

GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS INDÍGENAS NO BRASIL

GOVERNANCE AND STATE CAPACITIES IN THE PROTECTION OF INDIGENOUS RIGHTS IN BRAZIL

GOBERNANZA Y CAPACIDADES DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN BRASIL

Sara dos Santos Castelo Branco

Graduada em Ciências Contábeis, discente do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, Brasil

E-mail: sarabranco@unifesspa.edu.br

Marcelo Pereira Aquino

Graduada em Ciências Contábeis, discente do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, Brasil

E-mail: marceloaquino@unifesspa.edu.br

Heliomar de Souza Silva Brandão

Graduado em Direito, discente do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, Brasil

E-mail: heliomar.jus@gmail.com

Resumo

A proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil constitui um dos maiores desafios da gestão pública contemporânea, em razão das tensões entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e efetividade das garantias constitucionais. Este estudo tem como objetivo analisar como a gestão pública brasileira tem atuado na proteção dos direitos indígenas, considerando a relação entre governança socioambiental e capacidades estatais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e documental, baseada em análise normativa e institucional. O corpus foi composto por dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional, tratados internacionais, decisões do Supremo Tribunal Federal, relatórios do Ministério Público Federal e documentos técnicos de órgãos governamentais, com ênfase no período pós 1988. O procedimento metodológico seguiu as etapas de coleta sistemática, dupla leitura e categorização temática a priori normativo, institucional, operativo, protetivo e participativo, com triangulação de fontes. Os resultados indicam que o Brasil dispõe de um arcabouço jurídico sólido e de instituições formais de proteção (FUNAI, IBAMA, MPF), porém enfrenta limitações estruturais na implementação efetiva dessas políticas, decorrentes de desigualdades federativas e fragilidades administrativas. Casos como a Terra Indígena Maró (PA) revelam a distância entre norma e prática, exigindo atuação

judicial reativa. Em contrapartida, ações recentes, como a instalação da Casa de Governo em Roraima e operações conjuntas de desinstituição, demonstram fortalecimento da capacidade estatal coordenativa e da governança interinstitucional. Conclui-se que a consolidação de uma política pública efetiva de proteção indígena depende do equilíbrio entre arcabouço normativo, capacidade técnica e cooperação federativa contínua. O estudo contribui ao demonstrar que a governança socioambiental, quando associada a capacidades estatais consolidadas, pode promover maior coerência entre direitos reconhecidos e sua materialização no território.

Palavras-chave: Direitos indígenas; Governança socioambiental; Capacidades estatais; Administração pública; Políticas públicas.

Abstract

The protection of Indigenous peoples' rights in Brazil represents one of the major challenges for contemporary public administration, given the tensions between economic development, environmental preservation, and the effectiveness of constitutional guarantees. This study aims to analyze how Brazilian public management has acted in safeguarding Indigenous rights, focusing on the relationship between socio-environmental governance and state capacities. The research follows a qualitative, exploratory, and documentary approach, based on normative and institutional analysis. The corpus comprises constitutional provisions, infra-constitutional legislation, international treaties, Supreme Court rulings, reports from the Federal Prosecutor's Office, and technical documents from governmental agencies, with emphasis on the post-1988 period. The methodological procedure involved systematic data collection, double reading, and a priori thematic categorization normative, institutional, operational, protective, and participatory/coordination through source triangulation. The results show that Brazil possesses a robust legal framework and formal institutions of protection (FUNAI, IBAMA, MPF), yet faces structural limitations in effective implementation, stemming from federative inequalities and administrative weaknesses. Cases such as the Maró Indigenous Land (Pará) reveal the gap between law and practice, requiring reactive judicial action. Conversely, recent initiatives, such as the establishment of the Government House in Roraima and joint enforcement operations, demonstrate a strengthening of the State's coordinative capacity and inter-institutional governance. It is concluded that consolidating effective public policies for Indigenous protection depends on balancing legal frameworks, technical capacities, and sustained federative cooperation. The study contributes by demonstrating that socio-environmental governance, when linked to consolidated state capacities, enhances coherence between formally recognized rights and their territorial realization.

Keywords: Indigenous rights; Socio-environmental governance; State capacities; Public administration; Public policies.

Resumen

La protección de los derechos de los pueblos indígenas en Brasil constituye uno de los mayores desafíos de la administración pública contemporánea, debido a las tensiones entre el desarrollo económico, la preservación del medio ambiente y la efectividad de las garantías constitucionales. Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la administración pública brasileña ha actuado para proteger los derechos indígenas, considerando la relación entre la gobernanza socioambiental y las capacidades estatales. La investigación adopta un enfoque cualitativo, exploratorio y documental, basado en el análisis normativo e institucional. El corpus consistió en disposiciones constitucionales, legislación infraconstitucional, tratados internacionales, decisiones del Supremo Tribunal Federal, informes del Ministerio Público Federal y documentos técnicos de agencias gubernamentales, con énfasis en el período posterior a 1988. El procedimiento metodológico siguió los pasos de recopilación sistemática de datos, doble lectura y categorización temática a priori: normativa,

institucional, operativa, protectora y participativa, con triangulación de fuentes. Los resultados indican que Brasil cuenta con un sólido marco legal e instituciones formales de protección (FUNAI, IBAMA, MPF), pero enfrenta limitaciones estructurales en la implementación efectiva de estas políticas, resultantes de desigualdades federativas y debilidades administrativas. Casos como el Territorio Indígena Maró (Pará) revelan la brecha entre normas y prácticas, requiriendo acción judicial reactiva. En contraste, acciones recientes, como el establecimiento de la Casa de Gobierno en Roraima y operaciones conjuntas de desalojo, demuestran el fortalecimiento de la capacidad de coordinación estatal y la gobernanza interinstitucional. La conclusión es que la consolidación de una política pública efectiva para la protección indígena depende de un equilibrio entre el marco normativo, la capacidad técnica y la cooperación federal continua. El estudio contribuye al demostrar que la gobernanza socioambiental, cuando se combina con capacidades estatales consolidadas, puede promover una mayor coherencia entre los derechos reconocidos y su implementación en el territorio.

Palabras clave: Derechos indígenas; Gobernanza socioambiental; Capacidades del Estado; Administración pública; Políticas públicas.

1. Introdução

A preservação ambiental, embora essencial para a sobrevivência das futuras gerações, historicamente não ocupa posição central nas decisões políticas e econômicas. A exploração descontrolada dos recursos naturais tem produzido não apenas impactos ecológicos graves, mas também tensões sociais que afetam diretamente populações vulneráveis.

Esse cenário revela um descompasso entre a retórica do desenvolvimento sustentável e as práticas de crescimento econômico, impulsionadas pela globalização e pela industrialização, com seus efeitos sociais e ambientais (Moura; Bezerra, 2016). No Brasil, esse cenário assume maior intensidade na Amazônia, onde o avanço da mineração e da agropecuária, embora responsáveis por contribuir para o dinamismo econômico, impõem pressões sobre territórios indígenas e comunidades tradicionais. Em muitos casos, tais atividades desconsideram seus modos de vida e saberes ancestrais, comprometendo o equilíbrio ambiental e social e prejudicando aqueles que têm o dever originário de zelar pela *casa comum* (Acseirad, 2004).

O processo histórico confirma essa marginalização: desde o período colonial, os povos indígenas foram alvo de exploração e despossessão, tendo seus conhecimentos desvalorizados e seus territórios constantemente ameaçados. Apenas a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu uma ruptura nesse processo, ao reconhecer os direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas e a autonomia cultural desses povos (Brasil, 1988).

Como ressalta Souza (1999), tais direitos não constituem concessões do Estado, mas são anteriores à sua própria formação. Em perspectiva internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) reforça o princípio da autodeterminação, assegurando às comunidades o direito de definir seus próprios caminhos políticos, sociais e culturais.

Apesar desse marco normativo robusto, a efetividade das políticas públicas voltadas à proteção dos povos indígenas ainda permanece limitada. A legislação ambiental, em vez de garantir proteção integral, muitas vezes funciona como um mecanismo de validação institucional de empreendimentos que incidem sobre territórios indígenas, subordinando direitos coletivos a interesses econômicos dominantes. Esse paradoxo traduz-se em um desafio de governança, entendido como a capacidade de integrar eficiência burocrática e participação social nos processos decisórios (Moura; Bezerra, 2016).

Contudo, como afirma Vasconcelos (2018), a efetividade de princípios protetivos depende de capacidades institucionais concretas e não apenas da existência de normas. A gestão pública, portanto, enfrenta o dilema de transformar garantias legais em políticas implementadas e acessíveis, construindo arenas decisórias que deem voz e legitimidade aos povos indígenas.

Diante desse contexto, coloca-se a seguinte questão-problema: como a gestão pública brasileira tem atuado na proteção dos direitos indígenas no Brasil? Como proposição teórica, parte-se da ideia de que, mesmo após trinta e sete anos da promulgação da Constituição Federal, os direitos indígenas ainda são frequentemente negligenciados.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar como a gestão pública brasileira tem atuado na proteção dos direitos dos povos indígenas. Como objetivos específicos, busca-se, i) mapear a evolução histórica do reconhecimento jurídico dos direitos indígenas no Brasil; ii) identificar os avanços e limitações da atuação governamental na defesa desses direitos.

A justificativa da pesquisa repousa em duas dimensões principais. No campo científico, o estudo contribui para a área da Administração Pública ao aproximar a análise jurídica da perspectiva de governança, destacando a importância da intersectorialidade e das capacidades estatais para a efetivação de direitos (Arretche, 2012). Na dimensão prática, o estudo evidencia ações empíricas que vêm sendo desenvolvidas para a efetivação de políticas públicas voltadas à preservação dos direitos indígenas no Brasil.

Por fim, a estrutura deste trabalho está organizada em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o referencial teórico, com o panorama dos direitos indígenas e os conceitos de governança. A segunda descreve a metodologia adotada, de caráter documental e normativo. A terceira seção reúne os dados acerca das ações governamentais em curso. Por fim, as considerações finais retomam a questão-problema, sintetizam os achados e apontam implicações para o fortalecimento de políticas públicas voltadas à proteção dos direitos indígenas no Brasil.

2. Revisão da Literatura

2.1 Panorama histórico e jurídico dos direitos indígenas no Brasil

O percurso histórico dos direitos indígenas no Brasil revela uma lenta e complexa construção normativa, marcada por diferentes enfoques ao longo do tempo (Souza Filho, 1999; Cunha, 2018; Ferro, 2023). Conforme Almeida (2018),

durante o período colonial e imperial, a legislação conferia aos povos originários um estatuto de tutela, concebendo-os como grupos destinados à assimilação pela sociedade nacional, o que resultava no apagamento de sua autonomia cultural e territorial sem lhes assegurar reconhecimento político pleno nem autonomia sobre seus territórios.

Na mesma direção, Cunha (2018) observa que, embora as Constituições brasileiras já mencionassem os povos indígenas desde 1934, foi apenas em 1988 que se consolidou o reconhecimento de seus direitos originários com força constitucional. Mais recentemente, Melo e Burckhart (2020) argumentam que a CF de 1988 inaugurou um núcleo essencial de direitos que garante aos povos indígenas a manutenção de sua diversidade cultural, ainda que persistam tensões com perspectivas integracionistas, como revela o debate contemporâneo em torno da tese do marco temporal. Essa leitura é reforçada por Ferro (2023), ao analisar a trajetória da política indigenista brasileira sob a ótica histórico-constitucional, destacando que a Carta de 1988 representa um divisor de águas na transição do paradigma tutelar para o paradigma da diversidade.

Cabe salientar ainda que mesmo a CF de 1967 manteve essa perspectiva tutelar, sem assegurar plenamente os direitos originários e só com a CF de 1988 que se estabeleceu uma mudança paradigmática (Fundo Brasil, 2021). A Carta de 1988 reconheceu os povos indígenas como sujeitos de direitos, garantindo-lhes a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas e o usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes, além do respeito às suas formas próprias de organização social, costumes, línguas e tradições (BRASIL, 1988). Esse reconhecimento, como interpreta Silva (2018), não constitui uma concessão do Estado, mas sim a declaração de direitos preexistentes, que remontam à própria constituição histórica dos povos indígenas no território brasileiro.

No plano internacional, dois instrumentos jurídicos se tornaram referências centrais. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, que estabeleceu a obrigatoriedade da consulta livre, prévia e informada sempre que decisões administrativas ou legislativas afetassem povos indígenas e tribais. Já a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007) reforçou o princípio da autodeterminação, garantindo a esses povos a legitimidade para definir seus próprios caminhos de desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Esses marcos internacionais dialogam diretamente com a CF de 1988, fortalecendo a noção de que os direitos indígenas são universais, inalienáveis e imprescritíveis.

Esse panorama jurídico e histórico fornece a base para compreender o enquadramento dos povos indígenas no ordenamento nacional e internacional e permite avançar para a discussão sobre os mecanismos de implementação administrativa desses direitos. Nesse ponto, segundo Moura e Bezerra (2016) o conceito de governança socioambiental torna-se central, pois refere-se à capacidade das instituições públicas de articular interesses distintos, coordenar políticas intersetoriais e promover a participação social na definição de estratégias de desenvolvimento sustentável.

2.2 Governança e políticas públicas em face dos direitos territoriais

A literatura nacional sobre políticas públicas reforça esse ponto ao destacar as limitações estruturais do federalismo brasileiro. Arretche (2004) observa que a desigualdade nos gastos públicos entre estados decorre da assimetria federativa, o que compromete a uniformidade da implementação de serviços essenciais. Oliveira (2015) examina como essa desigualdade institucional afeta a efetivação da demarcação de terras indígenas, com variáveis territoriais e administrativas reduzindo o grau de resposta estatal. Silva (2018) aponta que nos territórios indígenas, a capacidade administrativa local frequentemente é baixa, o que coloca desafios adicionais para a coordenação intersetorial exigida por políticas voltadas à proteção de comunidades tradicionais.

Bucci (2002) define políticas públicas como programas de ação governamental dotados de fundamento jurídico, que se orientam a objetivos coletivos e demandam planejamento, articulação intersetorial e monitoramento. Essa perspectiva evidencia que o direito, por si só, não assegura automaticamente sua materialização, ele se concretiza por meio de arranjos institucionais e de práticas administrativas que permitem transformar princípios constitucionais em ações estatais (Bobbio, 2000).

Essa concepção amplia a compreensão sobre os obstáculos da gestão pública, indicando que a proteção de direitos coletivos exige mais do que marcos normativos: depende também de mecanismos institucionais que assegurem transparência e responsabilização.

Dessa forma, a governança socioambiental é compreendida na literatura como um referencial analítico para examinar como a administração pública pode articular diferentes interesses em contextos de pressão econômica sobre territórios indígenas (Moura, 2016; Vasconcelos, 2018). O enlace entre o reconhecimento histórico-jurídico dos direitos e a capacidade de gestão contemporânea evidencia a pertinência de analisar os conflitos socioambientais que emergem dessa relação (Funbio, 2025).

A temática dos conflitos socioambientais no Brasil tem demonstrado que esses embates não se limitam a disputas territoriais, mas envolvem múltiplas dimensões políticas, econômicas e culturais. Para Acseirad (2004), os conflitos ambientais resultam da apropriação desigual dos recursos naturais e da assimetria de poder entre grupos sociais, em que populações vulneráveis são frequentemente as mais afetadas pelos impactos de grandes empreendimentos. No caso dos povos indígenas, tais conflitos estão associados tanto à ameaça à integridade física de seus territórios quanto à desestruturação de seus modos de vida e saberes ancestrais (Silva, 2018).

Little (2006) complementa essa análise ao afirmar que a ecologia política é um campo privilegiado para compreender a situação dos povos indígenas na Amazônia, pois revela como as pressões de projetos desenvolvimentistas e de exploração de recursos naturais incidem sobre comunidades que possuem formas próprias de organização social.

Com isso permeia a discussão o conceito de capacidades estatais, que tem sido utilizado para compreender os meios pelos quais o Estado estrutura sua ação em diferentes áreas de políticas. Essas capacidades dizem respeito tanto à dimensão burocrática e administrativa quanto aos recursos financeiros e

institucionais disponíveis para a formulação e a implementação de políticas públicas (Gomide, 2024; Ramelli, 2024). Arretche (2012) analisa que o federalismo brasileiro combina uma forte centralização normativa com desigualdades marcantes entre os entes federativos, o que ajuda a explicar a heterogeneidade observada na provisão de bens e serviços públicos em distintos territórios.

3. Metodologia

A presente pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa, exploratória e documental, tendo como foco o exame do arcabouço normativo e institucional que envolve os direitos dos povos indígenas no Brasil. A escolha desse delineamento metodológico se justifica pelo caráter do problema de pesquisa, que demanda a análise de dispositivos constitucionais, tratados internacionais, legislação e documentos oficiais da administração pública, em diálogo com a literatura acadêmica que trata de governança e políticas públicas. Como destaca Gil (2008), a pesquisa documental consiste em um procedimento essencial quando se busca compreender fenômenos sociais a partir da interpretação de registros já existentes, permitindo ao pesquisador identificar padrões, categorias e relações que estruturam o objeto de estudo. Nesta investigação, considera-se como unidade de análise o próprio documento (norma, decisão, relatório ou nota técnica) e como unidade de registro os trechos textuais que expressam competências institucionais, mecanismos de coordenação, instrumentos de proteção territorial e diretrizes de participação social. A análise segue lógica de categorização temática a priori (normativo, institucional, operativo, protetivo e participativo/coordenação), permitindo relacionar o desenho formal das políticas à capacidade estatal de implementação.

As fontes de dados utilizadas concentram-se em documentos de natureza normativa e institucional. No plano jurídico, são examinados a CF de 1988, a legislação ambiental e indigenista, bem como atos normativos que regulamentam a atuação de órgãos públicos relacionados à temática, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No plano internacional, foram incluídos a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil em 2002, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2007), além de outros instrumentos correlatos. Também compõem o corpus da pesquisa decisões do Supremo Tribunal Federal, relatórios do Ministério Público Federal e documentos técnicos produzidos por órgãos governamentais.

O recorte temporal não é restritivo, mas prioriza a produção normativa e institucional posterior à CF/1988, com ênfase em documentos de 2002 em diante (período de incorporação de marcos internacionais) e evidências recentes até 2025. Foram excluídos documentos sem autoria institucional identificável, sem data, ou com duplicidade de conteúdo (p.ex., versões preliminares substituídas por versões consolidadas).

O procedimento de coleta baseou-se em levantamento sistemático em bases oficiais e institucionais, tais como os portais do MPF, do Congresso Nacional, do

Supremo Tribunal Federal e dos ministérios diretamente relacionados à política indigenista. Foram utilizados critérios de inclusão que priorizaram documentos com relação direta à proteção dos direitos indígenas, à gestão ambiental e à mediação de conflitos socioambientais. A busca também contemplou bibliografia acadêmica disponível em bases abertas, como SciELO e periódicos da CAPES, garantindo o diálogo entre a dimensão normativa e a produção científica consolidada.

A análise documental foi conduzida em dupla leitura sequencial (leitura exploratória para triagem e leitura analítico-interpretativa para codificação), com registro de *audit trail* (planilha de extração contendo identificação do documento, data, órgão, categoria atribuída e evidências-chave) e triangulação entre fontes normativas, decisões e relatórios.

Como toda investigação baseada em fontes secundárias, a presente pesquisa apresenta limitações. A análise documental depende da disponibilidade e acessibilidade dos registros oficiais, o que pode implicar lacunas ou vieses de cobertura. Além disso, o estudo não contempla observação direta em campo nem entrevistas com atores institucionais ou sociais, o que restringe a dimensão empírica da pesquisa.

Por outro lado, essa delimitação metodológica é coerente com os objetivos do trabalho, uma vez que busca compreender os fundamentos normativos e institucionais da proteção dos povos indígenas no Brasil, sem pretensão de generalização estatística ou análise comparativa entre municípios e, por tratar exclusivamente de dados públicos e documentos institucionais disponíveis abertamente, não demanda procedimentos éticos de consentimento, ainda que observe boas práticas de citação e fidedignidade das fontes.

4. Resultados e Discussão

A criação de órgãos governamentais como a FUNAI e o IBAMA constitui um marco institucional relevante na consolidação da estrutura estatal voltada à proteção dos direitos dos povos indígenas e à gestão socioambiental dos territórios tradicionalmente ocupados. Essa estrutura, conforme argumentam Moura e Bezerra (2016), expressa a materialização da governança socioambiental no interior do Estado, ao articular múltiplos atores e instrumentos normativos em prol da sustentabilidade e da inclusão social.

A FUNAI, instituída em 1967, foi concebida com base no reconhecimento da identidade étnica dos povos indígenas e no respeito ao princípio da autodeterminação. Esses fundamentos, embora inicialmente presentes de forma implícita, foram posteriormente incorporados de maneira explícita pela Constituição Federal de 1988, que consolidou o direito dos povos originários à posse de suas terras e à preservação de suas culturas, línguas e modos de vida. A atuação da FUNAI, nesse sentido, tornou-se estratégica para a mediação entre os interesses indígenas e as políticas estatais, especialmente no que tange à demarcação territorial e à proteção cultural.

A CF/88, conforme analisam Cunha (2018) e Ferro (2023), representou um divisor de águas no paradigma tutelar anterior, pois deslocou a política indigenista de um modelo assimilacionista para um modelo de reconhecimento da diversidade

e da autonomia. A criação e o fortalecimento de instituições especializadas, como a FUNAI, expressam o esforço do Estado em dar concretude a esse novo pacto constitucional, embora, como observa Arretche (2012), a efetividade das políticas públicas dependa da capacidade estatal de coordenação e implementação — o que nem sempre se verifica de forma homogênea no federalismo brasileiro.

O IBAMA, por sua vez, foi criado em 1989, no contexto da reestruturação institucional promovida após a promulgação da nova Constituição. Sua composição fortaleceu a capacidade operativa do Estado brasileiro no campo da fiscalização ambiental, ampliando os mecanismos de responsabilização de agentes ilegais que atuam em áreas sensíveis, como os territórios indígenas. A atuação do IBAMA frente a atividades predatórias, como o garimpo ilegal, a exploração madeireira e a grilagem de terras, tornou-se essencial para conter os impactos socioambientais e garantir a integridade dos ecossistemas e das comunidades tradicionais.

Esses organismos representam instrumentos fundamentais para a implementação das políticas públicas voltadas à promoção da justiça territorial e à preservação ambiental, especialmente em contextos de vulnerabilidade e conflito. Como destaca Bucci (2002), políticas públicas eficazes demandam não apenas base normativa, mas também articulação intersetorial e capacidade administrativa. A atuação articulada entre FUNAI e IBAMA, portanto, reflete a tentativa de concretizar essa lógica de integração entre a proteção ambiental e os direitos coletivos dos povos indígenas, reforçando a perspectiva de governança compartilhada.

A intensificação das ações governamentais nos territórios indígenas mostra a atuação de órgãos como a FUNAI e o IBAMA em defesa dos direitos das comunidades indígenas no Brasil. Em Roraima, a instalação da Casa de Governo, ocorrida em março de 2024, tem promovido uma mudança significativa no cenário da proteção territorial e na contenção das atividades ilegais de mineração na região amazônica. Ao adotar uma estratégia de governança articulada, envolvendo múltiplos órgãos federais, o Estado passou a atuar não apenas de forma repressiva, mas também estrutural, atacando os mecanismos logísticos que sustentam o garimpo ilegal, como o abastecimento aéreo, o fornecimento de combustível e o transporte clandestino.

Essa ação integrada exemplifica, na prática, o conceito de capacidades estatais coordenativas descrito por Gomide (2024) e Ramelli (2024), que enfatizam a importância da cooperação entre agências e setores distintos para que as políticas públicas alcancem resultados concretos. A presença de múltiplos órgãos federais em uma mesma operação demonstra avanço no sentido de uma governança multinível, capaz de integrar esforços administrativos, logísticos e normativos.

Os dados oficiais indicam avanços concretos: 504 pistas de pouso foram inspecionadas, 47 áreas foram embargadas e mais de R\$ 11,9 milhões em multas foram aplicadas, totalizando cerca de R\$ 500 milhões em prejuízo direto às redes criminosas ligadas à extração ilegal de minérios em territórios indígenas. Essas ações representam um fortalecimento da capacidade estatal operacional e regulatória, uma vez que demonstram presença efetiva do Estado em áreas

historicamente marcadas pela ausência institucional e pela atuação de economias ilegais.

Mais do que operações isoladas, essas medidas indicam o início de um reposicionamento estratégico do Estado brasileiro, que passa a reconhecer os territórios indígenas não apenas como espaços de conflito fundiário, mas como espaços prioritários de governança ambiental e proteção de direitos coletivos. Essa mudança de paradigma converge com as reflexões de Vasconcelos (2018), ao afirmar que a efetividade dos princípios protetivos depende de capacidades institucionais concretas e não apenas da existência de normas. Ao promover o embargo de áreas degradadas e iniciar processos de recuperação ambiental, o governo sinaliza uma transição de uma postura meramente reativa para uma atuação preventiva e restaurativa, alinhada aos princípios constitucionais de proteção dos povos indígenas e às políticas nacionais de proteção territorial.

Por outro lado, apesar da atuação direta de órgãos de fiscalização e controle, ainda existem problemas latentes que criam um descompasso entre o arcabouço legal e a efetiva garantia de tais direitos, evidenciando limitações na governança estatal voltada à proteção indígena. Como aponta Arretche (2004), a descentralização administrativa e a desigualdade de recursos entre entes federativos comprometem a uniformidade da ação estatal, o que se reflete na execução fragmentada das políticas públicas.

A exemplo disso, o caso da Terra Indígena Maró, localizada no estado do Pará, ilustra essa lacuna entre norma e prática. Em 2025, o Ministério Público Federal (MPF) precisou acionar judicialmente o Estado diante de ameaças de morte contra lideranças indígenas e da morosidade no processo de demarcação territorial. Tal episódio demonstra que, embora haja previsão constitucional, a efetivação dos direitos indígenas depende da atuação reativa de órgãos de controle, o que revela fragilidade na capacidade estatal de prevenção e proteção contínua, corroborando com a análise de Silva (2018) sobre a distância entre o texto legal e sua concretização.

A atuação do MPF no caso da TI Maró evidencia uma mobilização institucional voltada à defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas. Ao acionar mecanismos estatais para garantir a aplicação dos preceitos constitucionais previstos nos artigos 231 e 232 da CF, o MPF reafirma o papel do Estado como agente garantidor da proteção jurídica dos territórios tradicionalmente ocupados. O pedido de urgência na demarcação da área, motivado por ameaças de morte contra o cacique e outras lideranças locais, revela que, embora os direitos indígenas estejam formalmente reconhecidos, sua efetividade depende da capacidade operativa e responsiva das instituições públicas brasileiras.

Ao afirmar que os direitos territoriais indígenas existem independentemente da demarcação oficial e que o processo administrativo apenas formaliza e estabiliza juridicamente a posse, o MPF adota uma interpretação alinhada às diretrizes internacionais previstas na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa perspectiva reconhece o território como dimensão fundante da identidade, cultura e sobrevivência dos povos indígenas, atribuindo-lhe centralidade na formulação de políticas públicas voltadas à sua proteção.

Contudo, a necessidade de mediação judicial e de medidas protetivas revela uma contradição entre o reconhecimento legal e a efetivação prática desses direitos. A presença de madeireiros armados em território tradicional, mesmo diante da atuação do MPF, evidencia falhas no controle estatal e a ausência de uma política preventiva eficaz. Tal cenário confirma a análise de Moura e Bezerra (2016) e de Bucci (2002), segundo as quais a efetividade das políticas públicas depende não apenas da norma, mas da integração institucional, da coordenação intersetorial e da continuidade administrativa.

Assim, os resultados indicam que, embora o Brasil possua um arcabouço jurídico robusto e instituições com mandatos claros, a distância entre a formalidade legal e a ação prática ainda compromete a efetividade dos direitos indígenas. Essa constatação reforça o argumento de Souza Filho (1999) e Cunha (2018) de que a conquista jurídica, por si só, não elimina as assimetrias de poder e as práticas de exclusão histórica, sendo indispensável o fortalecimento das capacidades estatais e da governança participativa para assegurar a plena realização do princípio constitucional da diversidade étnica e cultural.

5. Conclusão

A análise realizada demonstra que a proteção dos direitos indígenas no Brasil, especialmente na região da Amazônia Legal, continua a refletir uma dinâmica de contrastes entre avanços institucionais e persistentes desafios estruturais. Por um lado, verificam-se iniciativas governamentais relevantes que sinalizam o fortalecimento da presença estatal e da governança pública nos territórios indígenas; por outro, ainda se observam conflitos fundiários, pressões econômicas ilegais e fragilidades operacionais que comprometem a efetividade das políticas públicas.

As ações recentes de órgãos como a FUNAI, o IBAMA e o Ministério Público Federal (MPF), sobretudo após 2023, revelam uma tentativa concreta de reconstrução da capacidade estatal de resposta. A instalação da Casa de Governo em Roraima, as operações de desintrusão e as multas aplicadas a garimpos ilegais ilustram uma nova abordagem de governança articulada, baseada na cooperação interinstitucional e na ação preventiva — elementos essenciais da governança socioambiental apontada por Moura e Bezerra (2016). Essa reconfiguração demonstra que o Estado brasileiro começa a adotar um posicionamento mais proativo, tratando a proteção dos povos indígenas não apenas como questão fundiária, mas como parte de uma agenda integrada de justiça ambiental e desenvolvimento sustentável.

No entanto, o estudo evidenciou que o avanço institucional não elimina as limitações operacionais e estruturais da gestão pública. O caso da Terra Indígena Maró, no Pará, é um exemplo emblemático dessa contradição: apesar do arcabouço jurídico garantido pela Constituição Federal de 1988, a efetivação dos direitos territoriais ainda depende da judicialização e da intervenção do MPF, demonstrando a distância entre o reconhecimento legal e a implementação concreta. Esse padrão confirma a análise de Arretche (2012), segundo a qual as desigualdades federativas e a baixa coordenação entre entes públicos comprometem a uniformidade das políticas sociais e ambientais.

A atuação do MPF no caso da TI Maró, ao acionar o Estado e solicitar medidas de urgência para proteção das lideranças e conclusão da demarcação, mostra como o sistema de garantias constitucionais ainda funciona de forma reativa. Embora eficaz em situações emergenciais, essa lógica de atuação reforça a dependência de medidas judiciais pontuais, em vez de políticas preventivas e estruturadas, uma limitação também observada por Bucci (2002) e Vasconcelos (2018), que relacionam a efetividade das políticas públicas à existência de capacidades institucionais concretas e continuidade administrativa.

De modo geral, o estudo evidencia que as capacidades estatais brasileiras no campo da proteção indígena estão em processo de fortalecimento, mas ainda carecem de integração intersetorial e autonomia técnica. A articulação entre FUNAI, IBAMA e MPF representa um avanço, mas o impacto real dessas instituições depende de condições materiais e políticas que garantam presença permanente, recursos humanos especializados e planejamento de longo prazo.

Em perspectiva teórica, confirma-se o movimento de transição apontado por Cunha (2018) e Souza Filho (1999): o Estado vem progressivamente abandonando o paradigma tutelar e reconhecendo os povos indígenas como protagonistas políticos de suas trajetórias, conforme previsto na CF/1988 e nos marcos internacionais como a Convenção 169 da OIT. O fortalecimento da participação social, por meio do Conselho Nacional dos Povos Indígenas (CNPI), e a reconfiguração de espaços decisórios indicam avanços importantes rumo a uma governança participativa e multicultural.

Todavia, os resultados também demonstram que, sem o fortalecimento institucional contínuo, tais conquistas podem ser frágeis. A efetividade da governança socioambiental exige não apenas normas e estrutura, mas cooperação federativa, transparência, planejamento interinstitucional e monitoramento permanente das políticas implementadas.

Dessa forma, o presente estudo contribui ao demonstrar que a consolidação de uma gestão pública voltada à proteção indígena depende de um equilíbrio entre arcabouço jurídico robusto, capacidade técnica e coordenação interinstitucional, pilares que sustentam a efetividade das políticas públicas em um Estado democrático.

Além dos resultados alcançados, o trabalho abre caminhos para novas investigações que possam ampliar a compreensão sobre a governança indígena no Brasil. Pesquisas futuras podem, realizar estudos comparativos entre diferentes estados da Amazônia Legal, identificando variações institucionais na implementação de políticas de proteção; Desenvolver análises empíricas locais com base em entrevistas e observação participante, para captar as percepções das comunidades sobre a presença e a atuação do Estado ou ainda, avaliar de forma crítica o desempenho institucional da FUNAI, do IBAMA e do MPF, correlacionando indicadores orçamentários, operacionais e de impacto.

Essas linhas de continuidade reforçam o compromisso da pesquisa com a construção de uma governança pública sustentável e inclusiva, na qual os povos indígenas sejam reconhecidos como atores centrais na proteção socioambiental, e o Estado, como garantidor efetivo da diversidade, da justiça territorial e dos direitos humanos.

Referências

ACSELRAD, Henri (org.). Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. Disponível em: <https://www.conflitosambientais.org.br/>. Acesso em: 5 jul. 2025.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. Os índios na história do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/3kf8t>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Disponível em: <https://books.google.com/books?id=9b3NAAAACAAJ>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2002;000634654>. Acesso em: 30 ago. 2025.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Índios no Brasil: história, direitos e cidadania. 2. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2018. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/>. Acesso em: 6 set. 2025.

FERRO, Thiago Leandro Vieira. Constituições e povos indígenas: uma leitura histórico-constitucional. Curitiba: Juruá, 2023. Disponível em: <https://www.jurua.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. Relatório Anual 2024. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2025. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/relatorios/annual-report-2024/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. Relatório de atividades 2021. São Paulo: FBDH, 2021. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/ra-fbdh-2021-final-navegavel.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://books.google.com/books?id=H2o2PgAACAAJ>. Acesso em: 16 ago. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.; FERNANDES, Ana Karine P. (org.). Capacidades estatais e políticas públicas no Brasil: atualização de conceitos e agenda de pesquisa. Brasília: Ipea; Enap, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13210>. Acesso em: 20 ago. 2025.

LITTLE, Paul E. Ecologia política dos povos indígenas da Amazônia. São Paulo: Annablume; ISA, 2006. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

MELO, Giovani da Silva; BURCKHART, Rafael. A Constituição de 1988 e os direitos indígenas. Revista Direito Público, v. 17, n. 2, p. 45-68, 2020. Disponível em: <https://revistadireitopublico.org/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

MOURA, Adriana Ramos de; BEZERRA, Gustavo. Governança socioambiental: instituições e participação social. Brasília: ISA, 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Ensaios em antropologia histórica. Rio de Janeiro: Contracapa, 2015. Disponível em: <https://www.contracapa.com.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nova Iorque: ONU, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Declaracao-ONU-sobre-os-Direitos-dos-Povos-Indigenas.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

RAMELLI, Alan; SILVA, Marcos; et al. Capacidades estatais subnacionais: áreas prioritárias e seus desdobramentos. Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão, v. 19, n. 3, p. 11-35, 2024. Disponível em: <https://rscgeditora.com/index.php/rscg/issue/view/59>. Acesso em: 10 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. Direito constitucional positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. Disponível em: <https://www.editoramalheiros.com.br/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. Curitiba: Juruá, 1999. Disponível em: <https://archive.org/details/orenascerdospovo0000souz>. Acesso em: 14 set. 2025.

VASCONCELOS MARTINS, Heloisa. Terras indígenas e políticas públicas no Brasil. Brasília: UnB, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/>. Acesso em: 7 set. 2025.