



## Inter-relações entre a PNGATI e a PNAPO no contexto dos povos indígenas

*Interrelationships between PNGATI and PNAPO in the context of indigenous peoples*

BINOTTI, Túlio C.<sup>1</sup>; MORUZZI MARQUES, Paulo E.<sup>2</sup> CAMPOS, Michele L. de<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), la\_patcha@hotmail.com; <sup>2</sup>Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP), pmarques@usp.br; <sup>3</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - michelelaffayett@hotmail.com

### Tema Gerador: Políticas Públicas e Conjuntura

#### Resumo

Este trabalho consiste em apresentar e discutir a interface entre a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), considerando o contexto de elaboração e atuação junto com os povos indígenas brasileiros e o foco na sustentabilidade de seus territórios. Para tanto, foi realizada análise documental de materiais relacionados à PNGATI e PNAPO, mobilizando elementos de quatro abordagens analíticas de políticas públicas: neomarxista, em rede, neoinstitucionalismo e cognitiva. As políticas públicas agroecológicas, aqui realçadas pela PNGATI e PNAPO, apresentam sintonias e dissonâncias no desafio de implementar atividades que visam o bem viver e a sustentabilidade das Terras Indígenas.

**Palavras Chave:** Terras indígenas; bem viver; políticas públicas agroecológicas.

#### Abstract

This work consists of presenting and discussing interface between Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) and Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), considering the context of action and elaboration with the Brazilian indigenous peoples and focus in the sustainability of their territories. For that, a documentary analysis of materials related to PNGATI and PNAPO was carried out, using elements of four analytical approaches of public policies: neomarxist, network, neoinstitutionalism and cognitive. The agroecological public policies, highlighted here by PNGATI and PNAPO, show syntonies and dissonances in the challenge of implementing activities that aim at the well-being and sustainability of the Indigenous Lands.

**Key words:** Indigenous territories; well living; agroecological public policies.

#### Introdução

No início de 2016, uma grande seca afetou a região do Alto Rio Negro, no noroeste do estado do Amazonas, um dos territórios com maior presença e diversidade indígena do Brasil. Foram decretados estados de emergência pelos municípios de Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira, que compõem a região. Concomitantemente, possivelmente como efeito da grande seca, houve a proliferação de lagartas que se alastraram de Manaus a São Gabriel da Cachoeira, quase 800 km, o que poderia colocar em risco o cultivo da mandioca, principal fonte de alimentação dos diferentes povos indígenas. Em um primeiro momento, os extensionistas de assistência



técnica local propuseram-se, dentre outras atividades, a aplicação de agrotóxicos para combatê-las, contrariando as políticas públicas pertinentes: a saber, a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial (PNGATI), a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), além das orientações dos mecanismos de salvaguarda do patrimônio do Sistema Agrícola Tradicional Indígena do Rio Negro.

Este exemplo de situação demonstra que as políticas públicas relacionadas à agroecologia têm um papel importante tanto para fortalecer o bem viver nos territórios, quanto para proteger as comunidades indígenas de interesses econômicos que representam riscos à saúde e à agricultura local. Neste caso específico, contribuiu para evitar a aplicação de agrotóxico para combate da lagarta.

Este trabalho debruça-se sobre a interface entre a PNGATI e a PNAPO, salientando que a agroecologia pode ser interpretada como os próprios modos de vida dos povos indígenas. Efetivamente, as comunidades indígenas e seus territórios representam a sustentabilidade dos agroecossistemas, estando intrinsecamente conectada com suas lutas por seus direitos, refletindo sua (r)existência. A propósito, Gliessman(2008) e Altieri (2012) apontam que muitos dos saberes e práticas indígenas fundamentaram alguns dos princípios ecológicos da agroecologia.

## Metodologia

Este trabalho é fruto dos primeiros resultados da tese de doutorado em andamento do primeiro autor, cujo projeto se intitula “A agroecologia e os povos indígenas do Brasil: dos saberes Hupd’äh às políticas públicas”. Foi realizada análise de materiais relativos à PNAPO, ao Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) I e II, à PNGATI e Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA’s), utilizando elementos de análise de políticas públicas com abordagem neomarxista, em rede, neoinstitucionalismo e cognitiva. Os estudos de Grisa (2010) permitem pensar na complementaridade entre estas diferentes abordagens analíticas, que possibilitam considerar os interesses neoliberais, o lugar do Estado, dos diferentes atores e o campo das ideias e referenciais em torno das políticas públicas. Convém salientar que aqui são apresentados resultados e discussão mesclando-os com alguns exemplos do território do Alto Rio Negro, local habitado pelos Hupd’äh.

## Resultados e discussão

Ambas as políticas consideradas em nosso estudo foram instituídas em 2012. A PNGATI visa promover nos territórios indígenas a proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Esta política considera a importância de construir a



sustentabilidade a partir dos conhecimentos, crenças, costumes e usos dos indígenas em seus territórios e, dentre outros pontos, destaca-se a orientação para a não utilização de agrotóxicos, além de reforçar a proibição da utilização de transgênicos em Terras Indígenas (BRASIL, 2012). A PNAPO tem como objetivo a integração, articulação e adequação de políticas, projetos e ações com o foco na transição agroecológica e no uso sustentável dos recursos naturais.

As duas políticas apresentam um referencial global em sintonia, podendo ser aqui desenhado como relacionado à sustentabilidade ou ao uso sustentável dos recursos naturais. Também apresentam referenciais setoriais em comum como a autonomia, melhoria de condições de vida, sustentabilidade na agricultura e no manejo ambiental e territorial, valorizando o multiculturalismo. Porém, enquanto na PNGATI, o foco é exclusivamente nos povos indígenas e em sua diversidade, na PNAPO eles são apenas uma parte, já que esta é orientada também para agricultores familiares, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, assentados de reforma agrária e outros.

Esta diferença é realçada quando se observam os processos de participação na elaboração e implementação das políticas. A PNGATI apresenta, desde seu início, maior participação indígena na sua elaboração e na sua governança em relação à PNAPO. Ao todo, estiveram envolvidos no processo de consulta da PNGATI, 1250 representantes indígenas pertencentes a 186 povos do Brasil e indicados e mobilizados pelas organizações e movimentos indígenas (BAVARESCO & MENEZES, 2014).

A PNAPO, incluindo os PLANAPO, embora tenha contado com ampla participação da sociedade civil em nome de movimentos e associações da agroecologia, movimentos de luta pela terra, como o MST e outros, não contou com a participação indígena para, principalmente, opinarem e construir a integração de propostas de atividades a serem realizadas em seus territórios. Por outro lado, houve um avanço do primeiro para o segundo PLANAPO, incluindo-se atividades em territórios indígenas que antes não estavam contempladas, como a demarcação de Terras Indígenas e atividades em torno de PGTA's. Também ocorreu a indicação e participação do órgão indigenista, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como convidado permanente da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), o que representa um ganho no diálogo sobre as questões indígenas (BRASIL, 2016), embora não substitua a participação indígena.

Um âmbito local de integração de atividades é aquele referente à elaboração dos PGTA's, com foco em determinado território e/ou povo indígena. Os PGTA's, assim como Planos de Manejo, Planos de Vida, constituem importantes instrumentos para imple-



mentação da PNGATI, representando um meio de diálogo com as diferentes instituições que promovem políticas e projetos. Esses planos têm sido elaborados em diferentes territórios indígenas, a partir de suas organizações, seus modos de vida, seus territórios, seus valores e lógicas. Através destes planos, os povos indígenas organizam-se, definem seus projetos para o futuro, suas prioridades de atividades em suas Terras. Estão embasados fundamentalmente no princípio de autonomia dos povos indígenas (BAVARESCO & MENEZES, 2014). Neste sentido, enquanto a PNAPO baseia-se em uma integração de atividades e políticas gerais nos diferentes territórios brasileiros, a PNGATI, através da elaboração dos PGTA's, alicerça-se a partir dos elementos locais, de cada território. Há uma certa complementaridade entre o âmbito local da PNGATI e o âmbito mais global da PNAPO. Cabe ressaltar que em 2016 foi lançado um Plano Integrado para implementação da PNGATI que busca também articular e integrar as ações, projetos e políticas relacionados à sustentabilidade das Terras Indígenas.

As duas políticas contam com a participação de diferentes ministérios do governo, além obviamente de diferentes representantes da sociedade civil. Tal envolvimento representa um avanço de possibilidades de fortalecimento e atuação na sustentabilidade de Terras Indígenas. Assim, as iniciativas implementadas por diferentes instituições e visões organizacionais, contribuem para fundamentar diferentes ideias e perspectivas de agroecologia. Considerando as especificidades relacionadas à atuação com povos indígenas, muitas das atividades concebidas como agroecológicas, em uma primeira observação parecem ser mais técnicas, mobilizando conhecimentos exógenos, sem maior interação com o saber autóctone.

Em cenário de grande número de ministérios envolvidos, as articulações destas duas políticas públicas apresentam grande desafio diante dos diferentes objetivos em pauta. Porém, a perspectiva de interconexões, co-construindo as políticas públicas, emerge em diferentes passagens dos textos das políticas em estudo e em outros documentos pertinentes para nossa análise. Por exemplo, o sistema agrícola tradicional indígena do Rio Negro foi registrado no âmbito do Instituto do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional, vinculado ao Ministério da Cultura, como patrimônio cultural do Brasil. Assim, há o reconhecimento da forma de praticar agricultura e dos conhecimentos associados, tanto materiais como imateriais, dos 23 povos indígenas que vivem na região do Rio Negro (EMPERAIRE et al., 2010). Este reconhecimento está acompanhado de ações de salvaguarda que articulam-se e redefinem estratégias de outras políticas.

Neste ano de 2017, está previsto no Rio Negro, o fortalecimento das vendas para instituições públicas através de Política de Aquisição de Alimentos (PAA) e Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), como um dos mecanismos de salvaguarda



deste sistema. No âmbito nacional, será aberto edital para que comunidades se inscrevam detalhando seus sistemas agrícolas, com a finalidade de ser conhecido outras particularidades no modo de fazer agricultura e nos conhecimentos associados pelo Brasil. Tais atividades poderão impulsionar outras políticas e projetos relacionados à agroecologia e gestão ambiental e territorial de Terras Indígenas.

Sob o viés dos interesses vinculados ao capitalismo, o fortalecimento das dinâmicas territoriais dos povos indígenas é contrário aos interesses de ruralistas e grandes empresários, colocando muitas vezes em risco a execução da PNGATI e PNAPO. O discurso do desenvolvimento sustentável é bastante contraditório. Recentemente, foram elaboradas lei e decreto (Lei 13.123/2015; Decreto 8.772/2016) que tratam sobre o uso de patrimônios genéticos e conhecimentos associados de povos tradicionais, que facilitam que empresas possam utilizar seus conhecimentos, sementes, cultivares, legalizando a biopirataria da biodiversidade, negando assim os direitos dos povos (CARTA ABERTA, 2016). Da mesma forma, políticas contraditórias estão em andamento, como os diversos projetos de lei e emendas constitucionais contrárias aos direitos indígenas, bem como a discrepância entre os recursos destinados e aplicados em projetos e interesses de ruralistas e aqueles, como a PNGATI e PNAPO, para os indígenas.

Tabela 1: Sintonias e dissonâncias das políticas públicas PNAPO e PNGATI

| <b>Políticas Públicas</b> | <b>Participação indígena</b> | <b>Ministérios envolvidos</b>    | <b>Referencial global</b>                                       | <b>Possibilidades</b>              | <b>Riscos</b>                                                    |
|---------------------------|------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| PNAPO                     | Menor                        | MDSA;<br>MMA; MCTI;<br>MEC; MAPA | Sustentabilidade<br>Uso sustentável<br>dos recursos<br>naturais | MC, IPHAN<br>sistemas<br>agrícolas | Interesses<br>neoliberais<br>PEC 215;<br>Lei 13.123<br>e Decreto |
| PNGATI                    | Maior                        | MJ; MMA                          |                                                                 |                                    |                                                                  |

### Considerações finais

Embora as breves análises realizadas neste trabalho estão longe de abarcar a totalidade dos temas abordados, é pertinente discutir aspectos de duas políticas importantes e suas conexões para o fortalecimento da sustentabilidade nos territórios indígenas. Conexões entre as duas políticas podem ser observadas em seus princípios, com objetivos em comum, embora com divergências em relação à efetiva participação indígena. Novas possibilidades de articulação, como a partir da patrimonialização de sistemas agrícolas, podem contribuir para maior sintonia entre as duas políticas. Estas novas políticas, PNGATI e PNAPO, realçam que a formulação e execução de ações públicas remontam às 4 abor-





dagens de análises citadas neste trabalho: neomarxista, neoinstitucionalismo, em rede e cognitiva. Por outro lado, os interesses de ruralistas e do agronegócio, interferem nas prioridades de ações e requestionam frequentemente os direitos indígenas conquistados e a sustentabilidade dos seus territórios. As inter-relações entre atores, fundadas em políticas como a PNGATI e PNAPO com a perspectiva de articulação de diferentes instituições no âmbito do Estado, mas também da sociedade civil, constituem um meio para a defesa dos direitos indígenas contra estas ameaças. Abordou-se que sob instâncias diversas, a sociedade civil, no caso os povos indígenas, estão tendo protagonismo na governança e controle social ou buscando seu espaço. As políticas da PNGATI e PNAPO, associadas com a agroecologia, realçam perspectivas diversas, mas que em sintonia, e na busca pelo diálogo, possam contribuir para o bem viver e a sustentabilidade dos territórios Indígenas.

### Referências bibliográficas

ALTIERI, M. Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3-ed rev. ampl. - São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012, 400p.

BAVARESCO, A; MENEZES, M. Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas. Brasília: GIZ/ Proj. GATI/Funai, 2014, 90p.

BRASIL. Decreto n. 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília: 06 jun. 2012 (a), Seção 1, p. 9-11.

BRASIL. Brasil Agroecológico, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO. Brasília: MDA, CIAPO, 2016, 92 p.

CARTA ABERTA. Carta Aberta de Recomendações da Sociedade Civil Brasileira na 13ª Conferência das partes da Convenção da Diversidade Biológica e seus Protocolos. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/CARTA-DE-POSICIONAMENTO-SOCIEDADE-CIVIL-PARA-COP-13-MOP-8-MOP-2.pdf>. Último acesso em janeiro de 2017, 2016.

EMPERAIRE, L. et al. Dossiê de registro do sistema agrícola tradicional do Rio Negro. Brasília: ACIMRN/IPHAN/IRD/Unicamp-CNPq, 2010, 235 p.

GLIESSMAN, S. Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora UFRGS, 4-ed, 2008, 637 p.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural on line, v-4, n.1, 2010.