

12º PROJETER
REEXISTIR NO MUNDO CONTEMPORÂNEO
interpretar, conservar e transformar
14 a 17/10 | Pelotas | Rio Grande do Sul | Brasil **2025**

Territorialidades Indígenas e Governança Ambiental na Agenda Climática: Diálogos e Tensões

Eixo Temático: Mitigar

ALBUQUERQUE, Dayse da Silva

Dra. | UFAM | daysealbuquerque@ufam.edu.br

MASCARENHAS, Guilherme Paim

Dr. | UFAM | guipaimm@gmail.com

PORTELLA, Adriana

Dra. | UFPel/Heriott-Watt | adrianaportella@yahoo.com.br

SANTOS, Taís Beltrame dos

Doutoranda | UFRGS/UFPel | tais.beltrame@gmail.com

CARDOSO, Tiffany de Ávila

Graduanda | UFPel | tiffany.cardoso@ufpel.edu.br

Resumo

A mudança do clima e seus impactos nas dinâmicas socioambientais têm exigido novas formas de compreender e agir sobre o território, destacadamente em locais historicamente marcados por injustiças ambientais, como a Amazônia. Nesse sentido, o objetivo central deste estudo foi explorar como diferentes níveis de governança coordenam as ações climáticas e o reconhecimento das ontologias e valores de conhecimento das comunidades indígenas da Amazônia sobre o debate público climático. Os dados das entrevistas analisadas resultaram na identificação de três categorias temáticas: (1) Territorialidades e Modos de Vida, que destacam a centralidade do conhecimento indígena na gestão do território; (2) Tensões e Conflitos, que apontam os entraves estruturais, jurídicos e epistemológicos à efetiva participação indígena e, (3) Governança Ambiental, que evidencia tanto avanços em políticas públicas quanto os limites impostos pela burocracia e pelas estruturas tradicionais de poder. As categorias de análise descritas demonstram que, apesar dos avanços na formulação de políticas públicas voltadas à participação mais efetiva de populações indígenas na agenda climática, ainda persistem entraves que dificultam a efetiva consolidação de uma governança ambiental mais equitativa.

Palavras-chave: mudança climática; governança ambiental; comunidades indígenas

Indigenous Territorialities and Environmental Governance in the Climate Agenda: Dialogues and Tensions

Abstract

Climate change and its impacts on socio-environmental dynamics have demanded new ways of understanding and acting upon the territory, especially in areas historically marked by environmental injustices, such as the Amazon. In this context, the central objective was to explore how different levels of governance coordinate climate actions and recognize the ontologies and knowledge systems of Amazonian Indigenous communities within the public climate debate. The interview data analyzed resulted in the identification of three thematic categories: (1) *Territorialities and Ways of Life*, which highlight the centrality of Indigenous knowledge in land management; (2) *Tensions and Conflicts*, which point to structural, legal, and epistemological barriers to effective Indigenous participation; and (3) *Environmental Governance*, which reveals both advances in public policies and the limits imposed by bureaucracy and traditional power structures. The analytical categories described demonstrate that, despite progress in the formulation of public policies aimed at greater Indigenous participation in the climate agenda, significant obstacles still hinder the effective consolidation of a more equitable environmental governance.

Key words: climate change; environmental governance; indigenous communities

Territorialidades Indígenas y Gobernanza Ambiental en la Agenda Climática: Diálogos y Tensiones

Resumen

El cambio climático y sus impactos en las dinámicas socioambientales han exigido nuevas formas de comprender y actuar sobre el territorio, especialmente en regiones marcadas históricamente por injusticias ambientales, como la Amazonía. En este sentido, el objetivo central fue explorar cómo diferentes niveles de gobernanza coordinan las acciones climáticas y el reconocimiento de las ontologías y sistemas de conocimiento de las comunidades indígenas amazónicas en el debate público sobre el clima. El análisis de las entrevistas permitió identificar tres categorías temáticas: (1) *Territorialidades y Modos de Vida*, que destacan la centralidad del conocimiento indígena en la gestión del territorio; (2) *Tensiones y Conflictos*, que señalan las barreras estructurales, jurídicas y epistemológicas para la participación efectiva indígena; y (3) *Gobernanza Ambiental*, que evidencia tanto avances en políticas públicas como los límites impuestos por la burocracia y las estructuras tradicionales de poder. Las categorías de análisis demuestran que, a pesar de los avances en la formulación de políticas públicas orientadas a una mayor participación indígena en la agenda climática, persisten obstáculos que dificultan la consolidación de una gobernanza ambiental más equitativa.

Palabras clave: cambio climático; gobernanza ambiental; comunidades indígenas

1 Introdução

A mudança do clima e seus impactos nas dinâmicas socioambientais têm exigido novas formas de compreender e agir sobre o território, destacadamente em locais historicamente marcados por injustiças ambientais, como a Amazônia. Parte-se de um entendimento de que seres humanos e ambiente constituem um sistema integrado, cujas relações e seus desdobramentos se dão de maneira recíproca, em interdependência (Carvalho, 2012). Contudo, é de amplo reconhecimento que as ações humanas direcionadas ao entorno têm gerado consequências cada vez mais drásticas ao longo do tempo, dividindo opiniões acerca do papel da humanidade na causa e no enfrentamento das emergências e desastres ambientais (Oliveira; Nobre, 2008). Os relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) sinalizam que o uso desenfreado e inadequado dos recursos naturais tem gerado alterações cada vez mais severas, e indicam processos de gestão participativa e colaborativa como um caminho para a construção de práticas para mitigação e adaptação aos efeitos da mudança climática (MC) em nível mundial (IPCC, 2023).

Influências antropogênicas no desequilíbrio planetário direcionam tal debate para a necessidade de ações, buscando subsídios que permitam aprofundamento da compreensão das relações pessoa-ambiente em contextos específicos. Tendo em vista o cenário em voga, o setor governamental propõe discussões para a elaboração de subsídios que possibilitem o fortalecimento da capacidade adaptativa de grupos mais vulneráveis aos impactos da MC. Além disso, chamam a atenção para as questões relacionadas à justiça climática, uma vez que os dados mostram que, em muitas situações, regiões e populações que geram menos impacto em termos de emissões de gases de efeito estufa (GEE), são as mais afetadas pelas consequências dessas ações (APA, 2022). Nesse campo, a Amazônia é, mundialmente, o bioma com as maiores taxas de estoque de carbono e o seu desmatamento culmina no desequilíbrio nas dinâmicas ecossistêmicas e socioambientais. Nesse sentido, é urgente encorajar novas formas de relação com a floresta (Higuchi et al., 2012).

Sob esse foco, ao pensar acerca das possibilidades de gestão colaborativa, surge o conceito de governança “realizada através da participação, envolvimento e negociação de multiatores (*multi-stakeholders*), da descentralização (transferindo

o poder para o governo local (*empowerment*), da unidade de gestão ambiental, e de mecanismos para a resolução dos conflitos" (Jacobi; Sinisgalli, 2012). Complementarmente, a ideia de governança ambiental articula aspectos como a cooperação entre distintos grupos, a troca de conhecimentos, a sintonia entre interesses e possíveis ações coletivas para a implementação de políticas públicas voltadas à dimensão ambiental, como por exemplo, qualidade da água e do ar, inadequação do saneamento básico, bem como consequências da MC (Jacob; Sulaiman, 2016; Moura; Bezerra, 2016).

Considerando tais premissas e a partir do trabalho que vem sendo desenvolvido por órgãos governamentais brasileiros, como o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), buscou-se estabelecer um diálogo a respeito de estratégias de mitigação que possibilitem pensar o ambiente a partir das interrelações culturais, sociais, materiais e biológicas. Nesse sentido, ao estabelecer aproximações interdisciplinares a partir de uma perspectiva socioambiental, objetiva-se traçar caminhos que considerem especificidades territoriais e cosmovisões de povos e comunidades tradicionais, em particular, das epistemologias indígenas, que norteiam relações outras com o ambiente e com os impactos gerados pela ação humana e que pouco ainda se conectam com a legislação nacional (Silva; Brumes, 2023).

2 Método

Os dados discutidos neste texto compõem a Fase 2 da primeira etapa do projeto "*Amazon Indigenous Wisdom: Shaping Climate Solutions in Brazil*" (Sabedoria Indígena Amazônica: Moldando Soluções Climáticas no Brasil), financiado pela British Academy. Esta etapa consistiu na realização de entrevistas com 8 (oito) atores do setor governamental e de organizações não-governamentais, direta ou indiretamente envolvidos em questões ambientais e/ou pautas indígenas.

As entrevistas foram realizadas na cidade de Brasília-DF no período de 04 a 08 de novembro de 2024 e envolveram uma equipe de pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento (arquitetura, antropologia, psicologia, artes), bem como de distintas instituições nacionais e do Reino Unido. Além destes, também ocorreram

entrevistas com professores, representações indígenas, e pesquisadores da área, contudo, neste recorte procuraremos enfatizar o discurso dos órgãos governamentais a fim de avançar em análises específicas que possibilitem identificar lacunas para o avanço nas discussões sobre a temática.

O objetivo central foi explorar como diferentes níveis de governança coordenam as ações climáticas e o reconhecimento das ontologias e valores de conhecimento das comunidades indígenas da Amazônia sobre o debate público climático. Para tanto, as entrevistas foram audiogravadas e transcritas integralmente, tendo sido posteriormente analisadas por meio do *software Iramuteq (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires)*, programa que permite a análise de dados textuais a partir da organização das similaridades e divergências presentes nos segmentos de textos disponibilizados em uma análise fatorial de correspondência simplificada – AFC (Camargo & Justo, 2013).

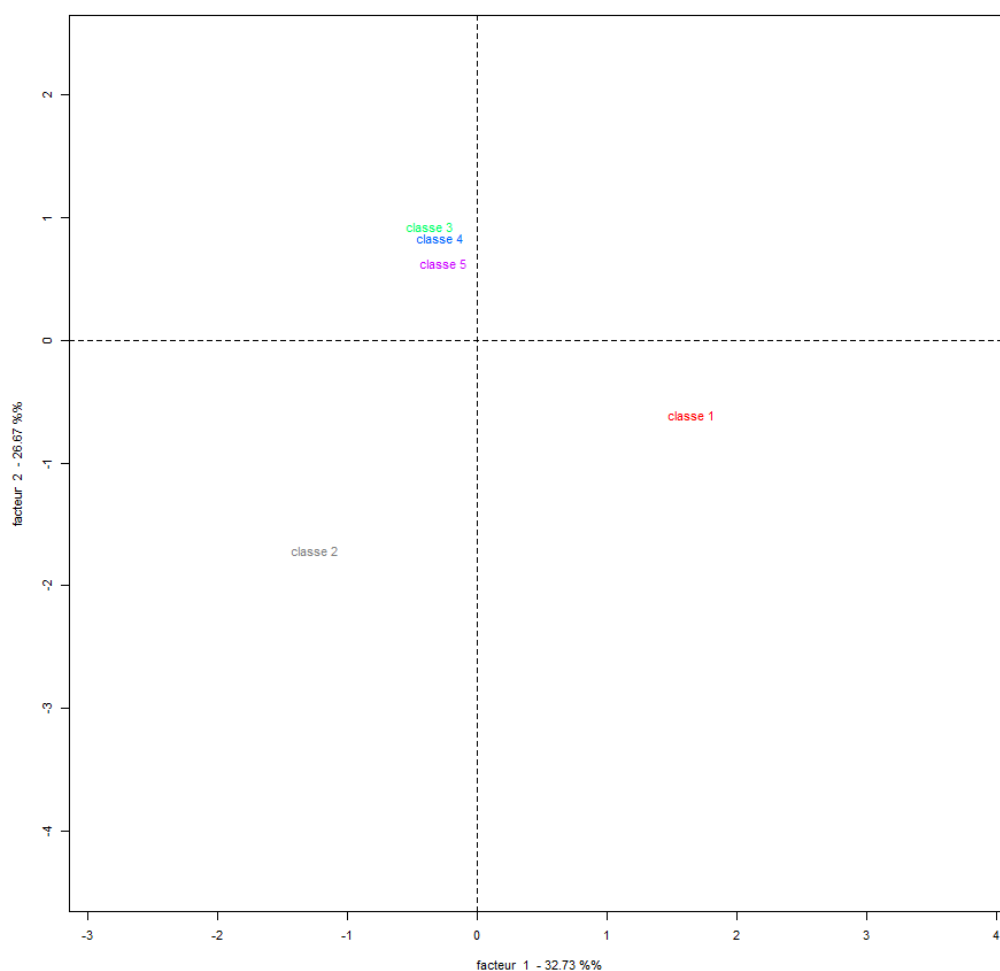
Para construção das categorias de análise foi utilizada a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) ou Método Reinert que classifica os textos (*corpus* textuais) em segmentos conforme a frequência de termos específicos e suas relações, tendo em vista a proximidade e composição das frases. Esse procedimento facilita a visualização de como os termos se distribuem espacialmente e como se interrelacionam a partir de temáticas em comum a serem identificadas e descritas pelos pesquisadores que conduzem o processo de análise em articulação com os objetivos da pesquisa e com a literatura sobre o assunto.

3 Resultados

Foram analisados 8 (oito) textos, considerando a fala de cada participante de modo particular. No que se refere ao perfil dos entrevistados, participaram 3 homens e 5 mulheres, representantes de órgãos como a FUNAI, o MMA e organizações como o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Estudos Ambientais (CEA) e que, após convite feito pela equipe, concordaram com a audiogravação e a utilização dos dados para fins de divulgação científica (CAAE: 82293024.0.0000.5317; Parecer CONEP: 7.328.437).

As estatísticas descritivas informaram um número de 938 segmentos de texto, 32.677 ocorrências, 4204 formas e 2124 hapax (formas que têm apenas uma ocorrência ao longo dos textos). O número de hapax representou 6,05% das ocorrências, valor que dá suporte à análise dos dados.

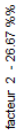
Figura 1 - Distribuição das classes na Análise Fatorial de Correspondência



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software Iramuteq

A CHD gerou cinco classes de segmentos de textos. A classe 1 (24,6%) encontra-se no quadrante inferior direito de maneira independente. A classe 2 (19%), assim como a classe anterior, encontra-se no quadrante inferior, porém no lado oposto, indicando também independência dos dados. Em contrapartida, as classes 3 (23,5%), 4 (12%) e 5 (20,9%) mostram indícios de similaridade por conta da proximidade entre elas no quadrante superior do gráfico (Figura 1).

Tendo em vista a distribuição dos segmentos de texto na AFC visualizados na Figura 2, optou-se por classificar as classes em três categorias: 1) Territorialidades e Modos de Vida: representada pela Classe 1 (vermelha), totalizando 24,6% dos segmentos de texto, incorpora os saberes indígenas utilizados nas atividades cotidianas, ressaltando a autonomia dos povos nas práticas de uso da terra e a transmissão intergeracional de conhecimentos para lidar com os impactos ambientais percebidos no território; 2) Tensões e Conflitos: representada pela Classe 2 (cinza), corresponde a 19% do corpus analisado e foca nas estruturas socioeconômicas e legais que geram entraves para a consolidação de uma agenda socioambiental que considere os interesses e necessidades dos povos indígenas no cenário amazônico e, 3) Governança Ambiental: representada pelas classes 3, 4 e 5 (verde, azul e rosa), inteirando 56,4% dos segmentos de texto, engloba uma dimensão mais normativa das legislações ambientais vigentes, ressaltando o nível de participação dos povos indígenas em debates sobre a pauta climática.



Fonte: Elaborado pelos autores por meio do software Iramutec

Então, assim, a proteção do território, porque tem toda essa dinâmica de conhecimento aplicada ali na reprodução desses modos de vida. E com isso eles têm marcadores linguísticos e conhecimentos que eles trazem transmitidos de gerações sobre o tempo. [...] Geralmente o conhecimento deles vai estar muito vinculado ao

território, às condições da biodiversidade. [...] E é um conhecimento realmente muito importante, valioso, ancestral, mas que também tem que ser protegido. Por isso que existe toda essa discussão da proteção do conhecimento e isso está realmente muito bem acordado, pactuado, documentado com a participação deles (setor governamental, mulher).

O papel que o conhecimento tradicional tem, independente de se ele tem outras premissas de como ele é, mas o fato é que ele conserva a biodiversidade. Ele conserva a floresta, mas ele não conserva só a floresta em pé, ele conserva a biodiversidade (setor governamental, mulher).

A caça é a principal atividade de entrada na floresta, de circulação na floresta. Ela é eminentemente masculina, uma atividade masculina, mas as mulheres também vão na caça com os homens, crianças, eventualmente, mas eles têm periodicamente, anualmente, uma atividade de caça que é para as festas coletivas, que é dos rituais coletivos que eles fazem. Então é a minha concepção assim, um pouco de que a caça é o modo como eles ocupam realmente um território para além da aldeia mais efetivo, mais extenso também. [...] Além disso, a interação deles com os animais é muito importante para a vida social e para a vida coletiva. É como se a caça construísse um marco no ritmo da vida (setor governamental, homem).

Acerca das tensões e conflitos, os entrevistados ressaltam os aspectos burocráticos e as dificuldades para efetivação de políticas e repartição de benefícios, o que exige uma mudança na forma como são estabelecidos os diálogos com essas populações. Os trechos a seguir ilustram essas ideias:

Eles [indígenas] nunca são chamados para contribuir, e mesmo pela academia, mesmo por organizações da sociedade, durante muito tempo, eles são chamados a dar uma contribuição para responder às nossas perguntas. Eles não são chamados para dar a sua visão. Eles não são chamados para fazer as suas perguntas. Portanto, eles estão sempre tendo que adaptar o conhecimento deles e o que eles têm para dizer às perguntas e à lógica do que a tecnocracia coloca (setor não governamental, mulher).

...as empresas chegam para negociar diretamente lá com os povos indígenas, eles não entendem essa lógica do mercado de carbono, eu acho uma grande ameaça, então a gente chegava, eu estava lá na FUNAI, chegaram vários projetos para a gente analisar. A FUNAI não tem essa coisa da perspectiva de impedir nem nada, não tem mais essa lógica da tutela, mas a gente analisava se isso afetava algum direito básico dos Indígenas. Vários desses processos foram mandados para o Ministério Público, que eram contratos absolutamente prejudiciais mesmo (setor governamental, mulher).

Eu acho que o grande problema é que os indígenas convivem mais com os inimigos do que com os amigos deles. Eles continuam submetidos a uma lógica colonial de quem chega perto para dizer, vocês deveriam abrir mão disso que vocês são, para ser outra coisa. Então, o esforço de uma lógica colonial, tutelar e colonial, ele se expande, a Constituição Federal tá no papel. E você não tem, você olha, por exemplo, tem a Política Nacional de Gestão Ambiental Territorial Indígena. É uma política incrível. Vai olhar o que tem de orçamento para essa política. Então, na verdade, o que os Indígenas têm feito de valorização cultural, de colocar a sua produção da sociobiodiversidade, junto a mercado, tudo isso são formas de resistência que eles têm feito fundamentalmente com o apoio da cooperação internacional e da filantropia (setor não governamental, mulher).

No âmbito da governança ambiental, evidenciam-se alguns avanços que são avaliados de maneira positiva, principalmente por possibilitarem a inserção mais efetiva dos povos indígenas nos processos de tomada de decisão e na gestão dos recursos direcionados às suas necessidades. São aspectos presentes nas seguintes falas:

A gente tem esse reconhecimento de que a grande porcentagem de biodiversidade conservada está em territórios de povos indígenas e comunidades locais. Então, que grande parte desse recurso seja revertido para esses povos e comunidades e que a gestão desse fundo seja feita com a participação deles na governança (setor governamental, mulher).

...é outro ponto importante que é a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, a PNGATI. Então ela é para dar um olhar e fortalecer esse tipo de modo de vida, na verdade. O que a gente chama de gestão, seria uma linguagem muito nossa. O que os povos indígenas sempre fizeram foi viver conforme seus modos de vida e com isso eles fazem um monte de coisa que a gente vem depois e fala que é gestão. Desde recuperação, participação na governança, nas políticas, proteção, uma série de coisas. Ela é uma política muito voltada, construída com a participação dos povos indígenas, né, então, e ela foi muito apropriada pelos povos também, então ela surge de uma articulação entre o Ministério do Meio Ambiente, a FUNAI e o Movimento Indígena, com muito apoio da sociedade civil também (setor governamental, mulher).

Então, eles criaram um fundo com toda uma governança de tal maneira que a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, a COIAB, que é uma organização maior, consegue administrar a parte da gestão desses recursos, mas o acesso pelas organizações indígenas é facilitado numa governança em que a COIAB acaba assumindo uma boa parte dessa responsabilidade. Para você fortalecer a ação política deles, é preciso que eles façam a gestão desses recursos, que eles utilizem esses recursos, façam essa gestão, mas de uma forma adequada (setor não governamental, mulher).

4 Considerações Finais

As categorias de análise descritas demonstram que, apesar dos avanços na formulação de políticas públicas voltadas à participação mais efetiva de populações indígenas na agenda climática, ainda persistem entraves que dificultam a efetiva consolidação de uma governança ambiental mais equitativa. Os participantes evidenciaram que os conhecimentos indígenas são fundamentais para a conservação da biodiversidade, bem como para a construção de estratégias de adaptação e mitigação climática. Porém, o diálogo com as diferentes instâncias ainda se dá de forma assimétrica, subordinada a lógicas burocráticas que pouco dialogam com as cosmologias e modos de vida tradicionais destes povos.

Diante disso, torna-se urgente ampliar os espaços de governança que respeitem a autonomia e as territorialidades desses povos, fortalecendo mecanismos de participação qualificada. Para tanto, é necessário repensar os parâmetros de acesso, os critérios de elegibilidade e os modelos de gestão de recursos, levando em conta as práticas socioculturais locais. Por fim, o estudo reforça a importância de uma abordagem interdisciplinar e intercultural, que considere os conhecimentos indígenas como fundamentos legítimos para a construção de propostas que reduzam os impactos da MC no contexto amazônico e global.

5 Agradecimentos

Este projeto (Referência da concessão: IOCRG\100887) é financiado pela British Academy's ODA Challenge-Oriented Research Grants 2024 Programme, do UK Government's International Science Partnerships Fund, a quem agradecemos o suporte.

6 Referências

AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (APA). **Addressing the Climate Crisis:** an action plan for psychologists. Report of the American Psychological Association Task Force on Climate Change. APA, Washington DC, USA, 2022, 52p. Disponível em: <https://www.apa.org/science/about/publications/climate-crisis-action-plan.pdf>

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental:** a formação do sujeito ecológico. 6ª edição. São Paulo, SP: Cortez, 2012.

HIGUCHI, Francisco Gasparetto; CARNEIRO FILHO, Arnaldo; SILVA, Roseana Pereira; NOGUEIRA LIMA, Adriano José. A floresta e mudanças climáticas. In: HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; HIGUCHI, Niro (2ª ed.). **A floresta Amazônica e suas múltiplas dimensões:** Uma proposta de educação ambiental. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, Amazonas, 2012, p. 223–256.

INTERGOVERNMENTAL PANEL CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023:** Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1469–1478, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>

MOURA, Adriana Maria Magalhães de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. In: Adriana Maria Magalhães de Moura (Org.). **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016, 352 p. ISBN: 978-7811-275-2

OLIVEIRA, Gilvan Sampaio de; NOBRE, Carlos Afonso. Mudanças climáticas. In: TASSARA, Eda Terezinha de Oliveira (Coord.); RUTKOWSKI, Emília Wanda (Org.). **Mudanças climáticas e mudanças socioambientais globais**: reflexões sobre alternativas de futuro. Brasília: UNESCO, IBECC, 2008, p. 15-32.