garantem nossa qualidade de vida e dos ambientes? Quais são os problemas que estamos enfrentando para viver do nosso jeito? Como estamos nos relacionando entre nós, com os ambientes da nossa terra e com as políticas públicas? Como vamos nos organizar para trabalhar bem no presente e no futuro, para fortalecer nossos conhecimentos e jeitos de viver na nossa terra? (Povo Wajãpi, 2017, p. 32).

Com essas inquietações a respeito da continuidade entre passado e futuro, o povo Jamamadi dispõe em seu PGTA: “queremos que no futuro nossos filhos continuem vivendo do jeito que os Jamamadi sempre viveram. Aprendendo a fazer o roçado, a caçar, a pescar, a coletar frutos, a fazer artesanato, a fazer casa. Do mesmo jeito que aprendemos com nossos pais, queremos ensinar para nossos filhos e queremos que eles vivam da mesma forma” (Povo Jamamadi, 2015, p. 32).

Parte-se do entendimento de que as políticas de demarcação de terras e as pressões desenvolvimentistas do mercado forçam “modificações significativas no padrão de uso e ocupação dos territórios e de utilização dos recursos naturais, na organização social desses povos e na sua relação com outros povos, com a sociedade envolvente e com o meio ambiente” (Funai, 2013, p. 4). Essas pressões externas exigem novas formas de organização dos territórios indígenas.

Não se pode esquecer que o Brasil tem “uma grande diversidade de povos e comunidades tradicionais, cujos modos de vida e formas de gestão de territórios e recursos naturais representam uma contribuição fundamental à conservação<sup>6</sup> da biodiversidade<sup>7</sup>” (Miller *et al*, [202-], p. 9). A ligação com o meio ambiente e o conceito de território<sup>8</sup> são centrais para a cultura indígena (Miller *et al*, [202-], p. 9), de modo que a gestão de seus territórios deve refletir seus entendimentos e modos de vida. Daí a importância dos planos de gestão territorial e ambiental.

Pode-se conceituar os planos de gestão territorial e ambiental (PGTAs), portanto, como documentos que publicizam os acordos comunitários dos povos relacionados à gestão, monitoramento e vigilância de seus territórios. Conforme Joca *et al* (2021, p. 162), os PGTAs objetivam a melhoria da qualidade ambiental dessas áreas e o manejo sustentável da agrobiodiversidade:

---

<sup>6</sup> “Imagens de satélite na Amazônia mostram o quanto as Terras Indígenas estão conservadas frente à expansão da fronteira econômica e ao desmatamento, reforçando seu papel estratégico na conservação da biodiversidade e na manutenção de funções ecossistêmicas” (Funai, 2013, p. 5).

<sup>7</sup> Acrescenta-se que, atualmente, as terras indígenas têm papel fundamental na preservação da qualidade dos ecossistemas. Entre os exemplos de preservação, cita-se o Parque Indígena do Xingu e a Reserva Indígena de Mangueirinha (a mais importante reserva de araucárias do mundo) (Marés, 2019, p. 146). Ressalta-se que a prática sustentável está fortemente vinculada aos hábitos culturais (Marés, 2018, p. 147).

<sup>8</sup> Nesse sentido, “alguns povos mantêm sítios sagrados, onde sequer perambulam, como no caso das montanhas do território yanomami. Aquele povo acredita que os espíritos de seus ancestrais [...] habitam as montanhas” (Marés, 2018, p. 147).

Planos de Gestão Territorial e Ambiental [...] têm sido elaborados como um instrumento que orienta o uso dos territórios indígenas e dos recursos naturais neles existentes com o objetivo de atender às necessidades culturais, sociais e econômicas atuais destes povos [...] (Joca *et al.*, 2021, p. 158).

Os PGTAs são, portanto, “compromissos coletivos, pactuados pelas próprias comunidades que assumem o protagonismo de definir prioridades de ações que serão desenvolvidas em seus territórios” (Joca *et al.*, 2021, p. 158). Chama-se a atenção para este movimento em busca de autonomia, em que a própria comunidade, de maneira consensuada, elege as regras de utilização de suas terras. Após a concretização desses documentos, eles jamais podem ser considerados finalizados:

**Sua implantação deve contemplar/implicar um processo contínuo de discussão, negociação,** construção de conhecimentos e estabelecimentos de acordos acerca das formas de convivência, ocupação e uso do território pelos povos indígenas, considerando sua situação atual e aspirações presentes e futuras (Funai, 2013, p. 8).

Conforme Joca *et al.* (2021, p. 160), o PGTA é um “instrumento político e de planejamento que articula a visão particular que um povo indígena tem de sua própria história e identidade coletiva”; os PGTAs engendram uma reflexão sobre o passado, o presente e o futuro, promovendo a formulação de soluções para encarar os variados desafios que surgem com o contato com a “sociedade nacional e com representantes do Estado” (Joca *et al.*, 2021, p. 160).

Também é importante trazer o entendimento dos próprios povos indígenas a respeito dos PGTAs. Kopenawa (2019, p. 84) diz que o PGTA, para seu povo, é “como um documento de identidade da nossa terra-floresta, pois traz consigo a sua imagem essencial”. No mesmo sentido é a percepção do povo Yanomami a respeito do seu plano de gestão:

Uma forma de falar sobre as demandas dos Yanomami e Ye'kwana; Uma forma de dialogar com nossos parceiros; Um jeito de organizar as prioridades de cada uma das regiões de nossa terra; Propostas sobre como cuidar do nosso território; Um acordo coletivo; Um documento feito e gerido pelos Yanomami e Ye'kwana; Um processo, e deve ser atualizado e revisto; Uma ferramenta de gestão da Política Nacional Gestão de Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), criada pelo Decreto nº 7.747/12 (Povo Yanomami, 2019, p. 89).

O PGTA é, portanto, um documento dinâmico que tem como objetivo principal registrar as ideias do que é necessário para que todos possam viver bem (Povo Yanomami, 2019, p. 89). Miller *et al.* ([202-], p. 10) reiteram a importância dos PGTAs perante “atores externos”,



principalmente para auxiliar na execução de políticas públicas. Os PGTAs têm o condão, justamente, de colocar num mesmo nível de importância as políticas públicas e as políticas indígenas, de modo que possam dialogar de maneira coordenada (Funai, 2013, p. 7).

Joca *et al.* (2021, p. 160) reiteram a complementaridade existente entre protocolos de consulta, ou seja, os documentos produzidos pelos próprios povos indígenas que regulamentam o direito de consulta, positivado no artigo 6. da Convenção 169 da OIT, e PGTAs, que auxiliam no diálogo entre o Estado e os povos indígenas. Esses instrumentos podem ser entendidos como “ferramentas complementares de governança de base cultural que almejam salvaguardar os territórios indígenas” (Joca *et al.*, 2021, p. 160).

Ademais, os PGTAs constituem instrumentos que aliam conhecimentos “científicos” (tecnologias cartográficas<sup>9</sup>) com saberes culturais dos povos originários. Construídos coletivamente, buscam o consenso a respeito do que seja “uma melhor qualidade de vida, a partir de seu próprio olhar sobre o território e seus recursos naturais” (Miller *et al.*, [202-], p. 9). As demandas apresentadas nas etapas de etnomapeamento<sup>10</sup> e etnozoneamento<sup>11</sup> fornecem os fundamentos para entender “quais medidas de proteção devem ser adotadas para promover sua [das espécies ou ecossistemas] recuperação ou manter o uso sustentável” (Miller *et al.*, [202-], p. 49). No mesmo sentido, Joca *et al.* (2021, p. 158) postulam que os PGTAs trabalham a partir de “levantamentos e mapeamentos ecológicos, socioambientais, socioeconômicos e culturais”.

Miller *et al.* ([202-], p. 9) referem que os PGTAs estão se tornando ferramentas cada vez mais utilizadas pelos povos indígenas: A FUNAI<sup>12</sup> catalogou a presença de PGTAs em 129 terras indígenas. A produção dos PGTAs, no Brasil, acompanha o ritmo de países próximos, tais como Colômbia, que contam com os chamados “Planes de Vida”. Esses planos, provenientes da Colômbia, enfatizam a necessidade de “estabelecer um diálogo de saberes entre a gestão territorial

---

<sup>9</sup> Embora a elaboração de PGTAs conte com o apoio técnico de diversas instituições parceiras dos povos indígenas, o resultado é produto de um processo participativo que representa, acima de tudo, o protagonismo indígena (Miller *et al.*, [202-], p. 9).

<sup>10</sup> Conforme artigo 2 da PNGATI: “Etnomapeamento: mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas” (Brasil, 2012).

<sup>11</sup> Conforme artigo 2 da PNGATI: “Etnozoneamento: instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento.” (Brasil, 2012).

<sup>12</sup> “A publicação de um manual da Funai em 2013, intitulado 'Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração' pode ser considerado um marco oficial no reconhecimento dos PGTAs por parte de governo” (Miller *et al.*, [202-], p. 36).

exercida simultaneamente pelas comunidades indígenas e o Estado colombiano” (Miller *et al.*, [202-], p. 32).

A respeito da estrutura dos PGTAs e dos assuntos que são neles tratados, pode-se dizer que eles dispõem de temas do cotidiano dos povos indígenas. Cita-se os temas tratados no PGTA Yanomami: “Nosso jeito de tomar decisões”; “Nosso jeito de proteger a terra”; “Nosso jeito de gerar renda e lidar com o dinheiro”; “Nossos conhecimentos”; “Nosso jeito de cuidar da floresta”; “Nossa saúde”; “Nosso jeito de educar” (Povo Yanomami, 2019, p. 5).

Já o PGTA Wajãpi trata dos seguintes assuntos: “Nossos conhecimentos sobre os ambientes e os donos”; “Nossa mobilidade territorial”; “Nossos jeitos de tomar decisões”; “Como analisamos os problemas”; “Roças e frutíferas”; “Caçadas e pescarias”; “Materiais para fazer casas e utensílios”; “Lixo”; “Participação de todos na gestão territorial”; “Ocupação do entorno da Terra Indígena Wajãpi”; “Nas áreas de educação e saúde”; “Na gestão territorial e ambiental” (Povo Wajãpi, 2017). Pode-se resumir assim as principais funções dos planos de gestão territorial e ambiental:

Os PGTAs têm o potencial de contribuir para valorizar o conhecimento dos povos indígenas sobre o seu território; para a transmissão de conhecimento entre gerações; para a redução de conflitos internos e o estabelecimento de acordos para gestão das Terras Indígenas; para auxiliar os processos de reivindicação da defesa e proteção do território e seus recursos naturais; para promover a utilização sustentável dos recursos naturais; para gerar alternativas econômicas e de geração de renda; para a redução das ameaças sobre as Terras Indígenas; para contribuir para a qualificação das reivindicações fundiárias indígenas; para o fortalecimento das organizações indígenas; para as melhorias nos processos relacionados à educação, saúde e promoção social; para a ampliação do diálogo com instituições governamentais e não governamentais e para a promoção do protagonismo e da autonomia dos povos indígenas (Funai, 2013, p. 7).

Com essa lista, é possível verificar a capacidade de organização comunitária que têm os PGTAs dentro das terras indígenas. Os PGTAs têm compromissos: i) com a história e a cultura dos povos; ii) com os conhecimentos tradicionais e sua transmissão para as novas gerações; iii) com os consensos internos e diálogos com atores externos; e iv) com a gestão sustentável dos recursos naturais. Miller *et al.* ([202-], p. 35) apontam o vínculo existente entre PGTAs e o manejo de “recursos de uso comum<sup>13</sup>”:

---

<sup>13</sup> Tratando-se de bens comuns, os PGTAs devem ter preocupações em relação aos “possíveis conflitos a respeito do uso predatório e insustentável de recursos naturais e dos atores envolvidos, tanto internos como externos” (Miller *et al.*, [202-]). Miller *et al.* ([202-]) apontam que essa ainda é uma questão pouco estudada.

A consolidação dos PGTAs como instrumento no Brasil vem no momento em que políticas públicas direcionadas aos povos indígenas passam a reconhecer de forma mais incisiva visões de mundo e **formas de organização social que se baseiam em territórios e recursos de uso comum**, com o entendimento de que a demarcação de terras indígenas faz parte dos meios que permitem que esses sistemas continuem a existir.

Não há dúvidas que existe um diálogo interessante entre o princípio político do Comum e os povos indígenas (em geral) e os PGTAs (em particular). Bollier (2016) descreve muito bem a dinâmica dos povos indígenas e sua relação com o Comum. Campos (2011, p. 213), na mesma linha, refere que as terras indígenas não são apenas de “uso comum”; constituem-se, antes, em um “viver em comum”. Daí que fazer a leitura do Comum a partir dos povos indígenas é salutar para o seu robustecimento teórico, além de favorecer uma oxigenação decolonial (daquelas com as quais se preocupa Afonso da Silva (2021a, p. 357).

## 6. CONCLUSÕES

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da ratificação da Convenção 169 da OIT foi possível verificar o aumento da participação política dos povos indígenas e o fortalecimento de sua autonomia dentro das terras indígenas. Esses diplomas legais permitiram o desenvolvimento de documentos jurídicos produzidos pelos próprios povos, que retratam seus modos de pensar, suas formas de deliberação e seus planos de futuro. As principais manifestações jurídicas nessa direção são os protocolos de consulta e os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PGTAs).

Ao presente trabalho interessou, de modo particular, a gestão das terras indígenas a partir da utilização de planos de gestão territorial e ambiental. Em termos de gestão participativa dos territórios indígenas, faz-se uma especial e devida menção ao Decreto n. 7.747, de 05 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (PNGATI). Esse decreto reconhece e incentiva práticas de gestão comunitária de terras indígenas e, portanto, favorece a produção dos planos de gestão territorial e ambiental e o diálogo intercultural.

A PNGATI tem o objetivo de promover a sustentabilidade dos territórios indígenas, de forma a respeitar a sua autonomia. É a partir da instituição do PNGATI que aparecem, no contexto da administração das terras indígenas, experiências inovadoras de governança cultural e de gestão territorial, materializadas na elaboração e publicação de PGTAs.

Os PGTAs são produzidos pelos próprios povos indígenas (pluralismo jurídico) e proporcionam um bom ambiente para a formulação coletiva de regras para a gestão das terras indígenas, que são bens utilizados em comunhão (princípio político do Comum). Ou seja, há um importante vínculo entre a produção de PGTAs e os aportes teóricos do pluralismo jurídico e do princípio político do Comum, que serão debatidos com a devida profundidade em estudos futuros. Pode-se dizer que os PGTAs têm compromissos com a história e a cultura dos povos, com os conhecimentos tradicionais e sua transmissão para as novas gerações; com os consensos internos e diálogos com atores externos; e com a gestão sustentável dos recursos naturais.

As terras indígenas, operando a partir de um regime de posse não individual, devem contar com canais coletivos de organização; é exatamente esse o papel dos PGTAs dentro dos territórios indígenas. Isso fica claro quando se verifica os assuntos de que trata um plano de gestão: o PGTA Wajãpi, por exemplo, aborda os seguintes assuntos: “Nossos conhecimentos sobre os ambientes e os donos”; “Nossa mobilidade territorial”; “Nossos jeitos de tomar decisões”; “Como analisamos os problemas”; “Roças e frutíferas”; “Caçadas e pescarias”; “Materiais para fazer casas e utensílios”; “Lixo”; “Participação de todos na gestão territorial”; “Ocupação do entorno da Terra Indígena Wajãpi”; “Nas áreas de educação e saúde”; “Na gestão territorial e ambiental” (Povo Wajãpi, 2017). Verifica-se, portanto, que os PGTAs tratam de assuntos cotidianos, que interessam a todos aqueles que estão implicados na *práxis* da terra indígena. Nesses termos, afirma-se que os PGTAs cumprem importante função de fortalecimento da dimensão participativa, que dá vida e corpo para os direitos de ordem coletiva. Trata-se do resgate da dimensão coletiva e participativa do exercício e da tutela de direitos, que só pode ser visualizado em perspectiva, com o olhar livre das amarras colocadas pela chamada “modernidade” do Direito (Pilati, 2013).

Pode-se afirmar também que os PGTAs consistem em fenômeno da ordem do “comum”, ou seja, não compreendido na esfera individual ou estatal, mas nos direitos da esfera coletiva e relacional, tema este que, por sua riqueza, merece uma análise à parte. De toda forma, as terras indígenas (como propriedade especial étnica) e os PGTAs (visualizado como instrumento de consensos) funcionam como catalisadores do elemento coletivo, que, durante muito tempo, foi

enfraquecido pelo duopólio público-estatal *versus* privado-individual, correspondente a Estado *versus* mercado enquanto espaços de ação juridicamente relevantes.

Conclui-se, portanto, que os PGTAs, mais do que manifestações jurídicas dos povos indígenas, condizentes com uma concepção pluralista do direito, são instrumentos capazes de fortalecer o elemento coletivo-participativo, consolidando e formalizando consensos, de maneira concordante com as formas de organização social indígena, apta a garantir direitos coletivos face ao mundo exterior. Ainda que os PGTAs não sejam idênticos ao direito consuetudinário dos povos – uma vez que surgem a posteriori, justamente da necessidade de oferecer respostas a pressões externas –, mostram-se compatíveis com sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Em última instância, podem funcionar como mecanismos de reafirmação desses direitos culturais perante o Direito do Estado.

Ainda, o devir histórico dos PGTAs reforça a conveniência da classificação das terras indígenas como “propriedade especial constitucional”, na esteira de Pilati (2013). Esta propriedade não é como aquela do Código Civil, já que está marcada por um conteúdo coletivista, que é a materialização de sua função social. Não se trata de uma propriedade exclusiva (ou seja, que visa excluir o direito de terceiros àquele bem, como na propriedade privada), mas de uma “propriedade” incluyente das comunidades que têm direito àquele território e àqueles modos de existir. O usufruto destes territórios pelos indígenas não é contingente, mas originário e permanente; ou seja, é da própria essência deste direito, já que os indígenas não concebem a propriedade privada da terra.

## REFERÊNCIAS:

ALEXANDRE, Agripa Faria. **Práticas ambientais no Brasil: definições e trajetórias**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho na América do Sul**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 188 p. ISBN 978-85-519-1128-0.

BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela. **Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas**. Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.

BOLLIER, David. **Pensar desde los comunes: una breve introducción**. Madri: Traficantes de Sueños, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Decreto n. 7.747, de 05 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas – PNGATI. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388 Roraima. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 19 de março de 2009. **STF**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. A convenção 169 da OIT e uma análise da sua violação pelo estado brasileiro a partir do caso da UHE Belo Monte. In: CAUBET, Christian (org.). **Tratados internacionais, direitos fundamentais, humanos e difusos: os estados contra o bem viver de suas populações**. Florianópolis: Insular, 2016.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras de uso comum no Brasil: abordagem histórico-socioespacial**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil: história, direitos e cidadania**. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

FUNAI. COORDENAÇÃO GERAL DE GESTÃO AMBIENTAL (Org.). **Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração**. – Brasília: FUNAI, 2013. Disponível em: [http://cggamgati.funai.gov.br/files/6413/8685/5847/Cartilha\\_PGTA.pdf](http://cggamgati.funai.gov.br/files/6413/8685/5847/Cartilha_PGTA.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

GRONDIN, Marcelo; VIEZZER, Moema. **Abya Yala!: genocídio, resistência e sobrevivência dos povos originários das américas**. Rio de Janeiro: Bambual Editora, 2021. ISBN: 9786589138013.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. Trilhando novos caminhos para a gestão das Terras Indígenas. In: GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (org.). **Em busca do bem viver: experiências de elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica - RCA, 2020. Disponível em: <https://institutoiepe.org.br/wp-content/uploads/2021/02/2020-Livro-Em-busca-do-Bem-Viver.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

JOCA, Priscylla; *et al.* **Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento: um olhar sobre o Brasil, Belize, Canadá, Colômbia**. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA, 2021. Disponível em: <https://institutoiepe.org.br/2022/03/protocolos-autonomos-de-consulta-e-consentimento-um-olhar-sobre-o-brasil-belize-canada-e-colombia/>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JOURDAIN, Édouard. **Elinor Ostrom: el gobierno de los comunes**. Buenos Aires: Editorial jusbaire, 2023.

KERBRAT, Yann; BOLOPION, Emma. Princípio 10. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'plácido, 2022.

KOPENAWA, Davi. Apresentação. In: POVO YANOMAMI. **Plano de Gestão Territorial e Ambiental Terra Indígena Yanomami com Protocolo de Consulta Yanomami e Ye'kwana**. Hutukara Associação Yanomami, Instituto Socioambiental, 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/terra-indigena-yanomami-plano-de-gestao-territorial-e-ambiental-com-protocolo-de>. Acesso em: 03 set. 2024.

MARÉS, Carlos. A Força Vinculante dos Protocolos de Consulta. In: MARÉS, Carlos; et al (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. Disponível em: <https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2019/08/protocolos-de-consulta-web.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2024.

MARÉS, Carlos Frederico. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2018.

MILLER, Robert P. *et al.* **Planos de gestão territorial e ambiental em terras indígenas do Brasil: estratégias para apoiar o bem viver, culturas, florestas e paisagens sustentáveis**. [S.L]: Cooperação Alemã; GIZ, [202-].

OIT. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT, **OAS**, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nações Unidas. **ACNUR**, 2007. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Uni\\_das\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Uni_das_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf). Acesso em: 07 jul. 2024.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PORTO JÚNIOR, Francisco Gilson Rebouças; et al. Um olhar sobre a gestão ambiental dos povos indígenas na Amazônia Legal. **Revista Observatório**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. a3pt, 2021. DOI: 10.20873/uft.2447-4266.2021v7n1a3pt. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/11417>. Acesso em: 2 set. 2024.

POVO JAMAMADI. Plano de gestão territorial Jamamadi: Povo Jamamadi Terra Indígena Jarawara/Jamamadi/Kanamanti. **Operação Amazônia Nativa**, Brasil, 2015. ISBN: 978-85-67133-11-9. Disponível em: <https://amazonianativa.org.br/pub/plano-de-gestao-territorial-jamamadi/>. Acesso em: 02 set. 2024.

POVO WAJÁPI. **Plano de gestão socioambiental:** terra indígena Wajápi. Macapá: Instituto Iepé, 2017. Disponível em: <https://institutoiepe.org.br/2017/07/plano-de-gestao-socioambiental-terra-indigena-wajapi/>. Acesso em: 03 set. 2024.

POVO YANOMAMI. Plano de Gestão Territorial e Ambiental Terra Indígena Yanomami com Protocolo de Consulta Yanomami e Ye'kwana. **Hutukara Associação Yanomami**, Instituto Socioambiental, 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/terra-indigena-yanomami-plano-de-gestao-territorial-e-ambiental-com-protocolo-de>. Acesso em: 03 set. 2024.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização:** a integração das populações indígenas no Brasil moderno. São Paulo: Global, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento.** São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2023. ISBN 978-65-5964-860-3.

SILVA, Rafael Afonso da. Para “descolonizar” o comum: um ensaio crítico sobre a obra de Dardot e Laval. **Tempo Social**, [S.L.], v. 33, n. 2, p. 351-370, 16 ago. 2021a. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2021.176239>.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Edusp, 2021b.

Recebido em: 16/11/2024  
Aprovado em: 27/12/2024

Editores da seção:  
Dra. Ivone Fernandes Morcilo Lixa  
Dr. Marcelino Meleu

Editor geral:  
Dr. Marcelino Meleu

Editoras executivas:  
Martina Hering Ferreira  
Janine Miranda Weiner Vicente da Silva  
Júlia Mogk Ehrat