

# Governança territorial indígena e justiça ambiental: a PNGATI como parâmetro procedimental de acesso à justiça frente às mudanças climáticas

*Indigenous territorial governance and environmental justice: the PNGATI as a procedural parameter for access to justice in the face of climate change*

Ricardo Damasceno Moura Antunes<sup>1</sup>

Guilherme Antonio Balczarek Mucelin<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo analisa a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012, argumentando que ela vai além de uma diretriz programática para operar como parâmetro jurídico-institucional de validade das decisões ambientais incidentes sobre territórios indígenas. O objetivo é analisar de que modo a articulação entre a PNGATI, a governança territorial indígena e a democracia participativa contribuem para a efetivação do acesso à justiça socioambiental diante da intensificação dos impactos da crise climática sobre os povos indígenas. A tese central defende que a inobservância dos mecanismos participativos previstos na PNGATI compromete tanto a legitimidade democrática dessas decisões quanto a realização da justiça ambiental em sentido material e coletivo. O trabalho discute como a cosmovisão indígena — fundada em uma ontologia relacional, ecocêntrica e territorialmente enraizada — é estruturalmente incompatível com os modelos estatocêntricos e eurocêntricos de governança, gerando déficits de reconhecimento, participação e legitimidade. Nesse sentido, destaca-se o

---

<sup>1</sup>Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, Pará, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5490725272127159>. ORCID: 0000-0002-0349-0805.

<sup>2</sup>Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Mestrado em Direito, Brasília, Distrito Federal, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0660286468584740>. ORCID: 0000-0003-3709-6539.

Eixo 2 da PNGATI, que assegura participação indígena ativa nos processos decisórios, deslocando o foco da racionalidade técnico- burocrática para a validade democrática procedimental. O artigo também examina tensões normativas relevantes, como a edição da Lei nº 14.701/2023 (marco temporal), declarada inconstitucional pelo STF em 2025, e os impactos desproporcionais das mudanças climáticas sobre os povos indígenas. Conclui que a efetividade da PNGATI exige não apenas análise de seus instrumentos formais, mas também o exame das condições procedimentais de legitimidade, dos sujeitos participantes e das formas de deliberação adotadas, consolidando a governança como categoria central para a democracia, a justiça ambiental e a justiça climática em contextos indígenas.

**Palavras-chave:** PNGATI; governança territorial indígena; justiça ambiental; democracia participativa intercultural; cosmovisão indígena; mudanças climáticas.

***Abstract:** This article analyzes the National Policy for Territorial and Environmental Management of Indigenous Lands (PNGATI), established by Decree No. 7,747/2012, arguing that it goes beyond a merely programmatic public policy guideline and operates as a legal-institutional parameter for assessing the validity of environmental decisions affecting Indigenous territories. The objective is to examine how the articulation between PNGATI, Indigenous territorial governance, and participatory democracy contributes to the realization of socio-environmental justice in the context of the intensification of climate change impacts on Indigenous peoples. The central thesis argues that non-compliance with the participatory mechanisms provided for in PNGATI undermines both the democratic legitimacy of such decisions and the achievement of environmental justice in its material and collective dimensions. The article discusses how the Indigenous worldview—grounded in a relational, ecocentric, and territorially embedded ontology—is structurally incompatible with state-centered and Eurocentric models of governance, generating deficits of recognition, participation, and legitimacy. In this regard, particular attention is given to Axis 2 of PNGATI, which ensures active Indigenous participation in decision-making processes, shifting the focus from a technical-bureaucratic rationale to procedural democratic validity. The article also examines significant normative tensions, including the enactment of Law No. 14,701/2023 (the Marco Temporal framework), declared unconstitutional by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) in 2025, as well as the disproportionate impacts of climate change on Indigenous peoples. It concludes that the effectiveness of*

*PNGATI requires not only an analysis of its formal instruments but also an examination of the procedural conditions of legitimacy, the participating subjects, and the deliberative mechanisms adopted, thereby consolidating governance as a central category for democracy, environmental justice, and climate justice in Indigenous contexts.*

**Keywords:** *PNGATI; indigenous territorial governance; environmental justice; intercultural participatory democracy; indigenous cosmovision; climate change.*

## **Introdução**

No Brasil, a governança territorial indígena ocupa posição central nos debates contemporâneos sobre acesso à justiça socioambiental, direitos territoriais e enfrentamento da crise climática. Mais do que um problema de gestão ambiental, a definição dos critérios, procedimentos e sujeitos legitimados a decidir sobre os territórios tradicionalmente ocupados revela-se questão estrutural para a efetividade de direitos coletivos constitucionalmente protegidos e para a correção das assimetrias históricas que marcam a relação entre Estado, povos indígenas e natureza.

Nesse contexto, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012 (Brasil, 2012), representa um marco normativo relevante ao reconhecer os povos indígenas como sujeitos políticos plenos, titulares de racionalidades próprias de governança territorial e de formas específicas de organização decisória. Articulando-se direitos territoriais, participação indígena e proteção socioambiental, a PNGATI dialoga diretamente com o *corpus juris* interamericano e internacional, em especial com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que consagram a consulta prévia, livre e informada, bem como a cooperação e a participação dos povos indígenas interessados como condição de validade das decisões estatais que afetem seus territórios. A partir desse cenário, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: em que medida a PNGATI pode operar como parâmetro jurídico -institucional de validade procedimental das decisões ambientais incidentes sobre territórios indígenas, especialmente diante da crise climática e da necessidade de efetivação da justiça ambiental?

O presente artigo sustenta, como tese central, que a PNGATI não se limita a uma

diretriz programática de política pública ambiental, mas constitui um *parâmetro jurídico-institucional para a orientação e o controle da validade procedimental das decisões ambientais que incidem sobre territórios indígenas*. Defende-se que a inobservância dos mecanismos de participação por ela previstos, não apenas a legitimidade democrática dessas decisões, mas também a realização da justiça ambiental, compreendida como dimensão indissociável do acesso à justiça em sentido material e coletivo, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e pela incidência desproporcional dos efeitos das mudanças climáticas sobre comunidades vulneráveis.

Nessa perspectiva, sustenta-se que a PNGATI promove um deslocamento qualitativo no paradigma da decisão ambiental incidente sobre territórios indígenas. Isso porque condiciona a legitimidade das escolhas estatais à observância de procedimentos participativos qualificados, rompendo com o modelo tradicional do ambientalismo administrativo clássico, centrado na racionalidade técnico-burocrática do licenciamento e na primazia exclusiva da expertise estatal. Em outros termos, desloca o eixo decisório do domínio estritamente técnico-administrativo para o campo da validade democrática procedimental, afirmando que decisões ambientalmente válidas não se definem apenas por critérios de eficiência ou conformidade formal, mas pela inclusão efetiva dos sujeitos coletivos diretamente afetados.

Parte-se da premissa de que a justiça ambiental não se concretiza por meio de normas abstratas ou soluções tecnocráticas, exigindo a institucionalização de arranjos decisórios capazes de assegurar autonomia sociocultural, participação efetiva, autodeterminação e reconhecimento das epistemologias indígenas na formulação e implementação das políticas ambientais. Nessa perspectiva, a democracia participativa, compreendida sob um enfoque intercultural, revela-se categoria analítica indispensável para compreender o papel da PNGATI na conformação das condições normativas da justiça ambiental.

O objetivo do artigo é analisar de que modo a articulação entre a PNGATI, a governança territorial indígena e a democracia participativa contribuem para a efetivação do acesso à justiça socioambiental, bem como qualificar juridicamente o papel desse instrumento e as consequências normativas de sua inobservância, especialmente diante da intensificação dos impactos da crise climática sobre os povos indígenas. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com emprego do método dedutivo, fundada na análise normativa e documental e na revisão crítica da

literatura jurídica e política sobre governança, justiça ambiental, estudos interculturais e participação democrática.

Para tanto, o texto se organiza em quatro partes. A primeira apresenta a introdução e os eixos centrais da pesquisa. A segunda analisa a governança indígena, destacando a racionalidade política própria dos povos indígenas e seus processos de organização e decisão. A terceira discute a democracia intercultural conferindo legitimidade decisória aos arranjos tradicionais de participação indígena, enquanto a quarta examina a contribuição da PNGATI para a promoção da justiça ambiental, evidenciando seu potencial transformador no enfrentamento das desigualdades socioambientais.

## **1 PNGATI e cosmovisão indígena: uma releitura da governança territorial e ambiental**

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) surge como resposta a uma demanda histórica dos povos indígenas por uma política pública orientada ao reconhecimento, fortalecimento e apoio às práticas de gestão territorial e ambiental já exercidas de forma autônoma em seus territórios. Elaborada com participação direta dos povos originários, a Política não se propõe a impor um modelo exógeno de governança, mas a institucionalizar formas próprias de manejo, proteção e uso do território, desempenhando dupla função: de um lado, o reconhecimento jurídico e político da autonomia sociocultural indígena; de outro, a criação de um espaço institucional de diálogo entre Estado e povos indígenas em torno de objetivos comuns, como a proteção ambiental, a segurança territorial e o enfrentamento das mudanças climáticas (Bavaresco; Menezes, 2014).

Estruturada em sete eixos temáticos voltados à efetivação dos direitos constitucionais dessas coletividades, a PNGATI confere centralidade à governança e à participação indígena nos processos decisórios que incidem diretamente sobre seus territórios (Brasil, 2012). O Eixo 2, dedicado à “governança e participação”, assegura a participação ativa dos povos indígenas na implementação da Política, no monitoramento ambiental, no zoneamento ecológico-econômico, nos comitês de bacias hidrográficas, nos fóruns de mudanças climáticas e nos procedimentos de licenciamento ambiental. Essa opção normativa desloca o foco da gestão técnica para a legitimidade procedimental das decisões públicas.

A compreensão dessa centralidade exige distinguir governança de gestão

pública. A gestão refere-se às atividades de planejamento, execução e controle voltadas à implementação de diretrizes, enquanto a governança diz respeito aos mecanismos de liderança, estratégia e controle responsáveis por orientar, avaliar e monitorar a condução das políticas públicas (Brasil, 2017). Nesse sentido, a governança define quem decide, por quais procedimentos e com base em quais racionalidades as ações coletivas são formuladas e implementadas. Todavia, tais processos decisórios permanecem, em larga medida, ancorados em paradigmas estatocêntricos e colonialistas, nos quais o Estado, marcado por um legado eurocêntrico, impõe hegemonias epistêmicas que subalternizam outros saberes, inclusive aqueles vinculados às realidades concretas dos povos afetados (Abdalla; Faria, 2017).

É nesse contexto que se destacam os sistemas próprios de compreensão do mundo, do território e da natureza desenvolvidos pelos povos indígenas, sintetizados na categoria da cosmovisão indígena. Trata-se de uma ontologia relacional, incompatível com os pressupostos individualistas, antropocêntricos e patrimonializantes do Direito moderno. Entre povos como Guarani, Terena e Kaiowá, a terra não se apresenta como objeto econômico ou suporte neutro de direitos subjetivos, mas como espaço vivo de reprodução material, simbólica e espiritual da vida coletiva, no qual se estruturam formas próprias de autoridade, governança e pertencimento (Ortiz; Machado, 2019).

Essa cosmovisão opera a partir de uma ética ecocêntrica, na qual o ser humano se reconhece como parte de uma rede de interdependência orientada por equilíbrio, reciprocidade e cuidado (Silva, 2024). A territorialidade, nesse sentido, constitui elemento central de identidade, proteção e resistência, desempenhando papel decisivo na preservação dos modos próprios de vida e organização social (Almeida, 2004). A dissonância entre essas racionalidades e os modelos estatais de governança torna-se especialmente problemática quando estruturas decisórias padronizadas são transpostas para contextos indígenas sem mediações institucionais e culturais adequadas. Mesmo quando concebidos como processos relacionais (Weiss, 2016; Diniz, 2010), tais modelos tendem a desconsiderar formas próprias de governança territorial fundadas em cosmologias específicas, vínculos comunitários, deliberação coletiva e regimes jurídicos não estatais (Souza Filho, 1999).

Como consequência, produzem-se déficits de informação, reconhecimento, participação e legitimidade, configurando processos de silenciamento institucional ou, em contextos de disputa econômica, formas de violência institucionalmente operacionalizadas, como se observa em conflitos relacionados à mineração e à

exploração de recursos naturais (Tupy *et al.*, 2022). Tais práticas entram em contradição direta com a ordem constitucional brasileira e com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A Constituição de 1988 promoveu um deslocamento paradigmático ao reconhecer, no art. 231, que os povos indígenas constituem coletividades dotadas de ordens normativas internas autônomas, distintas da legalidade estatal clássica, mas por ela protegidas (Souza Filho, 2013).

Esse reconhecimento tutela sistemas próprios de autoridade, sanção e convivência que conformam direitos culturais fundamentais (Amato, 2014), com dupla dimensão jurídica: asseguram a proteção específica de cada povo e, simultaneamente, constituem patrimônio cultural da sociedade brasileira, impondo ao Estado o dever de preservar a diversidade (art. 215, § 3º, V, CF). Contudo, a efetividade desses direitos pressupõe a vinculação a territórios específicos e historicamente constituídos, sem os quais tais ordens sociais não encontram base material. Nessa perspectiva, tanto a floresta quanto o clima integram redes de interdependência ecológica, social e espiritual que estruturam as formas indígenas de vida e governança, inserindo-se no próprio conteúdo da tutela constitucional do clima (STF, 2023).

No plano internacional, a Convenção nº 169 da OIT instituiu regime jurídico de proteção reforçada, impondo aos Estados o dever de adotar medidas especiais voltadas à salvaguarda das instituições, culturas, bens e do meio ambiente dos povos indígenas, em conformidade com sua vontade livremente expressa (OIT, 1989). O instrumento consagra a obrigação de consulta prévia e de participação efetiva sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los diretamente, bem como o direito de definição de prioridades próprias de desenvolvimento e de participação nas políticas públicas incidentes sobre seus territórios.

Apesar desse arcabouço normativo, a edição da Lei nº 14.701/2023 evidencia contradição relevante ao reintroduzir o marco temporal para a demarcação de terras indígenas. Ao vincular o reconhecimento territorial à ocupação na data da promulgação da Constituição, a norma reduz o território à condição de objeto regulável pelo Estado, desconsiderando contextos históricos de expulsão e violência e comprometendo as condições de exercício da governança territorial indígena (Brasil, 2023). Esse esvaziamento repercute diretamente sobre a validade procedimental das decisões estatais, em desacordo com parâmetros constitucionais e internacionais, razão pela qual a tese do marco temporal foi novamente considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2025), apesar das críticas formuladas por Scofield (2025) e

Terena e Martins (2025).

A fragilização da governança territorial indígena produz impactos materiais relevantes no campo da justiça ambiental e climática, ao comprometer a proteção de territórios estratégicos para a preservação ambiental e a regulação do clima global, inviabilizando a plena implementação da PNGATI. Seus efeitos incidem de forma desproporcional sobre os povos indígenas, intensificando a vulnerabilização decorrente de eventos climáticos extremos, perda de biodiversidade e degradação territorial, o que evidencia a distribuição desigual dos riscos e danos climáticos (Tsosie, 2021).

Nesse contexto, a governança indígena assume papel estruturante para a realização da justiça ambiental, especialmente em territórios marcados pela coexistência de múltiplos regimes de governança. Os processos decisórios indígenas, baseados no consenso, na deliberação coletiva e na responsabilidade compartilhada, atribuem valor normativo à palavra empenhada e expressam concepções próprias de poder e autoridade (Ramos; Baniwa, 2012), distintas dos modelos representativos liberais. A desqualificação dessas racionalidades configura discriminação epistêmica, vedada pela Constituição (art. 3º, IV), ao negar estatuto jurídico a saberes que estruturam modos próprios de vida e decisão coletiva (Maldonado-Torres, 2004; Ndlovu, 2017).

Dessa forma, a efetividade da PNGATI não pode ser aferida exclusivamente por seus instrumentos formais, exigindo a consideração das condições procedimentais de legitimidade das decisões estatais. A análise do conteúdo das decisões deve ser acompanhada do exame dos processos decisórios, dos sujeitos participantes e das formas de deliberação adotadas, de modo que a governança indígena se consolide como categoria central para a compreensão da democracia, da justiça ambiental e da justiça climática em contextos indígenas.

## **2 Democracia intercultural**

A superação do déficit democrático e da discriminação epistêmica anteriormente apontados, cujos efeitos recaem de forma direta sobre a vida das comunidades indígenas, exige o reconhecimento de que os modelos clássicos de representação política e mesmo os arranjos tradicionais de participação social são insuficientes para lidar com a complexidade da governança em territórios indígenas. Torna-se necessária, portanto, a transição para um paradigma de democracia intercultural, capaz de responder às especificidades sociopolíticas, territoriais e epistêmicas desses contextos.

A democracia intercultural não se confunde com o multiculturalismo, que se

limita a tolerar a existência do “outro” dentro de uma estrutura estatal inalterada. Ao contrário, parte do reconhecimento da plurinacionalidade e da incompletude de qualquer sistema cultural – seja o ocidental, seja o indígena – para enfrentar, isoladamente, os desafios contemporâneos. Trata-se de uma proposta de refundação do Estado a partir de uma ecologia decolonial, fundada no entendimento de que a colonização não se limitou à exploração econômica dos territórios, mas também impôs formas específicas de conhecimento, desenvolvimento e relação com a natureza, marginalizando os saberes indígenas. Essa perspectiva reconhece que a relação colonial não se restringe aos vínculos entre grupos humanos, mas abrange igualmente formas específicas de interação com seres não humanos, paisagens e territórios, por meio do habitar colonial da terra. É nesse contexto que Ferdinand (2022, p.22) emprega a expressão “habitar colonial da terra”, não como um modelo normativo a ser adotado, mas como uma categoria crítica, utiliza a expressão “habitar colonial da Terra” para descrever criticamente a forma de ocupação do mundo construída pela modernidade colonial, marcada pela subalternização e exploração dos povos colonizados.

Para compreender a mudança de paradigma introduzida pela PNGATI, marcada pela centralidade conferida à governança territorial indígena, torna-se necessário distingui-la de outras matrizes democráticas que historicamente orientaram os entrelaçamentos entre o Estado e os povos indígenas. A democracia representativa liberal estrutura-se a partir do indivíduo- cidadão e da delegação de poder via sufrágio, lógica que atomiza a coletividade e se mostra estranha às formas de organização social de muitos povos indígenas. A democracia participativa, embora avance ao incorporar instâncias como conselhos e audiências públicas, frequentemente opera sob hegemonia estatal, que define a pauta, os tempos e a linguagem do debate, inserindo os povos indígenas em estruturas decisórias exógenas. Já a democracia comunitária refere-se ao autogoverno interno dos povos, exercido a partir de normas consuetudinárias, consenso e lideranças tradicionais, restrito, em regra, ao espaço interno dos territórios.

A democracia intercultural situa-se na intersecção entre essas esferas, funcionando como espaço de mediação entre a legalidade estatal e a decisão soberana da democracia comunitária. Essa mediação exige um esforço permanente de “tradução intercultural” ou hermenêutica diatópica (Santos, 2019), de modo a permitir que racionalidades distintas dialoguem sem subordinação. Nesse sentido, a PNGATI não pode operar como mecanismo de “interculturalidade funcional”, nos termos de Catherine Walsh (2009), limitada à inclusão formal de grupos subalternizados para

apaziguar conflitos e preservar a estrutura colonial do poder. Ao contrário, deve orientar-se por uma interculturalidade crítica, que reconheça a governança indígena como sistema político legítimo e questione as matrizes coloniais que informam a gestão estatal.

Essa compreensão encontra respaldo na teoria do pluralismo jurídico, desenvolvida no Brasil por Antonio Carlos Wolkmer (2015), segundo a qual, em sociedades periféricas e plurais, o Estado não detém o monopólio da produção do direito. As normas e decisões emanadas das instâncias de governança indígena – como assembleias e conselhos tradicionais – possuem validade jurídica e eficácia social, devendo ser harmonizadas, e não subordinadas, à ordem estatal. Tal perspectiva foi consolidada na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu a consulta prévia como processo substancial, e não como rito formal.

No caso Povo Saramaka vs. Suriname, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2007) estabeleceu que os Estados têm o dever de realizar consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e tribais potencialmente afetados por medidas administrativas, legislativas ou por projetos de exploração de recursos naturais incidentes sobre seus territórios tradicionais. Essas consultas devem ser culturalmente adequadas, respeitando os costumes, as tradições, as formas próprias de organização política e os mecanismos internos de representação e tomada de decisão desses povos. De forma complementar, no caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (Corte IDH, 2012), a Corte reconheceu a consulta prévia como princípio geral do direito internacional, afirmando o dever dos Estados de assegurar a participação efetiva dos povos indígenas nos processos decisórios relacionados a empreendimentos, obras, políticas públicas ou atos administrativos suscetíveis de afetar seus territórios, recursos naturais, modos de vida e direitos coletivos. Para tanto, os Estados devem adequar seus marcos normativos e institucionais de modo a garantir processos de diálogo efetivos, informados e pautados pela boa-fé.

Esse entendimento encontra correspondência no plano interno, como demonstra a Nota Técnica nº 1/2019 da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF, 2019), segundo a qual cabe aos próprios povos indígenas definir suas formas de representação e deliberação, não se tratando de concessão estatal, mas de obrigação jurídica decorrente do reconhecimento de sistemas legítimos de autorregulação.

A concretização da democracia intercultural, contudo, enfrenta obstáculos

estruturais. Destaca-se, inicialmente, a assimetria de poder entre Estado e povos indígenas, uma vez que o primeiro detém o controle orçamentário e a força coercitiva, o que frequentemente converte o diálogo em imposição velada. Soma-se a isso o descompasso de temporalidades: o tempo burocrático da administração pública, marcado por prazos legais e ciclos políticos, colide com o tempo da deliberação indígena, orientado pelo consenso, pelos ciclos naturais e pelos rituais comunitários. A desconsideração dessa dissonância configura, em si, forma de violência institucional.

Há, ainda, o risco do essencialismo, que tende a homogeneizar realidades profundamente diversas. Os povos indígenas não constituem um bloco uniforme, como evidencia o Censo Demográfico de 2022, que identificou cerca de 1,7 milhão de indígenas distribuídos em 391 povos e 295 línguas distintas (IBGE, 2022). Apesar desses desafios, a democracia intercultural permanece como arranjo capaz de conferir legitimidade às decisões estatais em territórios indígenas, especialmente na Amazônia e em outros biomas estratégicos.

A inobservância desse paradigma, tratando a consulta indígena como etapa burocrática e não como exercício de poder compartilhado, compromete a validade dos atos administrativos. No Estado Democrático de Direito, a decisão ambiental que ignora a governança intercultural viola o devido processo legal em sua dimensão coletiva e intercultural. A participação deixa de ser princípio meramente programático e assume natureza de regra de competência procedimental, de modo que a exclusão da perspectiva indígena configura ilegalidade apta a ensejar invalidação judicial.

Nesse contexto, os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) assumem papel central como instrumentos normativos e participativos de operacionalização da PNGATI. Elaborados pelos próprios povos indígenas, os PGTAs expressam concretamente o direito à autodeterminação e à governança territorial, articulando diagnósticos situados, estratégias de proteção socioambiental e pactos internos e externos, que combinam deliberação comunitária e planejamento territorial.

A implementação dos PGTAs evidencia, ainda, a necessidade de atenção às escalas de governança e às adaptações institucionais exigidas em contextos socioterritoriais distintos. Como destaca Avritzer (2003), a escala de implementação das políticas participativas altera os atores envolvidos e os modos de deliberação, demandando diálogo interinstitucional e pactuação contínua. Quando tais adaptações não ocorrem, surgem conflitos e impasses operacionais entre Estado e comunidades.

Ainda assim, experiências desenvolvidas nos territórios do Xingu evidenciam o

potencial dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) como espaços de deliberação intercultural e de construção de estratégias voltadas à proteção territorial diante das pressões socioambientais que incidem sobre as terras indígenas (ISA, [s.d.]). Na região, os planos contemplam ações de resistência à implantação de grandes empreendimentos, como ferrovias e atividades minerárias, além de outras formas de intervenção externa capazes de comprometer a integridade dos territórios indígenas. Elaborados com base nas prioridades, necessidades e percepções das próprias comunidades, os PGTAs identificam os principais desafios enfrentados pelos povos indígenas e estabelecem diretrizes para seu enfrentamento, evidenciando a capacidade dessas coletividades de produzir diagnósticos territorialmente situados e formular estratégias autônomas de gestão e proteção de seus territórios. Nesse contexto, questões relacionadas à segurança alimentar, à saúde ambiental e à preservação dos modos de vida tradicionais revelam a profunda interdependência entre integridade territorial, governança participativa e justiça ambiental.

Dessa forma, a mitigação da crise climática e a efetivação da justiça ambiental em territórios indígenas encontram-se juridicamente condicionadas ao protagonismo indígena e à efetividade dos direitos territoriais. A PNGATI, ao reconhecer a legitimidade das formas indígenas de governança e institucionalizar mecanismos de participação e protagonismo, tensiona modelos centralizadores de gestão ambiental e contribui para a redefinição da justiça ambiental, deslocando o eixo decisório para os territórios e seus habitantes.

### **3 A PNGATI como condição jurídico-institucional da justiça ambiental**

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) configura-se como marco normativo central para a proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais em territórios indígenas, ao articular direitos territoriais, participação indígena e governança ambiental. No contexto jurídico-político brasileiro, sua relevância se intensifica diante da crise climática, pois estrutura respostas institucionais que ultrapassam a tutela ambiental em abstrato, voltando-se à proteção das condições materiais, culturais e territoriais indispensáveis à reprodução física e sociocultural dos povos indígenas.

A justiça ambiental, nesse cenário, não pode ser compreendida de forma dissociada da justiça social. Conforme destaca Rath (2024), sua realização exige a redução das desigualdades e a garantia de que nenhum grupo social suporte de maneira

desproporcional os ônus ambientais ou seja excluído dos processos decisórios. Tal perspectiva pressupõe o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado e a ampliação efetiva dos espaços de participação social, assegurando que comunidades diretamente afetadas disponham de mecanismos reais de prevenção, reivindicação e reparação de danos ambientais (Mantelli, 2025).

Esses objetivos, contudo, não se concretizam por meio de soluções centralizadas ou tecnocráticas. Ao contrário, demandam arranjos político-institucionais que assegurem protagonismo indígena, autonomia sociocultural e reconhecimento das racionalidades próprias de governança territorial. Nesse sentido, a irradiação da PNGATI em direção à justiça ambiental manifesta-se na institucionalização de mecanismos de democracia participativa e governança ambiental que condicionam a legitimidade das decisões incidentes sobre territórios indígenas. A observância do direito à consulta prévia, livre e informada, bem como da participação efetiva, não constitui faculdade administrativa, mas requisito normativo para a validade procedimental das decisões públicas que afetam territórios e modos de vida indígenas.

Sustenta-se, assim, que a PNGATI não se limita a uma diretriz programática, operando como verdadeiro parâmetro jurídico-institucional para a aferição da justiça ambiental no âmbito do controle administrativo e judicial das políticas ambientais. Essa compreensão possui implicações diretas para o acesso à justiça socioambiental, ao oferecer fundamento normativo para a atuação das Defensorias Públicas, dos Ministérios Públicos e dos demais órgãos do sistema de justiça na tutela coletiva dos direitos territoriais indígenas. A política permite questionar a validade de processos de licenciamento ambiental que desconsiderem a participação indígena, fundamentar ações civis públicas e medidas estruturais, orientar pareceres técnicos e subsidiar a formulação de protocolos institucionais de consulta prévia, livre e informada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, ainda que de forma não sistematizada, a centralidade da participação indígena na proteção territorial, como evidenciado na ADPF 709, que afirmou o dever estatal de adoção de medidas diferenciadas em contextos de vulnerabilidade estrutural. No plano internacional, decisões paradigmáticas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como os casos *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador* e *Saramaka vs. Suriname*, reforçam que a ausência de consulta e participação efetiva configura violação autônoma de direitos humanos, independentemente da ocorrência de dano ambiental material imediato.

Nesse cenário, a PNGATI oferece critério normativo claro para o controle das decisões ambientais incidentes sobre territórios indígenas, fortalecendo o acesso à justiça coletiva e contribuindo para a consolidação de um modelo de governança ambiental orientado pela equidade, pela participação e pela justiça ambiental. Sua inobservância implica efeitos jurídicos relevantes, podendo caracterizar ilegalidade procedimental, déficit de legitimidade democrática e violação de deveres estatais de organização institucional voltados à proteção de direitos coletivos.

Conforme apontam Acselrad, Bezerra e Mello (2008), a justiça ambiental emerge das lutas por direitos e reconhecimento, dirigindo-se ao enfrentamento da distribuição desigual de riscos e danos ambientais que recaem sobre populações historicamente vulnerabilizadas. Pensar justiça ambiental e crise climática de forma integrada implica reconhecer que a exclusão dos sujeitos afetados dos processos decisórios constitui, em si mesma, forma de injustiça. É sob essa perspectiva que a PNGATI se afirma como instrumento jurídico-institucional de justiça ambiental, ao articular equidade, direitos territoriais e responsabilidade socioambiental, evitando a reprodução de desigualdades estruturais.

Por fim, a retomada da PNGATI em 2023, após período de desarticulação governamental, reforça sua centralidade diante da crise socioambiental contemporânea, especialmente na Amazônia Legal. Nesse contexto, sua transformação em política de Estado, por meio do Projeto de Lei nº 4.347/2021 (Brasil, 2025), representa passo relevante para a consolidação de um paradigma de governança ambiental democrática, territorialmente situada e orientada à justiça ambiental e climática, sensível à diversidade cultural brasileira.

## **Conclusão**

Este artigo sustentou que a governança territorial indígena, quando institucionalizada por meio da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), constitui elemento jurídico-institucional indispensável para a realização da justiça ambiental no Brasil. Demonstrou-se que a PNGATI não se limita a uma política pública de orientação programática, mas conforma um regime procedimental que estrutura deveres estatais e direitos coletivos vinculados à gestão dos territórios indígenas, especialmente em contextos de crise climática.

A análise das racionalidades políticas indígenas evidenciou a inadequação de modelos decisórios centralizados ou tecnocráticos para enfrentar as assimetrias

socioambientais que incidem sobre os povos indígenas. A democracia participativa, compreendida sob uma perspectiva intercultural, revelou-se condição normativa para a legitimidade das decisões ambientais, na medida em que reconhece formas próprias de governança territorial e assegura a participação efetiva dos sujeitos diretamente afetados.

A partir desse marco teórico, defendeu-se que a PNGATI opera como parâmetro jurídico-institucional de validade procedimental das decisões ambientais incidentes sobre territórios indígenas. A inobservância de seus mecanismos participativos, em especial da consulta prévia, livre e informada, configura ilegalidade procedimental, déficit de legitimidade democrática e violação de deveres estatais de organização institucional, além de fragilizar o controle administrativo e judicial das políticas ambientais.

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) confirmam empiricamente essa construção dogmática, ao evidenciar a interdependência estrutural entre direitos territoriais, governança participativa e justiça ambiental, particularmente no enfrentamento dos impactos climáticos sobre a segurança alimentar, a saúde ambiental e os modos de vida indígenas.

Conclui-se, portanto, que a consolidação da PNGATI como política de Estado não representa mera opção administrativa, mas condição jurídica para a conformação de um paradigma de governança ambiental democrática, territorialmente situada e orientada à justiça ambiental e climática. A efetividade desse paradigma redefine os limites da atuação estatal sobre os territórios indígenas e afirma a centralidade do protagonismo indígena na construção de respostas normativamente legítimas às desigualdades socioambientais contemporâneas.

### Referências

ABDALLA, Márcio Moutinho; FARIA, Alexandre. Em defesa da opção decolonial em administração/gestão. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, art. 9, p. 914–929, out./dez. 2017.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo das Neves; MELLO, Cecília Campello do A. (org.). **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ALMEIDA, A. W. B. de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2004v6n1p9>

AMATO, Lucas Fucci. Os direitos indígenas como direitos culturais fundamentais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 16, n. 108, p. 193–220, fev./maio 2014.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais**. Brasília, DF, 24 mar. 2025. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2871569&filenome=Parecer-CPOVOS-2025-03-24](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2871569&filenome=Parecer-CPOVOS-2025-03-24). Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2012.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Institui a Política de Governança da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. Altera dispositivos relativos à demarcação de terras indígenas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica nº 1/2019-6 CCR**. Brasília: MPF, 1 mar. 2019.

Corte IDH. **Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**. Sentencia Serie C nº 245, 27 jun. 2012. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).

Corte IDH. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Sentencia Serie C nº 172, 28 nov. 2007.

DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. **Ambiente e democracia participativa: a experiência do Conama**. 2010. Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FERDINAND, Malcom. 2022. **Uma Ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho**. São Paulo: Ubu.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O Brasil indígena**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/brasil-indigena/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Plano de Gestão Territorial do Xingu.**

Brasília, s.d. Disponível em:

<https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/acervo-projetos-cartilhas-outros/ISA-PNGATI-PGTA-Xingu.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2026.

MALDONADO-TORRES, Nelson. The topology of being and the geopolitics of knowledge: modernity, empire, coloniality. *City*, v. 8, n. 1, p. 29–56, 2004.

MANTELLI, Gabriel; SERRA, Giovana Costa. **Guia de Acesso à Justiça Climática e Socioambiental.** São Paulo, Brasília: LACLIMA, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025, p.5.

NDLOVU, Morgan. Por que saberes indígenas no século XXI? Uma guinada decolonial. *Epistemologias do Sul*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, p. 127–144, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais.** Genebra: OIT, 1989.

ORTIZ, Rosalvo Ivarra; MACHADO, Almiros Martins. Cosmovisão Guarani, Terena e Kaiowá do território indígena Jaguapiru e Bororó. *Tellus*, Campo Grande, ano 19, n. 40, p. 213–231, set./dez. 2019.

RAMOS, Alcida Rita; BANIWA, Gersem (orgs.). **Constituições nacionais e povos indígenas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RATH, Carolina Laboissiere Ulhoa. Justiça ambiental: o que é isso? **Politize!**, 2024. Disponível em: <https://www.politize.com.br/justica-ambiental/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SCOFIELD, Laura. Direito indígena é moeda de troca em disputa entre Congresso e STF. **A Pública**, 16 dez. 2025. Disponível em: <https://apublica.org/2025/12/marco-temporal-direito-indigena-e-moeda-de-troca-critica-advogado/>. Acesso em: 2 jan. 2026.

SILVA, Thiago dos Santos da. Cosmovisão indígena e a relação ética com o ambiente: Pacha mama, Bem Viver e o ecocentrismo. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 13, e024017, 2024.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito.** 1. ed., 2. tir. Curitiba: Juruá, 1999.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Os povos indígenas e o direito brasileiro. *In*: MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico; BERGOLD, Raul Cezar (orgs.). **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI.** Curitiba: Juruá, 2013. p. 13–34.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC**

(Tema 1031). Brasília, DF, 21 set. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Voto do relator na ADC n.º 87**, ADI n.º 7.582, ADI n.º 7.583 e ADI n.º 7.586. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025.

TERENA, Ricardo; MARTINS, Ingrid. Marco temporal foi superado, mas futuro de demarcações está em jogo: povos indígenas são guardiões dos biomas e do clima e confiam no STF para fazer valer os seus direitos. **Jota**, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/marco-temporal-foi-superado-mas-futuro-de-demarcacoes-esta-em-jogo>. Acesso em: 2 jan. 2026.

TSOSIE, Rebecca. Os povos indígenas e justiça ambiental: o impacto das mudanças climáticas. **Revista Direitos Fundamentais e Alteridade**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 36–82, jul./dez. 2021.

TUPY, Gabriela Santos *et al.* Governança policêntrica no combate ao uso do mercúrio na mineração ilegal em território Yanomami. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, n. 2, p. 760–781, 2022.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, Estado, sociedad**: luchas(de) coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar; Abya-Yala, 2009.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2015.

### **Sobre os autores**

**Ricardo Damasceno Moura Antunes.** Universidade Federal do Pará (UFPA), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP/IFCH). Belém, Pará, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará. Integrante do 3o Grupo de Pesquisa “Inteligência Artificial e Inclusão” e do Programa de Pesquisa Mudanças Climáticas na Perspectiva dos Brasileiros 2026 do ITS-RIO e membro do Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action- LACLIMA, Pesquisador com atuação nas áreas de Direito e Tecnologia, Inteligência Artificial, Proteção de Dados Pessoais, Governança Digital e Direitos dos Povos Indígenas. Possui experiência em pesquisa interdisciplinar envolvendo inovação tecnológica, políticas públicas e direitos fundamentais. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5490725272127159>. ORCID: 0000-0002-0349-0805. E-mail: [ricardomantunes@gmail.com](mailto:ricardomantunes@gmail.com)

**Guilherme Antonio Balczarek Mucelin.** Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período de doutorado na Universidade Nova de Lisboa. É vice-líder do grupo de pesquisa CNPq DIGICON Consumidor e Mercados Digitais no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, pesquisador do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio e do Centro de Direito, Internet e Sociedade do IDP, diretor de e-commerce do Brasilcon. Atua como advogado e consultor nas áreas de direito digital, governança de dados e regulação de inteligência artificial. Professor do IDP, Brasília - DF, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0660286468584740>. ORCID: 0000-0003-3709-6539. E-mail: [mucelin27@gmail.com](mailto:mucelin27@gmail.com)

### **Créditos da autoria**

Ricardo Damasceno Moura Antunes: conceituação, metodologia, investigação, curadoria de dados.

Guilherme Antonio Balczarek Mucelin: conceituação, supervisão, validação, administração do projeto.

### **Declaração sobre conflito de interesses**

Os autores declaram não possuir conflitos de interesse de natureza financeira, institucional, profissional ou pessoal que possam ter influenciado a elaboração, análise ou publicação deste trabalho.

### **Declaração de disponibilidade de dados**

Os dados e informações que fundamentam este estudo encontram-se integralmente disponíveis no corpo do artigo e nas referências bibliográficas citadas. Não foram utilizados conjuntos de dados exclusivos ou restritos.

### **Informações editorial**

Data de Submissão: 22/03/2026

Data de Aceite: 18/06/2026

Editor responsável: André do Rêgo Barros e Fernando Araújo

### **Como citar:**

ANTUNES, Ricardo Damasceno Moura; MUCELIN, Guilherme Antônio Balczarek. Governança territorial indígena e justiça ambiental: a PNGATI como parâmetro procedimental de acesso à justiça frente às mudanças climáticas. **Revista de Direito da Amazônia**, v. 3, n. 1, jan./jun., 2026.



Este trabalho é licenciado pela Creative Commons de Atribuição 4.0 Internacional