

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO**

**A apropriação da categoria “povos tradicionais”  
para a autoafirmação de uma identidade coletiva**

**Pedro Gross Saturnino Braga**

**2020**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A apropriação da categoria “povos tradicionais”  
para a autoafirmação de uma identidade coletiva**

**PEDRO GROSS SATURNINO BRAGA**

*Sob a Orientação do Professor*

**Andrey Cordeiro Ferreira**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

Rio de Janeiro, maio de 2020

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS254a Saturnino Braga, Pedro Gross, 1991 A apropriação da  
a categoria "povos tradicionais" para a autoafirmação de  
uma identidade coletiva / Pedro Gross Saturnino Braga.  
- Rio de Janeiro, 2020.  
114 f.

Orientador: Andrey Cordeiro Ferreira.  
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE,  
2020.

1. Conceito de povos e comunidades tradicionais.
2. Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.
3. Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais.
4. Conflitos ontológicos.
5. Políticas Públicas. I. Cordeiro Ferreira, Andrey, 1978  
, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE III.  
Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

**PEDRO GROSS SATURNINO BRAGA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 08/05/2020.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

---

Prof. Dr. ANDREY CORDEIRO FERREIRA (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> CARMEN SILVIA ANDRIOLLI (CPDA/UFRRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> DEBORA FRANCO LERRER (CPDA/UFRRJ)

---

Prof. Dr. CLEYTON HENRIQUE GERHARDT (IRID/UFRJ)

Para todos aqueles que não se intimidaram e seguem lutando para um mundo com menos ódio, em que as diferenças sejam aceitas e, principalmente, valorizadas.

## **AGRADECIMENTOS**

Essa dissertação só se tornou possível graças ao esforço de muitas pessoas e instituições, que de diferentes maneiras deram suporte para a sua realização.

Inicialmente, agradeço meu orientador, Prof. Andrey Cordeiro Ferreira. Pelos debates e críticas realizados, pelas indicações de leitura e de métodos, pelo incentivo e apoio dado ao longo de todo o curso, e principalmente por todos os ensinamentos que ultrapassam apenas esta dissertação.

Agradeço também as professoras e os professores, funcionários e funcionárias e todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). A experiência adquirida nas diversas aulas e nas conversas com as pessoas da instituição foi fundamental para esta pesquisa. A abordagem multidisciplinar, focada em temas não urbanos, me permitiu conhecer diferentes pessoas, de diferentes regiões do Brasil com temas similares ao meu, o que contribuiu imensamente para este trabalho.

Agradeço especialmente as professoras Thereza Cristina Cardoso Menezes e Carmen Andriolli, pelos comentários, críticas e sugestões, que auxiliaram no direcionamento do trabalho.

A todos os presidentes da República e governadores estaduais que apoiaram e incentivaram o ensino público universitário. Sem o incentivo as pesquisas públicas de pós-graduação, sobretudo na área de humanas, esse trabalho não seria realizado. Em especial, a todos os Ministros da Educação que não difamaram as Universidades Federais.

Aos antigos colegas de PUC-Rio, alunos, professores e funcionários, que muito contribuíram com a minha formação como cientista social, e estimularam o gosto pelo tema da atual dissertação.

Aos meus alunos e aos professores e funcionários colegas do pré-vestibular Seja Mais.

Aos colegas e professores da Pós-Graduação em docência do Pedro II.

A todos os parceiros de Sambotica, organizadores, músicos e equipe, que há vários anos contribuem para alegrar o Rio de Janeiro. Em especial aos amigos Biofa, Fred, Luquinhas e Luiz.

Aos novos colegas de trabalho da Fazenda Futuro e da Mother Nutrients.

A André, Bruno, Carmen, Carol, Denise, Erony, Francisco, Guigui, Inólia, Luiza, Mariana, Nando, Rodrigo, Rodriguinho, Valmir e Waldéres, pelo apoio familiar.

A tantos amigos que, ao longo da vida, contribuíram para essa dissertação. Em especial Baixo, Bernardo, Bibi, Carla, Chico, Cris, Dani, Daniel, Duda, Edu, Elaine, Flavio, Guilherme,

Gabriel, Horácio, Joana, João, Kim, Lig, Lua, Luiz, Matheus, Nazaré, Noah, Nana, Onaldo, Pedro, Ricardo, Rita, Rosa, Toti, Vitinho, e ainda tantos outros...

A Rodrigo Saturnino pelo apoio e carinho desde sempre. Que esse trabalho possa também servir de inspiração à sua reentrada no mundo acadêmico.

A Bia Gross pelo apoio, carinho, críticas, paciência e revisões acadêmicas.

A Milena Trindade. Por absolutamente tudo.

## RESUMO

SATURNINO BRAGA, Pedro Gross. **A apropriação da categoria “povos tradicionais” para a autoafirmação de uma identidade coletiva.** Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. CPDA, DLCS, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

A dissertação reflete sobre a mudança de significado na categoria de povos e comunidades tradicionais. Este foi um conceito criado pelo poder público e pela academia para englobar diversas comunidades que, apesar de serem diferentes umas das outras, tinham características consideradas semelhantes. Essa categoria teve seu significado alterado, se tornando um elemento de identidade coletiva, em que as comunidades assumem essa nomenclatura e passam a se autodenominar povos tradicionais. Essas comunidades, que eram agrupadas numa mesma categoria por vontades externas a elas, passam a traçar alianças entre si e começam a se unir por vontade própria, principalmente por conta dos conflitos semelhantes que tinham com a sociedade capitalista. Para analisar essa questão, a pesquisa se foca na Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, órgão estatal que reunia os diferentes segmentos dos povos tradicionais e teve um papel fundamental na união desses diferentes povos. Foi importante como força política para eles, e também na autoidentificação das comunidades como povos tradicionais. É vista, ainda, a relação desses povos com o Estado, e as maneiras que as comunidades tradicionais se utilizam de elementos da ontologia capitalista para a defesa de seus interesses.

**Palavras-chave:** Conceito de povos e comunidades tradicionais; Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais; Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais; Conflitos ontológicos; Políticas públicas.

## ABSTRACT

SATURNINO BRAGA, Pedro Gross. **The appropriation of the category “traditional peoples” for the self-affirmation of a collective identity.** Master's Dissertation in Social Sciences in Development, Agriculture and Society. CPDA, DLCS, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

The dissertation aims to reflect on the change of meaning in the category of traditional peoples. This was a concept created by the government and the academy to encompass several communities that, although different from each other, had similar characteristics. This category has its meaning changed, becoming an element of collective identity, in which these communities assume this nomenclature and call themselves traditional peoples. These communities, which were grouped in the same category by wills outside them, begin to make alliances among themselves and begin to unite following their own principles, mainly because of the similar conflicts they had with capitalist society. To analyze this issue, the research will focus on the National Commission of Traditional Peoples and Communities, a state agency that brought together the different segments of traditional peoples and played a fundamental role in the union of these different communities. It was important as a political force for them, and also in the self-identification of the communities as traditional peoples. It is also observed the relationship of these peoples with the State, and the ways in which traditional communities use elements of capitalist ontology to defend their interests.

**Keywords:** Traditional people and communities concept, National Commission of traditional peoples and communities, National Council of Traditional Peoples and Communities, Ontological conflicts, Public Policy

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	1
<b>CAPÍTULO I – A IDENTIDADE DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b>	9
1.1 O conceito de identidade	11
1.2 O discurso ambiental	17
1.3 O conceito “povos e comunidades tradicionais”	23
1.4 Conflitos ontológicos	39
1.4 Identidade de povos tradicionais	41
<b>CAPÍTULO II – A COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b>	51
2.1 Marcos para a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	51
2.1.1 O contexto social pré-Constituição de 1988	51
2.1.2 Os marcos legais para a criação da Comissão	55
2.2 I Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais	64
2.3 Os primeiros anos da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	71
2.4 O esforço para a implementação da PNPCT	76
2.5 Alteração de Comissão de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais para Conselho dos Povos e Comunidades Tradicionais	84
<b>CAPÍTULO III – A RELAÇÃO DOS POVOS TRADICIONAIS COM O ESTADO</b>	89
3.1 Dados sobre os anos de atuação da Comissão Nacional De Povos e Comunidades Tradicionais	89
3.2 O poder jurídico e os conflitos ontológicos	93
3.3 A relação das comunidades tradicionais com o sistema jurídico	95
3.4 A utilização de elementos da ontologia capitalista para a defesa de seu próprio modo de vida	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	105
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	110

## INTRODUÇÃO

O objetivo dessa dissertação sempre foi tratar dos povos e comunidades tradicionais, não com um foco específico na análise de um grupo particular, mas sim em como eles se relacionavam. Tanto suas relações com a sociedade em geral e com o poder público, mas especialmente as relações existentes entre eles, buscando entender como grupos tão diferentes uniam-se para um bem comum. Essa união poderia ser simplesmente pragmática, por terem alguns objetivos em comum, mas também poderia ser algo maior que isso, que essa parceria tivesse sim um lado pragmático, mas também outros escopos que superem esse pragmatismo. Portanto, o objetivo inicial era analisar academicamente a relação entre os diferentes povos tradicionais e estudar quais seriam as bases dessa interação.

Outro ponto que sempre esteve presente no interesse desse trabalho era verificar qual o papel do Estado nessa união dos povos e comunidades tradicionais, como o Estado direta e indiretamente interferiu nisso. O papel dúbio do Estado em relação aos povos e comunidades tradicionais, por vezes sendo aliado e em outras num papel de adversário, esteve presente muitas vezes em minha pesquisa.

Inicialmente, a intenção era estudar o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra/Paraty/Ubatuba, das comunidades que residem no sul de estado do Rio de Janeiro e Norte do estado de São Paulo. A região é composta por diversas unidades de conservação, conhecida como Mosaico da Bocaina. Essas unidades de conservação possuem diferentes formatos, alguns mais restritivos, que impedem a presença humana, outros mais inclusivos, permitindo a presença das comunidades locais e inclusive dando alguma voz a elas. Desde a implementação da estrada Rio-Santos na década de 1970, o turismo cresceu de forma progressiva na região, e também ocorreu uma grande especulação imobiliária e essas comunidades são muitas vezes vistas como um entrave para projetos econômicos dos setores público e privados. Existem diversas denúncias de grilagem de terra em locais que abrigavam diversas comunidades. Todo esse cenário gerou diferentes resultados ao longo dos últimos cinquenta anos. Enquanto algumas comunidades, como a da Praia Grande, foram praticamente extintas, com as famílias expulsas dos locais que viviam e indo viver em periferias urbanas, outras se uniram fortemente para preservar seu território e seu modo de vida, como a comunidade da Praia do Sono. No começo dos anos 2000 foi criado o Fórum de Comunidades tradicionais da região, muito por conta desses conflitos com o setor público e privado. O fórum despertava um interesse particular, por reunir três segmentos bem distintos entre si, de indígenas, quilombolas e caiçaras

(em que cada um desses segmentos possuía diferentes comunidades). Existiam grandes diferenças culturais, mas o que mais me chamava a atenção eram as diferenças de direitos e na relação com o poder público. Enquanto os indígenas estavam amparados por uma série de direitos estabelecidos na Constituição de 1988, que possui um capítulo apenas para falar deles, e em outras legislações, os quilombolas possuíam uma segurança jurídica menor, embora também estivessem citados na Constituição, e no final de 2003 foi estabelecido o Decreto 4887 que regulamentava a titulação das terras quilombolas. Já os caiçaras não estavam citados na Constituição – na época da criação do Fórum não existia praticamente nenhuma legislação que tratasse especificamente dos seus direitos. Veremos ao longo da dissertação que, desde 2004, foram criadas leis que tratavam dos povos e comunidades tradicionais de maneira geral, mas a questão fundiária sempre foi deixada de fora, apesar de ser a principal reivindicação desses povos.

A intenção era usar esse cenário para fazer um estudo de caso, observando como esses diferentes segmentos se relacionavam entre si e também com o poder público. Tinha como objetivo fazer tanto um estudo teórico, repassando a história da região e da criação do Fórum, mas também um estudo empírico, com visitas, entrevistas, observação participante, entre outras técnicas, para construir esse estudo de caso. No entanto, isso não foi possível por algumas razões, tanto pessoais quanto sociais. Por já possuir contatos entre os caiçaras, houve uma certa presunção minha que seria fácil contatar as lideranças e realizar a pesquisa. Na realidade foi exatamente o oposto, e após mais de um ano não consegui entrar no campo da maneira que desejava. Além disso, o aspecto político também foi um fator que atrapalhou o contato. Com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e com o governo de Michel Temer, essas comunidades sofreram uma repressão ainda maior. No âmbito municipal, também foi eleito para a prefeitura de Paraty um prefeito que era apoiado por empresas privadas, especialmente moradores do condomínio Laranjeiras, região privada no meio das Unidades de Conservação e que é protagonista constante de conflitos com os povos e comunidades tradicionais locais. Com a ascensão de Jair Bolsonaro como forte candidato a presidente nas eleições de 2018, e com sua posterior eleição, a situação ficou ainda mais tensa na região, visto que este já defendeu abertamente fortes incentivos privados no local, grandes resorts, para transformar a área na “Baía de Cancún brasileira”. Com esse cenário, as diversas lideranças locais estavam mobilizadas para essas questões políticas e com tempo escasso, por isso muitos sequer responderam o contato. Além disso, existia também um receio em acolher novos pesquisadores, por não terem certeza de que forma a pesquisa seria utilizada.

Após quase dois anos tentando contato de diferentes maneiras, buscando também contato através de um pesquisador local que estudava os povos indígenas, ficou claro que não seria possível fazer a dissertação como proposta no projeto inicial, verificando que o trabalho empírico ficaria com pouco conteúdo. Por acreditar que realizar esse estudo de caso apenas com estudo teórico era muito aquém do que eu desejava inicialmente, a solução foi alterar o foco da pesquisa. Ao longo dos estudos para o mestrado, a questão do conceito de povos e comunidades tradicionais foi me chamando muita atenção. Existia uma definição jurídica para os conceitos, mas analisar como esses conceitos tinham surgido, e como eram utilizados atualmente, eram temas que me interessavam. Por isso essa questão ganhou grande importância na pesquisa, junto com o tema do relacionamento entre esses diferentes povos. O estudo principal se concentraria na possibilidade desses conceitos terem se tornado, ao longo dos anos, uma identidade coletiva, quando diferentes grupos passam a se reconhecer como povos e comunidades tradicionais, e estreitar seus laços com os outros segmentos que também se reconheciam assim. Era evidente que a questão política tinha um peso muito forte, mas também era claro que esse relacionamento não se restringia apenas a interesses políticos. Essa questão de uma possível identidade tradicional reunia os estudos em relação aos conceitos de povos e comunidades tradicionais, com o estudo das relações existentes entre eles, e também como o conceito de povos e comunidades tradicionais teve influência nas relações entre esses grupos, da mesma forma que esses povos e comunidades influenciaram na formação, transformação e utilização do conceito.

Mais uma vez a questão política e social teve influência, dessa vez refletida no foco usado para tratar do tema proposto. A Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais tinha se transformado em Conselho em 2016, mas desde então praticamente não havia se reunido. Com a ascensão de Jair Bolsonaro, existia um grande risco de o Conselho ser extinto se ele fosse eleito, e veremos que foi exatamente o que ocorreu. Com esse cenário, escolhi o Conselho/Comissão como foco de estudo, para analisar qual a importância que ele teve na história desses povos e comunidades, na união entre os segmentos, quais os problemas que teve, sua importância na luta desses povos e também como o ambiente influenciou na relação entre esses povos e comunidades com o poder público. É preciso, ainda, contextualizar que grande parte da escrita foi feita no primeiro semestre de 2019. Nesse período, o Conselho de Povos e Comunidades Tradicionais foi oficialmente extinto, através de medida provisória que acabava com todos os Conselhos existentes, para reduzir a participação civil, uma ideia contrária à democracia participativa que havia crescido desde os anos 2000. Mesmo sem ter intenção, isso refletiu no estilo da escrita, visto que é impossível uma total neutralidade do

pesquisador. Inicialmente, a dissertação possuía uma visão mais crítica da Comissão/Conselho, demonstrando suas limitações – como a questão fundiária, principal reivindicação das comunidades tradicionais, não foi tratada de forma eficaz; como diversas lideranças foram perdendo a esperança no órgão, inclusive deixando de participar das reuniões; entre outros problemas. Essas críticas não foram excluídas da dissertação, se mantiveram, mas o foco foi apontado para os benefícios da Comissão/Conselho, sua importância ao longo dos anos em diversos temas; sendo uma voz, ainda que limitada, desses povos tradicionais; servindo como ambiente de união, de troca de informações, local de denúncia a infrações e injustiças cometidas contra alguns grupos; inclusive demonstrando que o poder público tinha interesse em ouvir esses povos e comunidades. Tive cuidado ao abordar essa Comissão/Conselho, para que esse trabalho não pudesse ser utilizado como argumento da sua extinção, em que poderia ser utilizado o argumento que, com tantos problemas, aquele ambiente público não funcionava, e por isso teria sido extinto. Foi intencionalmente reforçada a ideia que, apesar de problemas, a Comissão, e posterior Conselho, teve um papel importante ao longo dos anos, e que seu fim era prejudicial aos grupos em geral, só atendia interesses de empresas particulares e grupos políticos que viam esses segmentos como adversários. O seu fim facilita ainda mais projetos econômicos que vão devastar o território e o modo de vida tradicional. Inclusive é uma demonstração que o Estado não pretende mais ouvir esses povos e comunidades, reconhecendo suas diferenças. Cada vez mais se retorna a uma política integracionista.

Em termos metodológicos, a dissertação teve como base estudos teóricos. Foi feita uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de identidade, de povos e comunidades tradicionais e, também dos anos de atuação da Comissão e posteriormente do Conselho de Povos e Comunidades Tradicionais. Foi feita uma análise da legislação existente que trata desses segmentos. Também foi utilizada uma entrevista, de professores do CPDA, com duas lideranças de comunidades caiçaras, Adriana de Souza Lima e Dauro Marcos do Prado, que participaram da Comissão. Por fim, foi feita uma análise nas atas e sumários das reuniões da Comissão/Conselho e do I Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais, realizado em 2005.

O conceito de povos e comunidades tradicionais se alterou ao longo dos anos. Foi criado pela cultura capitalista, pela academia e pelo poder público, mas se ressignificou a partir do momento que as comunidades começam a se identificar com o conceito e utilizá-lo como forma de demandar políticas públicas em seu benefício. Além disso, eram grupos que passaram se reunir e agir coletivamente de forma própria, pois percebiam que os conflitos que enfrentavam eram muito semelhantes, principalmente na questão territorial. Essa aliança é, em grande parte,

política, mas também veremos, ao longo desta dissertação, que a ligação entre as comunidades tem diversos fatores que ultrapassam uma união que seria apenas politicamente estratégica. Essa pesquisa busca refletir se é possível pensar uma identidade de povos tradicionais, analisando a relação desses povos entre si e com o Estado.

A Comissão Nacional de Povos Tradicionais foi uma importante ferramenta pública para ampliar o conhecimento do Estado sobre esses povos, e também teve um papel para a união dessas comunidades. Foi através da Comissão que se organizou o I Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais, o que resultou na ampliação da Comissão, para ter participação de cada um dos quinze segmentos que estavam lá representados. Isso foi importante para aumentar o conhecimento desses povos uns sobre os outros, servindo de fórum de debate, como instrumento para denunciar abusos contra povos tradicionais e, principalmente, para demandar de forma eficiente políticas públicas para esses povos, criando diversos planos de governo para orientá-los. Houve transformação no conceito de povos tradicionais – de algo subalterno para um termo valorizado, com que os grupos têm orgulho em se identificar, e que cria um sentimento de pertencimento que pode ser compreendido como um sentimento de identidade coletiva – e a Comissão exerceu um papel importante como instrumento político e de aproximação. Ao se identificar como povo tradicional, as comunidades se juntavam a outros diversos grupos com conflitos similares aos seus, aprendiam e ganhavam apoio para resistir.

A análise da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais tem um peso muito importante para o trabalho, pois a parte empírica se baseia principalmente nas atas e relatos dos anos da Comissão. Vai ser visto como essa Comissão teve uma importância na definição do conceito de povos tradicionais, e nas transformações de significado deste conceito ao longo dos anos. É importante se ressaltar que essa análise do conceito de Povos tradicionais se limita à como ele foi formulado no Brasil. Não se tem o objetivo de discutir o tema internacionalmente, apesar de se reconhecer que a discussão no âmbito nacional teve influência de intelectuais estrangeiros, afinal os próprios acadêmicos daqui liam as discussões que aconteciam em outros países. O foco, portanto, é em como o conceito foi formulado dentro do Brasil nos anos 1980, 1990 e 2000, e como foi transformado em política pública sobretudo no início do século XXI.

O primeiro capítulo vai analisar a questão de uma identidade coletiva de povos e comunidades tradicionais. Para isso será feita uma análise do termo identidade nas ciências sociais, mostrando como foi um conceito debatido em diferentes tempos e por diferentes intelectuais, principalmente em anos mais recentes. Pensadores como Zygmunt Bauman,

Erving Goffman, Fredrik Barth e Stuart Hall trouxeram diferentes análises sobre o tema, que apresentam tanto semelhanças como desavenças. Busca-se integrar diferentes contribuições da sociologia e da antropologia para discutir a identidade relacionada com a diferença, pensando como o conflito faz parte da formação de uma identidade. Além disso, também busca refletir o conceito de identidade como algo fragmentado, em que o indivíduo não possui apenas uma identidade, mas uma diversidade delas. Ao se identificar como povo tradicional, um quilombola não deixa de se identificar como quilombola ou o seringueiro como seringueiro.

Antes de entrar na construção do conceito de povos tradicionais, é feita uma análise da formação do discurso ambiental dominante. Isso é feito porque os conflitos territoriais têm um papel fundamental na união dessas comunidades, e grande parte desses conflitos ocorre pela visão que a sociedade capitalista tem da natureza e do território, que difere da maioria desses grupos. Foi uma visão que, por muito tempo, via a natureza apenas como um recurso econômico, tanto que temos a definição de recursos naturais. Quando se começa a perceber que esses recursos não são infinitos e o dano que a sociedade capitalista faz ao meio ambiente, fica evidente que o ser humano destrói a natureza, e que é preciso uma batalha para se preservar o que ainda não foi destruído pelo ser humano. Nisso as comunidades se colocavam muitas vezes enfrentando dois gigantes. De um lado, grandes empreendimentos públicos e privados que olhavam para o território tradicional como fonte de recursos. Do outro, cientistas e políticos com a chancela do Estado que viam o território como um bolsão preservado da natureza, e buscavam expulsar a presença humana antes que destruíssem essa preciosidade, como se as comunidades não tivessem papel fundamental para aquele espaço seguir preservado. No entanto, nessa disputa de discursos, também começam a surgir cientistas, acadêmicos e políticos que defendem um socioambientalismo, que passam a defender que esses povos são parceiros na preservação, e que têm que ter seu modo de vida preservado por isso também se configurar uma riqueza tão importante como o meio ambiente. Para essa análise, trazemos Michel Foucault, para se pensar na construção do discurso, e diferentes pensadores, para se observar a evolução do discurso ambiental, com destaque para Maarten Hajer e Martinez Alier.

Posteriormente, é feita uma análise da construção do conceito de povos tradicionais, utilizando diversos acadêmicos brasileiros que tiveram papel fundamental ao longo dos anos estudando essas comunidades e formando esse conceito dentro do meio acadêmico através das suas pesquisas. Também é compreendido, através das suas análises, como esse conceito se transforma ao longo dos anos com a participação dos povos tradicionais, que passam a se identificar e ter um papel na formação e definição do conceito. Os principais autores utilizados

foram Alfredo de Almeida, Mauro de Almeida, Manuela Carneiro da Cunha, Antonio Carlos Diegues e Paul Little.

Demonstrou-se como o conflito que existe entre a sociedade capitalista e as diferentes comunidades tradicionais tem um papel fundamental para a união delas. Para refletir sobre esses conflitos é trazido o conceito de ontologia proposto por Mauro de Almeida, revelando como muitas vezes são conflitos ontológicos que existem entre essas comunidades e a sociedade capitalista dominante. É ressaltado, também, que não existe uma ontologia dos povos e comunidades tradicionais, mas sim uma grande diversidade de ontologias, muito diferentes entre si. Ao final do capítulo, é feita uma síntese do conceito de identidade discutido no começo do capítulo acrescida com o material desses autores.

O segundo capítulo busca tratar da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, um espaço em que se analisa empiricamente um instrumento importante para a transformação desse conceito, visto que os decretos presidenciais que definiram juridicamente o que seriam povos tradicionais foi feito com base nas decisões tomadas nessa instituição. Primeiro foi analisado o contexto político e social que permitiu a criação da Comissão, assim como os marcos legais que tornaram isso possível. É dada importância ao I Encontro de Povos e Comunidades tradicionais, por ter sido um momento fundamental na aliança criada pelas diferentes comunidades, e na definição da participação dos segmentos das diferentes comunidades como membros titulares da Comissão.

Na segunda metade do capítulo é analisada a atuação da Comissão, seu papel para a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais, assim como seu esforço para a implementação dessa política. É observada, também, a importância da Comissão para diversos temas relacionados às comunidades, assim também como os problemas que a Comissão enfrentou. Foram utilizados os sumários e as atas dessas reuniões que estão disponíveis. Aqui é necessário fazer um adendo, pois quando o capítulo já estava praticamente concluído me deparei com a dissertação de Kátia Cristina Favilla, “Encontros neocoloniais: o Estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais”. Favilla participou de diversas reuniões da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, como integrante do poder público, e dissertou sobre a criação e sobre o funcionamento dessa Comissão. Grande parte do segundo capítulo teve que ser reescrito para incorporar a dissertação da autora, que teve grande importância para o atual trabalho. Por fim, é abordada a mudança de status, de comissão para conselho. A legislação brasileira se alterou e enquanto comissão ganhou a definição de algo passageiro, conselho era uma instância

permanente. Foi analisado como aconteceu o processo dessa mudança e também como, apesar de simbolicamente importante, teve poucos resultados práticos.

O terceiro capítulo traz uma análise de forma mais quantitativa sobre os anos da Comissão. Apesar de um grande incentivo estatal no início, a periodicidade das reuniões nunca foi a desejada. Apresenta-se em números a frequência com que cada tema foi discutido na Comissão, como uma forma de analisar alguns assuntos que foram fundamentais nos mais de dez anos de debates. A questão fundiária, por exemplo, foi tratada diversas vezes ao longo das reuniões, mas praticamente não houve nenhum avanço nesse sentido, o que demonstra que o Estado estava disposto a ouvir a Comissão em determinados assuntos que tinha interesse, mas que não estava disposto a tratar de outros temas, por mais importantes que fossem para os povos e comunidades que estavam ali representados.

Nesse capítulo é retomado o conceito de ontologia proposto por Mauro de Almeida para se pensar os meios de mediação dos conflitos que afetam os povos e comunidades tradicionais. O Estado moderno e especialmente o sistema jurídico foram formados pela ontologia capitalista. Esse sistema jurídico foi formado dentro de um paradigma liberal-individualista, mas com o aprimoramento da defesa jurídica de direitos humanos, dos sindicatos e dos excluídos se começa a considerar a defesa de direitos coletivos. Estabelecem-se parcerias entre diversos movimentos sociais e juristas motivados na defesa de grupos historicamente marginalizados, como o caso das comunidades tradicionais. Discorre-se sobre a relação do Ministério Público com os temas de conflito dos povos tradicionais, especialmente nas questões fundiárias. Também é visto o papel dos juízes nesses conflitos. Neste ponto, é importante compreender como, apesar de ser um conflito de ontologias, muitos membros das comunidades tradicionais participam de espaços da ontologia capitalista, e como essas comunidades se utilizam de diversos elementos da cultura capitalista para defender seu próprio modo de vida. Indivíduos das comunidades tradicionais estão presentes tanto na comunidade acadêmica como nos setores públicos. Por fim, são utilizadas as reflexões de Marshall Sahlins para apresentar como essa relação entre uma ontologia dominante e diversas ontologias de diferentes comunidades não gera necessariamente uma homogeneização das culturas.

As análises finais apontam para o reconhecimento da importância da Comissão e do Conselho na construção da identidade dos povos e comunidades tradicionais, reconhecendo os diferentes processos por que passaram e o retrocesso que pode representar a extinção desses órgãos de participação da sociedade civil pelo governo atual.

## **CAPÍTULO I**

### **A IDENTIDADE DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Neste capítulo, iremos analisar o conceito de povos e comunidades tradicionais, como essa expressão surge dentro da sociedade capitalista, usada tanto pela academia como pelo poder público, para agrupar diversos grupos extremamente diferentes entre si, mas que se diferenciam do padrão dominante da sociedade capitalista. Esse agrupamento tinha como objetivo facilitar a compreensão sobre esses grupos, e também facilitar as ações do Estado voltadas a eles. Ao longo do tempo, o conceito de povos e comunidades tradicionais vem se alterando, e os grupos que eram reunidos sob essa expressão começam a se identificar dessa forma. Deixam de ser agrupados por agentes externos e passam a se autodeclarar como povos e comunidades tradicionais. Veremos como esse conceito teve importância na afirmação de diversas identidades locais desses grupos, e por fim faremos uma reflexão se é possível, atualmente, pensar na existência de uma identidade de povos tradicionais, ou se a expressão seria apenas um conceito que engloba diferentes identidades dos grupos que se assumem dessa forma. Antes de se entrar especificamente na questão da identidade dos povos tradicionais, é necessário discutir o conceito de identidade.

Apesar de muito discutido e abordado, este conceito não tem suas características consolidadas, uma definição que seja aceita por todos. Mesmo assim, é uma palavra empregada recorrentemente, e que vai produzindo um senso comum quanto às suas definições, como forma de valorização e legitimação de culturas locais e grupos sociais, numa valorização das diferenças culturais, ressaltando-se a diversidade e a pluralidade cultural (Ennes; Marcon, 2014).

Nesse sentido, dissociada de sua dimensão analítica e de suas implicações políticas, a identidade aparece como característica da contemporaneidade, podendo levar a pensar que vivemos em um mundo no qual as diferenças culturais não estão implicadas e perpassadas pelas desigualdades sociais, econômicas e políticas (Ennes; Marcon, 2014, p.286)

Diversos autores e correntes dentro das Ciências Sociais já discutiram o assunto e abordaram aspectos diversos desse conceito, trazendo diferentes características e perspectivas do que entenderiam como identidade. Essa discussão ganha notoriedade especialmente na segunda metade do século XX, em que autores como Barth, Bauman, Goffman, Hall e outros, discutem a questão, tanto de identidades individuais como de identidades coletivas, complementando-se em alguns aspectos e confrontando-se em outros. Um ponto, no entanto,

fica bem evidente nessas diferentes abordagens a identidade não é mais algo fixo e imutável como se entendia no começo do século XX.

Bauman defende que a sociedade é fluída, que antigas verdades inquestionáveis são colocadas em dúvida. Dessa forma, as identidades fixas que eram baseadas nessas verdades também passam a ser questionadas. Em uma entrevista à Benedetto Vecchi, publicada em formato de livro, *Identidade*, de 2005, Bauman argumenta que individualismo é cada vez mais forte, e vivemos numa sociedade marcada pelo consumo. Ao invés de uma única identidade, os indivíduos passam a assumir, construir e vivenciar diferentes identidades, deixando de ser algo fixo e estável e transformando-se em um recurso fluído para ser utilizado e exibido. No entanto, essa fluidez não é algo necessariamente positivo, pois resulta de um contexto de insegurança e fragilidade de grande parte dos indivíduos – graças à globalização, ao multiculturalismo, à diminuição do estado de bem-estar social e à erosão das instituições democráticas. Essa é uma análise bem mais individual do que coletiva do conceito.

Goffman vai relacionar identidade ao estigma, afirmando que o conceito só é colocado em questão num contexto de dúvida e incertezas. O autor trata tanto da identidade social como da pessoal, indicando que existem características sociais que já vão qualificando o indivíduo para os outros, há características suas que são semelhantes ou iguais a de outros sujeitos, e isso é evidenciado aos outros. Mas existe um conjunto de fatos únicos na vida de cada sujeito que forma sua identidade pessoal única também, mas que não é de conhecimento geral.

Deixando de lado quanto se sabe ou se ignora, tudo isso é relevante, na medida em que o problema do indivíduo, no que se refere à manipulação de sua identidade pessoal e social, variará muito segundo o conhecimento ou desconhecimento que as pessoas, em sua presença, têm dele e, em caso positivo, segundo o seu próprio conhecimento do fato. (Goffman, 2004, p.77)

No cerne da identidade social está a questão da estigmatização que o autor busca trabalhar. Estigma seria um atributo negativo imposto pelo meio social ao indivíduo ou grupo, colocando este numa posição de inferioridade em relação aos demais (Magalhães e Cardoso, 2010). Esse estigma é produzido socialmente, e também vai se reproduzindo de tal forma que é absorvido pelos indivíduos e grupos a que são atribuídos esses estigmas. Isso, no entanto, não é algo passível, pois também se criam diferentes técnicas para rechaçar esse estigma. É uma elaboração que trata muito mais das identidades individuais, da diferenciação desses indivíduos ao padrão, apesar de se também pensar em estigmas atribuídos aos grupos e na força coletiva para se rechaçá-los.

Barth (2000) vai argumentar mais especificamente com a noção de identidades coletivas, e como sua formação tem muita relação com a alteridade. A relação com outros grupos e o modo como essa relação ocorre é fundamental na formação da identidade. Não é algo que ocorre isolado, mas através de contatos. Se formam e se constroem fronteiras entre diferentes grupos para reforçar a diferença entre o nós e o eles. A identidade é construída através dessas fronteiras, que também não são algo estável e estático, mas que se podem mover, excluir certos grupos ou englobar outros, em que as identidades são ressignificadas constantemente.

Stuart Hall, jamaicano que atuou profissionalmente no Reino Unido, vai tratar especialmente de identidades coletivas, numa relação cultural. As identidades seriam múltiplas, não estáticas, relacionadas à diferença, muitas vezes antagônicas e políticas. Sua teoria se enquadra bem para tratar dos povos tradicionais, grupos tão diversos entre si, mas que também possuem afinidades, que muitas vezes estão enfrentando agentes estatais e fazendo parte do Estado ao mesmo tempo, e que se unem para lutar politicamente por seus direitos.

Adiante busca-se integrar as diferentes contribuições desses autores sobre o tema de identidade, para se pensar no conceito em relação aos povos e comunidades tradicionais do Brasil. Não se trata de discutir apenas uma identidade, mas múltiplas identidades, que se formam num contexto específico. É necessário reconhecer que esses autores escreveram e formularam sobre o tema em diferentes contextos, e que não era o contexto brasileiro. Goffman escreve sobre o contexto de discriminação racial e étnica nos Estados Unidos, Barth está formulando sobre a teoria da etnicidade ao pensar sobre identidade, enquanto Stuart Hall e Bauman estão refletindo sobre a globalização.

## **1.1 O conceito de identidade**

O conceito de identidade se alterou muito ao longo dos anos, até chegar a uma suposta crise de identidade na pós-modernidade. É possível distinguir três concepções de identidade, que estão atreladas ao seu tempo histórico (Hall, 2011). A primeira delas seria o sujeito do Iluminismo. Numa concepção extremamente individualista, a pessoa humana era um indivíduo totalmente centrado e unificado, a ideia do homem racional. Existiria uma essência interior de cada pessoa que representaria a identidade individual. O sujeito era autônomo e autossuficiente, e a identidade era o centro essencial desse “eu”, uma identidade individual, que se mantinha fixa ao longo da existência do indivíduo.

A segunda concepção seria a do sujeito sociológico, que é resultado de uma crescente complexidade das sociedades quando se chega a modernidade. O sujeito autônomo do iluminismo dá lugar a um indivíduo que é formado na relação com outras pessoas, que realizam uma mediação em relação aos valores, sentidos e símbolos da sociedade que o indivíduo habita. A cultura existe anteriormente ao nascimento de qualquer pessoa, e a sua introdução nessa cultura, não ocorre de forma individual, mas através do contato com outras pessoas. Nesta concepção, a identidade é formada na interação entre o indivíduo e a sociedade. Ainda existiria uma essência interior a cada indivíduo, mas essa seria formada e constantemente modificada através do contato com outros sujeitos. A identidade preenche o espaço entre o mundo interior e o exterior, entre o pessoal e o público, costurando o sujeito à estrutura, estabilizando o indivíduo e o mundo cultural que ele habita. É exatamente essa concepção de identidade que está se alterando, o que resulta em alguns teóricos considerarem que existe uma crise de identidade. O sujeito que tinha uma identidade única e estável está se fragmentando, sendo composto por várias identidades, algumas vezes contraditórias e não resolvidas.

Dessa forma, surge a terceira concepção de identidade, a do sujeito pós-moderno. As mudanças estruturais e institucionais que ocorreram na segunda metade do século XX transformam a sociedade moderna em um cenário de mudanças constantes, rápidas e permanentes. É um novo mundo, fragmentado, marcado por descontinuidades e deslocamentos. A sociedade deixa de ser vista de forma unificada para ser caracterizada pela diferença, possuindo novas divisões e antagonismos, que produzem uma variedade de diferentes identidades. Nessas constantes transformações, o indivíduo também deixa de ter uma identidade fixa, essencial e permanente. A identidade é “formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam” (Hall, 2011, p.13). O indivíduo assume diferentes identidades em diferentes momentos, possuindo uma diversidade de identidades, que muitas vezes são divergentes e induzem os indivíduos a diferentes direções. Se a sociedade atual não se desintegra, não é porque ela é unificada, mas porque as diferentes identidades podem, em algumas circunstâncias, ser articuladas conjuntamente, mesmo que seja sempre de forma parcial. Esse cenário destrói identidades do passado, mas também abre espaço para novas identidades que não existiam, e também para novas possíveis articulações. Se identidades clássicas que sustentaram as teorias sociais ao longo do século XX vão diminuindo sua importância, como a de identificação por classe, outras começam a ganhar grande importância, como as de raça, sexo e gênero. As contradições de identidade atuam tanto na sociedade, atravessando grupos sociais

estabelecidos, quanto na cabeça de cada indivíduo. Stuart Hall (2011) traz um caso para exemplificar essas identidades em disputa dentro do próprio indivíduo. Em 1991, Clarence Thomas foi indicado para a Suprema Corte nos Estados Unidos. Ele era um juiz negro, de posições conservadoras, e durante o processo de indicação foi acusado de abuso sexual. Houve uma divisão entre as mulheres negras, algumas apoiavam a indicação e outras não, dependendo se prevalecia sua identidade como mulher ou como negra.

A identidade não é algo inato, existente na consciência no momento do nascimento, mas sim algo formado ao longo do tempo, através de processos conscientes e inconscientes. A identidade individual é algo inacabado, está sempre se formando, em um constante processo que a mantém sempre incompleta. Ela não surge apenas com o que está dentro de nós como indivíduos, mas é preenchida também com aspectos exteriores, pela forma na qual nos imaginamos ser vistos pelos outros. Da mesma forma ocorre com a identidade coletiva, ela está em constante transformação e é formada tanto pelas características próprias do grupo em questão, como, também, na relação de diferença com outros grupos.

Uma vez que a identidade muda de acordo com a forma como o sujeito é interpelado ou representado, a identificação não é automática, mas pode ser ganhada ou perdida. Ela tornou-se politizada. Esse processo é, às vezes, descrito como constituindo uma mudança de uma política de identidade (de classe) para uma política de diferença. (Hall, 2011, p.22)

Os conceitos de identidade e diferença podem parecer opostos, mas na realidade um está estritamente relacionado ao outro, sendo inseparáveis. A marcação de uma identidade ocorre pela diferença. Identidade não é apenas aquilo que se é, numa ideia autossuficiente do sujeito iluminista, mas ela é marcada também por aquilo que não se é. Ser brasileiro, por exemplo, significa não ser americano, não ser chinês etc. A identidade de brasileiro não se esgota em si mesma, só faz sentido se analisada pela oposição aquilo que não se é, por se diferenciar daqueles que não são brasileiros (Silva, 2004; Woodward, 2004). Se todos partilhassem a mesma identidade, a afirmação de identidade não faria sentido, por isso que raramente se reivindica a identidade de ser humano. As identidades podem funcionar como reconhecimento, como ponto de apego, exatamente por sua relação com a diferença, por sua capacidade de excluir os outros (Hall, 2004). O antropólogo Frederick Barth, ao analisar a identidade dos Pathan, tribo da região do Afeganistão, demonstra que alteridade é um ponto fundamental para a formação e manutenção de uma identidade, ela se forma com relação ao outro, por se diferenciar do outro, e como se é visto por esse outro. Os valores básicos dos Pathan são reconhecidos pelos povos

vizinhos, e o “sucesso como Pathan implica um comportamento que também é admirado pelo não Pathans” (Barth, 2000, p.78).

É possível pensar em duas perspectivas de identidade, uma essencialista e outra não essencialista (Woodward, 2004). Uma definição essencialista sugeriria que existe um conjunto cristalino, autêntico de características que todos os membros de uma determinada identidade partilhariam, conjunto esse que permaneceria fixo ao longo do tempo. Uma definição não essencialista focalizaria a diferença, analisando as características comuns tanto entre membros do mesmo grupo, como entre eles e os que não fazem parte de uma identidade. Analisaria, também, como as definições que formam uma identidade se alteram ao longo do tempo. Na identidade essencialista busca-se um passado partilhado que vai fundamentar essa identidade. Esse passado pode ser em grande parte imaginado, mas é ele que vai moldar essas identidades, que vai definir o que é incluído ou excluído. Já a perspectiva não essencialista o sujeito possui uma diversidade de identidades fluidas, não estando presas a diferenças que seriam fixas e permanentes. “Isso não significa negar que a identidade tenha um passado, mas reconhecer que, ao reivindicá-la, nós a reconstruímos e que, além disso, o passado sofre uma constante transformação” (Woodward, 2004, p.28). A definição de identidade aqui estaria mais relacionada à questão de “tornar-se” do que de “ser”. Dessa forma, os sujeitos começam a reivindicar uma identidade, não se limitando a serem posicionados, mas posicionando a si próprios nas identidades que entendem fazer parte.

Essa concepção aceita que as identidades não são nunca unificadas; que elas são, na modernidade tardia, cada vez mais fragmentadas e fraturadas; que elas não são, nunca, singulares, mas múltiplamente construídas ao longo de discursos, práticas e posições que podem se cruzar ou ser antagônicas. As identidades estão sujeitas a uma historização radical, estando constantemente em processo de mudança e transformação. (Hall, 2004, p.108)

Não existe mais uma única força de classe que molde todas as relações sociais, a sociedade moderna não teria mais um núcleo que produz uma identidade fixa. Ernesto Laclau argumenta que ocorre um deslocamento, em que não existe mais um centro, ele é deslocado e substituído por uma pluralidade de centros que vão produzir diferentes identidades. Deixa de existir uma única força determinante e totalizante para moldar as relações sociais, passando a existir uma variedade de forças oriundas de diferentes centros que vão moldar essas relações. Esse deslocamento indica que há muitos e diferentes lugares a partir dos quais novas identidades podem emergir. “Enquanto, nos anos [19]70 e 80, a luta política era descrita e

teorizada em termos de ideologias em conflito, ela se caracteriza agora, mais provavelmente, pela competição e pelo conflito entre diferentes identidades” (Woodward, 2004, p.25).

Essas novas identidades assumem tanto um caráter cultural, de pertencer a algo, como político, de se mobilizar por algo. Novos movimentos sociais vão ocupando lugar nessa sociedade com diferentes centros, e cada movimento apela para a identidade social de seus sustentadores. Dessa forma, o feminismo apelava às mulheres, as lutas raciais aos negros, o movimento antibelicista aos pacifistas, inaugurando o que passa a ser conhecido como uma *política de identidade* (Hall, 2011). Stuart Hall (2004) faz um jogo de palavras entre as palavras raízes e rotas, querendo demonstrar o caráter duplo da identidade, tanto partilhando algumas raízes culturais que formam uma sensação de pertencimento, mas também uma negociação de rotas, em que existem objetivos que os membros de uma determinada identidade compartilham. Esse componente político indica um caráter posicional e conjuntural dessas novas identidades, em que a sua formação ocorre em tempos e lugares específicos, muitas vezes resultado da opressão que certos grupos sofrem. Isso também indica a relação intrínseca que existe entre identidade e diferença, em que essas identidades se formam por aqueles que são diferentes do dominante, e essa marcação de identidade é também uma luta contra essa dominação (Hall, 2011).

Identidade e diferença não são elementos naturais, mas precisam ser ativamente produzidas. Somos nós que as fabricamos nos contextos sociais e culturais (Silva, 2004). Dessa forma, a produção de significados e a produção de identidades estão estreitamente vinculadas. Em toda a cultura existem sistemas partilhados de significação, em que é necessário entender esses significados para se compreender o mínimo da sociedade. A realidade de todas as sociedades é composta de construções culturais, que são sustentadas pelo consentimento mútuo. Esse consentimento é incrustado por representações coletivas: a linguagem, as categorias, os símbolos, os rituais e as instituições (Barth, 2000). É uma forma de atribuição de sentido. A língua falada é um excelente exemplo desse sistema de significação, só é possível se comunicar se se compreende o que as palavras significam. A identidade está ancorada na significação específica de certos símbolos, eles vão sustentar a ideia de pertencimento. São esses significados produzidos que dão sentido à experiência individual, eles que tornam possível aquilo que se é e aquilo que se pode tornar. Os discursos e os sistemas de significação constroem os lugares a partir dos quais os indivíduos podem se posicionar e ter voz (Woodward, 2004). A história tem uma importância na formação da identidade, mas mais importante que a história em si é a memória que é formada com base nessa história (Marcus, 1991). Os fatos são menos

importantes do que a visão que se têm deles. Cria-se uma memória que vai ser fundamental na definição de características de uma identidade. E essa memória existe tanto para o próprio grupo como também para aqueles que não fazem parte dele. A formação de uma identidade é um longo processo, não é algo que surge involuntariamente. Em grande parte das vezes, a memória formada busca encontrar um ponto da história que pode ser definido como o momento de formação da identidade. Nessa visão, proclamações de independência ou aclamação de república formam identidades nacionais, por exemplo, e eventos marcantes como uma passeata ou uma marcha formam identidades culturais, em outro exemplo – como se em um dia elas não existissem e no dia seguinte passassem a existir. Essa é a memória que se cria para justificar uma identidade, para estabelecer a noção de nós e dos outros, mas na realidade isso é um processo, em que eventos como esse tem papel importante, mas não são o marco zero.

A identidade existe em relação à diferença, e essa diferença é estabelecida por uma marcação simbólica, o que representa o “nós” e o que representa o “eles”. Isso é produzido através de significações partilhadas. Existe uma marcação da diferença, que vai ser essencial na construção de uma identidade. Essa marcação da diferença ocorre tanto por sistemas simbólicos quanto por formas de exclusão social.

O social e o simbólico referem-se a dois processos diferentes, mas cada um deles é necessário para a construção e a manutenção das identidades. A marcação simbólica é o meio pelo qual damos sentido a práticas e a relações sociais, definindo, por exemplo, quem é o excluído e quem é incluído. É por meio da diferenciação social que essas classificações da diferença são “vivas” nas relações sociais. (Woodward, 2004, p.14)

Essas formas de diferença, tanto simbólica como social, são estabelecidas, em grande parte, através de sistemas classificatórios (Woodward, 2004). Os sistemas de classificação buscam estabelecer a diferença, dividir as pessoas e os significados em ao menos dois grupos. Na realidade, em grande parte das vezes essas divisões de classificação são feitas em modelos binários, o “nós” e o “eles”, da mesma forma que a ideia de sagrado e profano argumentada por Durkheim no livro *As formas elementares da vida religiosa* (1912), ou a distinção de natureza e cultura que Lévi-Strauss elabora principalmente no livro *O cru e o cozido* (1964). A forma pela qual se firma a diferença e que se estabelecem as fronteiras simbólicas entre essas classificações são essenciais para se compreender as identidades.

Cada cultura tem suas próprias e distintivas formas de classificar o mundo. É pela construção de sistemas classificatórios que a cultura nos propicia os meios pelos quais podemos dar sentido ao mundo social e construir

significados. Há, entre os membros de uma sociedade, um certo grau de consenso sobre como classificar as coisas a fim de manter alguma ordem social. (Woodward, p.41)

Em grande parte, esses sistemas classificatórios buscam dividir os significados em oposições binárias. Uma das grandes críticas que se faz a essa divisão binária é que um dos polos desse binarismo é sempre mais valorizado ou mais forte do que o outro (Woodward, 2004; Silva, 2004). Quando se fala em natureza e cultura, por exemplo, a cultura tem uma valorização maior que a natureza. Da mesma forma que o binarismo entre homens e mulheres, que nas sociedades patriarcais promove uma valorização muito maior ao masculino que ao feminino, expresso até na própria linguagem. Existe um desequilíbrio de poder entre os dois lados, um desses polos se torna a norma e o outro o desviante. O estabelecimento de classificações está relacionado a relações de poder, classificar é também hierarquizar, deter o privilégio de classificar significa deter o privilégio de atribuir valores aos grupos classificados (Bourdieu, 2001). A definição de identidades e marcação de diferenças estão relacionadas às relações mais amplas de poder existentes em determinada sociedade. Fixar uma identidade como a norma é uma forma sutil e poderosa de hierarquização.

A identidade normal é “natural”, desejável, única. A força da identidade normal é tal que ela nem sequer é vista como *uma* identidade, mas simplesmente como *a* identidade. Paradoxalmente, são as outras identidades que são marcadas como tais. Numa sociedade que impera a supremacia branca, por exemplo, “ser branco” não é considerado uma identidade étnica ou racial. Num mundo governado pela hegemonia cultural estadunidense, “étnica” é a música ou comida dos outros países. É a sexualidade homossexual que é “sexualizada”, não a heterossexual. A força homogeneizadora da identidade normal é diretamente proporcional à sua invisibilidade. (Silva, 2004, p.83)

## **1.2 O discurso ambiental**

Antes de entrar no debate em relação ao conceito de povos e comunidades tradicionais, é necessário pensar na formação e nas transformações do discurso ambiental dominante, e nas disputas pelo estabelecimento desses discursos, pois como veremos adiante a formação do conceito de povos e comunidades tradicionais está atrelada a conflitos baseados em certos discursos e ao surgimento de um socioambientalismo no final dos anos 1970 e principalmente a partir dos anos 1980.

A sociedade capitalista é formada por uma diversidade de discursos de verdade que delimitam as possibilidades de realidade e são dotados de efeitos poderosos. Esses discursos

são construídos ao longo do tempo, as práticas discursivas vão se sobrepondo e uma vai formando a outra, nas mais diversas áreas. Até um discurso ser considerado verdadeiro, ele enfrenta disputa com outros discursos, embates até que um assuma o protagonismo e se torne verdade.

Foucault, no artigo “Soberania e Disciplina”, analisa a produção desses discursos. Para o autor, esses discursos que se tornam verdade produzem e reproduzem efeitos específicos de poder. Existem múltiplas relações de poder que estão associadas à produção, acumulação, circulação e funcionamento de um discurso, e essas relações de poder só podem se estabelecer e funcionar com esse discurso. “Não há a possibilidade de exercício do poder sem uma certa economia dos discursos de verdade que funcione dentro e a partir dessa dupla exigência. Somos submetidos pelo poder à produção de verdade e só podemos exercê-lo através da produção da verdade” (Foucault, 1979). Foucault não entende o poder como um fenômeno de dominação maciça e homogênea de um indivíduo ou grupo social sobre outro, em que uns detêm o poder e outros não, mas é algo que circula e funciona em cadeia. O poder não seria apropriado como um bem, mas se exerce em rede, em que os indivíduos estão sempre em posição de exercer e sofrer sua ação, sendo centros de transmissão. Em resumo, o poder não se aplicaria aos indivíduos, mas passaria por eles.

O discurso ambiental que se tornou verdadeiro foi formado através de conflitos de ideias de diversos indivíduos, uns mais relevantes que outros, influenciados por discursos verdadeiros anteriores, das mais diversas áreas. A questão ambiental ganha grande relevância a partir de 1972, com a conferência ambiental da União Europeia sediada em Estocolmo, Suécia. O conflito ambiental se alterou, ele deixou de ser a discussão se existe ou não uma crise ecológica, e se tornou um conflito para interpretar essa crise. Se tornou, portanto, um conflito em relação à formação do discurso ambiental (Hajer, 1995). Apesar de somente na década de 1970 esse tema ter ganhado maior relevância, discussões ecológicas existem desde o século XIX; a ideia de separar grandes áreas naturais para conservá-las remonta ao final do século XIX, com a criação, em 1874, do Parque Nacional de Yellowstone. Esse modelo se espalhou por outros países nos diversos locais do globo, inclusive na América Latina, com a criação de reservas no México, em 1894, e na Argentina em 1903 (Diegues, 1994). O modelo seguia a ideia de uma natureza intocada e virgem propagada pelos parques americanos, ignorando que houvesse grupos humanos vivendo nessas áreas que deveriam ser protegidas, e como esses grupos contribuíam para que aquele local permanecesse digno de ser preservado. A Convenção para a Preservação da Flora e Fauna, realizada em Londres no ano de 1933, sugeria que os parques

nacionais seriam áreas administradas pelo poder público; destinados à preservação da flora e fauna para interesses científicos; e que devem servir para visita pública (Diegues, 1994). Já se começava a estabelecer as bases para o discurso ambiental que se tornou verdade, que só levava em conta os interesses da sociedade capitalista para o meio ambiente, em que as áreas protegidas da degradação econômica serviriam para pesquisa e recreação de populações urbanas.

A primeira verdade que influenciou a construção do discurso ambiental vigente foi o conceito que se forma de natureza na sociedade capitalista, a forma que se observa a natureza. Ela pode ser compreendida como robusta e que se regenera facilmente, ou que é frágil e com equilíbrio instável. A maneira como se compreende essa natureza vai determinar em muito a relação que se têm com ela (Hajer, 1995). A partir do momento que um modelo é aceito como verdade, isso afeta a estrutura mental da sociedade. Com o avanço da urbanização, a floresta desaparece como habitat e se transforma em recurso econômico para ser manejada eficientemente. O termo natureza é substituído por recursos naturais (Scott, 1998). É por isso que um discurso ambiental necessita estar relacionado a um discurso econômico, pois a natureza se torna basicamente um recurso econômico.

A partir da década de 1980, os principais problemas ecológicos são os que ganham aspectos globais, como a camada de ozônio e o efeito estufa. É a partir daí, também, que o discurso da modernização ecológica começa a ganhar força, e se torna a grande verdade para analisar a questão ambiental (Hajer, 1995). Hajer entende modernização ecológica como “the discourse that recognizes the structural character of the environmental problematic but none the less assumes that existing political, economic, and social institutions can internalize the care for the environment”<sup>1</sup> (Hajer, 1995, p.25). Nesse período se começa a colocar em números a degradação ambiental, utilizando valores monetários combinados com elementos dos discursos das ciências naturais para pensar os problemas ecológicos. Busca-se uma eficiência administrativa para tratar os problemas e passa-se a utilizar uma linguagem comercial. O mercado de créditos de carbono ilustra bem esse discurso. O Protocolo de Quioto estabeleceu o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, em que quem promove a redução de gases poluentes tem direito a créditos de carbono, e podem comercializá-los com países que têm metas de redução desses gases. O problema é quantificado e se torna moeda de troca, entrando no sistema financeiro mundial. O crédito de carbono coloca o gás carbônico como o símbolo do problema

---

<sup>1</sup> O discurso que reconhece o caráter estrutural da problemática ambiental, mas supõe, no entanto, que as instituições políticas, econômicas e sociais existentes podem internalizar o cuidado com o meio ambiente. (a tradução é nossa)

ambiental, comercializado no mercado. Tudo isso começa com o estabelecimento do aquecimento global como o principal problema ecológico.

O discurso ambiental seria formado por diversos vetores, entre eles os cientistas, os governantes, e, com menor influência, as ONGs, os movimentos sociais, os meios de comunicação, as instituições de ensino. Mas quem de fato tem poder para decidir quais são os principais problemas ambientais são poucos especialistas.

The environmental debates of the 1990s focus on problems that are much less the object of direct sensory perception (like smoke, dirt, or smells) or common sense understandings. They are different in terms of scale, time, and techniques. They take what has become known as the 'global biosphere' as their level of analysis, and portray problems that will often materialize many years from now. At the same time understanding has ceased to be a matter of direct experience, but is a matter of complex scientific extrapolations, of mathematical calculations that require extremely expensive supercomputers, and, consequently, it is a limited group of experts who define the key problems, who assess the urgency of one problem *vis-à-vis* other possible problems, and who implicitly often conceptualize the solutions to the problems they put forward. The layman, depending on sensory perception and everyday experience, is totally disqualified<sup>2</sup>. (Hajer, 1995, p.10)

Existe uma inegável relação entre os poderes que formulam a problemática do discurso ambiental. Não apenas a camada de cientistas que pesquisa, mas também aqueles que financiam essas pesquisas, e os políticos que as utilizam na tomada de decisão. Existe uma série de discursos científicos em disputa, muitas vezes se contradizendo, e tanto há grupos de cientistas validando os discursos, quanto alguns políticos, de alguns países, do eixo norte principalmente, decidindo quais discursos vão ser usados para ser tratados como problema e executar uma solução (Hajer, 1995). Volta-se à questão de Foucault, em que só se pode exercer o poder através da produção de verdade, e se é submetido a essa produção de verdade através do poder. O poder passa pelos cientistas e políticos que são capazes de definir quais as problemáticas ambientais – porque também há diversos discursos verdadeiros legitimando a posição do cientista e do político nessa produção de problemática ambiental – como também passa pelos

---

<sup>2</sup> Os debates ambientais dos anos 90 focam em problemas que são muito menos o objeto de percepção sensorial direta (como fumaça, sujeira ou cheiros) ou entendimentos de senso comum. Eles são diferentes em termos de escala, tempo e técnicas. Eles pegam o que se tornou conhecido como a "biosfera global" como seu nível de análise, e retratam problemas que muitas vezes se materializarão daqui a muitos anos. Ao mesmo tempo, o entendimento deixou de ser uma questão de experiência direta, mas é uma questão de extrapolações científicas complexas, de cálculos matemáticos que exigem supercomputadores extremamente caros e, conseqüentemente, é um grupo limitado de especialistas que definem os principais problemas, que avalia a urgência de um problema em relação a outros possíveis problemas, e que, de forma implícita, frequentemente conceitua as soluções para os problemas que eles apresentam. O leigo, dependendo da percepção sensorial e da experiência cotidiana, é totalmente desclassificado. (a tradução é nossa)

mais diversos setores da sociedade que captam esse discurso para pensar a questão ambiental. É através dessa relação que são criados símbolos para explicar a degradação ecológica para as pessoas não especialistas no assunto, demonstrando a crise ecológica como um todo através de certos exemplos. O aquecimento global é um desses exemplos, o principal talvez, e se busca criar uma consciência ambiental nas mais diversas áreas, que vai de reciclar lixo à luta contra o desmatamento, como uma maneira de se evitar esse grande problema (Hajer, 1995, p.20-1).

No fundo, temos que produzir a verdade como temos que produzir riquezas, ou melhor, temos que produzir a verdade para produzir riquezas. Por outro lado, estamos submetidos à verdade também no sentido em que ela é lei e produz o discurso verdadeiro que decide, transmite, e reproduz, ao menos em parte, efeitos de poder. Afinal, somos julgados, condenados, classificados, obrigados a desempenhar tarefas e destinados a um certo modo de viver ou morrer em função dos discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder. (Foucault, 1979, p.101)

Na formação histórica do discurso ambiental, o que se estabeleceu é que o ecologismo se iniciou como um movimento de classe média dos países do eixo norte global, empreendido no princípio dos anos 1970, se implementando como movimento eleitoral a partir do final da década de 1980. Esse seria um ecologismo da abundância, que se origina da prosperidade, numa correlação de riqueza com produção de dejetos e esgotamento de recursos. O movimento antinuclear só poderia nascer num contexto de intensa produção de energia, da mesma forma com o movimento pela coleta seletiva de lixo, ou contra o aquecimento global e pela camada de ozônio. São problemas que surgem no contexto de crescimento econômica e da necessidade de estar constantemente aumentando a produção econômica. Em contraste com esse ecologismo, também existe uma ecologia da sobrevivência, que pode ser descrita como ecologismo dos pobres. Esse ecologismo está presente na luta de grupos sociais considerados subalternos pela manutenção de seu modo de vida, que está relacionado à natureza e necessita de uma preservação ambiental. Esses movimentos não consideram a natureza um dado mercantil, mas como um fator de sobrevivência do grupo. Esse ecologismo dos pobres também pode ser pensado como um ecologismo dos movimentos sociais (Alier, 1992).

Os movimentos sociais dos pobres estão frequentemente relacionados com suas lutas pela sobrevivência, e são portanto ecologistas – qualquer que seja o idioma em que se expressam – enquanto que seus objetivos são definidos em termos das necessidades ecológicas para a vida: energia (incluindo as calorias da comida), água, espaço para habitar. Também são movimentos ecologistas porque tratam de retirar os recursos naturais da esfera econômica, do sistema de mercado generalizado, da racionalidade mercantil, da valoração crematística (redução do valor a custos benéficos) para mantê-los ou devolvê-

los à oikonomia (no sentido com o qual Aristóteles usou a palavra, parecido com ecologia humana, oposto a crematística). Assim, uma “economia moral” vem a ser o mesmo que uma economia ecológica. (Alier, 1992, p.9)

Diferente das outras problemáticas do capitalismo, a problemática ecológica não se manifesta nos preços das mercadorias, pois não incorporam os custos ecológicos. Nesse caso, são os movimentos sociais que revelam os custos ecológicos (Alier, 1992). A sociedade capitalista considera que consegue separar a natureza da cultura, analisando uma independente da outra, em que as ciências sociais descobrem a natureza real das coisas independentemente da ação humana, se tornando por isso verdade absoluta. É essa separação, inclusive, que a distingue das outras sociedades, e que inaugura a modernidade (Latour, 2013). No ecologismo da sobrevivência, a lógica é contrária a essa, não se pode separar, para esses grupos, as noções de cultura e de natureza, uma está imbricada na outra. Através de conflitos com o mercado, e também com o Estado, contra a privatização, ou estatização, dos recursos naturais, a ecologia da sobrevivência torna os pobres conscientes da necessidade de preservarem os recursos naturais, por eles serem essenciais para a manutenção do seu modo de vida. Essa consciência nem sempre é fácil de ser percebida pela cultura capitalista, pois ela não está expressa na linguagem científica da preservação, mas utiliza linguagens políticas locais, por vezes até religiosa. As lutas sociais de movimentos que buscam manter os recursos naturais fora da lógica de mercado são, ao mesmo tempo, uma luta pela conservação da natureza (Alier, 1992).

A ecologia da sobrevivência torna os pobres conscientes da necessidade de conservar os recursos. Esta consciência é muitas vezes difícil de descobrir por que não utiliza a linguagem ecológica científica (aqui há uma diferença com o ecologismo nor-atlântico), mas que utiliza linguagens políticas locais, às vezes religiosas. Tem havido e há muitas lutas sociais dirigidas a manter o acesso popular aos recursos naturais contra a privatização (ou contra a estatização). O mercado (e também por outras razões o Estado) não valoriza os custos ecológicos, que sempre são de fundo, de tipo macro. Portanto, as lutas sociais dos pobres para manter o uso dos recursos naturais fora da economia mercantil (ou fora da administração estatal) são, ao mesmo tempo, lutas pela conservação da natureza. (Alier, 1992, p.10)

A ecologia da sobrevivência, apesar de já existir nos grupos que a exerciam ao longo de décadas, permanecia invisível no discurso ecológico até o final da década de 1980. O assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, colocou a ecologia da sobrevivência em evidência, não apenas em âmbito nacional, mas também nos países do norte, através da comunicação de massa (Alier, 1992). Essas lutas ecológicas também se tornam lutas anticapitalistas, e da mesma forma as lutas anticapitalistas se tornam ecológicas, mesmo que os

protagonistas dessas lutas nem sempre percebam essa relação. Não é possível separar de maneira evidente as disputas da ecologia dos pobres com as disputas políticas, econômicas e até jurídicas (Alier, 1992). Quando ocorre, por exemplo, uma retomada de terra, essa é uma luta política, com desdobramentos econômicos, que gera muitas vezes uma luta jurídica, mas é ao mesmo tempo uma luta ecológica.

Todas essas comunidades que depois seriam categorizadas como povos tradicionais são atingidas por essas diferentes políticas e por esses diferentes sistemas de verdades ambientais. Ao se estabelecer que qualquer presença humana é ruim para a natureza e a ciência é a única capaz de se preservar de maneira adequada, esses povos são afetados pois passam a ser vistos como inimigos, que precisam deixar de viver nos locais que se pretende preservar. Da mesma forma quando se começa a discutir a importância desses povos para a conservação, buscando estabelecer um novo sistema de verdades em que se valoriza os conhecimentos desses locais, se altera completamente a visão que se tem dessas comunidades, passando a considerá-las aliadas. Logicamente que esses povos não são passivos em relação a isso, e a sua atuação política, cultural e científica tem um papel fundamental no debate sobre discurso de preservação ambiental.

As políticas ambientais são baseadas em grande parte no discurso ambiental existente, portanto é de suma importância entender como esse discurso se forma e se altera, para perceber também como essas políticas vão se construindo. Tanto o discurso como as políticas que são resultado deles vão ter um papel relevante na formação do conceito e de uma identidade de povos tradicionais, pois grande parte dos conflitos existentes ocorre por conta desse sistema de verdades. Ao pensar na ecologia da sobrevivência e na ecologia dos pobres se compreende as relações de poder, desigualdade e do caráter conflitivo dessas identidades, que se formam num conflito com alguém, com diversos outros, mas esses outros sempre fazendo parte do modo de vida capitalista. Como foi visto esses conflitos se mesclam, sendo ambientais, econômicos e culturais ao mesmo tempo. No próximo tópico vai ser discutido o conceito de povos e comunidades tradicionais, e é importante se ter essa reflexão de como o discurso ambiental interfere nesse conceito, mas também como esses povos vão interferir nesse sistema de verdades.

### 1.3 O conceito “povos e comunidades tradicionais”

Antes de refletir sobre a existência de uma identidade de povos tradicionais, é preciso debater a formação deste conceito. Esta análise não tem o objetivo de encontrar uma essência que definiria o que é ser povos tradicionais, mas sim demonstrar como a categoria foi formada através de construções e disputas. Na realidade, nenhum dos autores estudados busca encontrar essa essência ou uma característica radical que definiria quem é incluído ou excluído do conceito. A necessidade da criação deste conceito parte inicialmente da sociedade capitalista, através das instituições do estado e da academia, para agrupar diversos grupos com culturas distintas umas da outra, mas que se caracterizavam por ter um modo de vida distinto da cultura dominante. Já existiam políticas públicas sendo criadas para segmentos que foram denominados de povos tradicionais, ainda que não fossem muitas, da mesma forma que existia uma reivindicação pela ampliação e pela participação nessa agenda. Mas era necessário, para a burocracia estatal, que se nomeasse para quem se dirigiam essas políticas. Ocorreu fato similar com o conceito de indígena, que engloba distintas etnias diferentes, com cultura e identidades próprias (Favilla, 2017).

O sociólogo Pierre Bourdieu vai debater as lutas de classificação, em que ocorrem disputas para impor verdades nas divisões sociais. A ciência busca propor critérios dessas divisões centrados na realidade, mas muitas vezes se esquece que ela própria faz parte de uma visão de realidade. Essas divisões são feitas através de certos critérios, mas a decisão de quais critérios devem ser preponderantes não é algo dado, mas algo construído. Essa disputa por classificação, portanto, é uma disputa para que os critérios que certos grupos pensam como mais importantes sejam considerados legítimos. É frequentemente utilizado um discurso científico para fundamentar na realidade e na razão critérios de classificação arbitrários que se quer impor (Bourdieu, 2001). Ao conseguir se impor, se torna uma verdade absoluta, e vai servir para determinar, futuramente, outras verdades.

Esse processo de construção do conceito é feito através dessas disputas para classificar o quê e quem seriam esses povos tradicionais. Segmentos extremamente diversificados entre si são agrupados como pertencentes ao mesmo bloco, se ignoram as diferenças para colocá-los como pertencentes à mesma categoria de sujeitos (Miranda, 2012). Essa construção surge associada às mudanças no discurso ambiental existente, quando começa a haver uma disputa em que se contesta o discurso dominante europeu e americano de uma natureza intocável com base em noções socioambientais, evidenciando que não é um milagre uma área seguir

preservada durante anos até a ciência decidir que aquela deve ser uma região conservada, ressaltando a importância de comunidades locais para a preservação de uma área. Com a expansão das fronteiras capitalistas, especialmente com a onda desenvolvimentista nas décadas de 1970 e 80, começam a surgir conflitos entre visões de mundo diferentes (Little, 2002). A academia, especialmente a antropologia, expande seu interesse a diferentes grupos que enfrentam diversos problemas decorrentes dessa expansão capitalista. Etnograficamente pode parecer inviável agrupar grupos tão distintos, como os quilombolas, seringueiros, ribeirinhos, caiçaras e diversas outras comunidades, em alguns casos até mesmo se incluem etnias indígenas<sup>3</sup>. Empiricamente, no entanto, esse agrupamento é válido para se compreender os conflitos desses grupos com a expansão capitalista, tomando extremo cuidado para não homogeneizá-los. Da mesma forma, agentes estatais buscavam categorizá-los para facilitar o entendimento e a tentativa de resoluções de conflitos entre o projeto desenvolvimentista, tanto público como privado, e essas comunidades, que na maioria das vezes eram vistas como subalternas, um obstáculo ao desenvolvimento.

Com o fortalecimento da ideologia neoliberal na década de 1980, a pressão sob os territórios das comunidades tradicionais aumenta, e da mesma forma o acesso aos recursos naturais necessários. Alia-se a isso uma busca para incorporar ao plano econômico nacional grupos afastados do meio de produção (Little, 2002). Essa incorporação é, na realidade, uma reintrodução, visto que muitos desses grupos, com exceção das aldeias indígenas que conseguiram permanecer isoladas, têm sua história marcada pelos ciclos econômicos. Ao final de cada um desses ciclos, os grandes proprietários abandonam a região, deixando para trás comunidades pobres que eram exploradas e, muitas vezes, foram introduzidas na região para trabalhar para esses proprietários. Sem a produção voltada para a exportação, essas comunidades se voltam para a subsistência. A formação de culturas regionais está fortemente interligada aos ciclos econômicos de cada região e ao tipo de exploração econômica que nela acontece. Não são, portanto, apenas diferenças culturais que marcam o contato dessas comunidades com a sociedade desenvolvimentista, mas também uma desigualdade econômica e social (Migueletto, 2011).

Essa necessidade de classificação é uma forma também de agrupar diversos grupos e diferenciá-los da sociedade capitalista. Uma forma de criar uma dicotomia, colocando dois

---

<sup>3</sup> Alguns autores, como Manuela Carneiro da Cunha, preferem separar as etnias indígenas dos demais povos tradicionais por uma diversidade de motivos, reconhecendo as alianças e ligações que fazem. Legalmente os indígenas são citados no Decreto que estabelece a Política Nacional dos Povos e comunidades tradicionais. Neste trabalho, por razões metodológicas, não será feita essa diferenciação, pois os povos indígenas fazem parte do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais que será visto em capítulo posterior.

polos, os que fazem parte da cultura padrão, e os que não fazem parte. Retornando as ideias apresentadas no começo do capítulo, um dos polos dessa divisão binária sempre é mais valorizado do que o outro. Isso ocorre com o conceito de ocidental, que se coloca em destaque, fazendo com que os outros que são diferentes dele sejam colocados numa categoria abaixo. Muitas das atrocidades cometidas e autorizadas pelo Estado são justificadas com o argumento de serem um bem maior para toda a sociedade brasileira, quando na realidade é um bem maior para esses setores da cultura capitalista. A cultura ocidental se torna a norma, de forma que sequer é pensado a identidade de ocidental. Bruno Latour demonstra bem essa noção de superioridade da sociedade ocidental.

A grande divisão entre Nós, os ocidentais, e Eles, todos os outros, dos mares da China até o Yucátan, dos inuit aos aborígenes da Tasmânia, sempre nos perseguiu. Não importa o que façam, os ocidentais carregam a história nos cascos de suas caravelas e canhoneiras, nos cilindros de seus telescópios e nos êmbolos de suas seringas de injeção. Algumas vezes carregam este fardo do homem branco como uma missão gloriosa, outras vezes como uma tragédia, mas sempre como um destino. Jamais pensam que diferem dos outros como os sioux dos algonquins, ou dos baoulés dos lapões; pensam sempre que diferem radicalmente, absolutamente, a ponto de podermos colocar, de um lado, o ocidental, e de outro, todas as outras culturas, uma vez que essas têm em comum o fato de serem apenas algumas culturas em meio a tantas outras. O Ocidente, e somente ele, não seria uma cultura, não apenas uma cultura. (...) Nós, ocidentais, não podemos ser apenas mais uma cultura entre outras porque mobilizamos também a natureza. Não mais, como fazem as outras sociedades, uma imagem ou representação simbólica da natureza, mas a natureza como ela é, ou ao menos tal como as ciências a conhecem, ciências que permanecem na retaguarda, impossíveis de serem estudadas, jamais estudadas. (Latour, 2013, p.96-7)

O saber tradicional se opõe à ciência, e enquanto a segunda adquire uma ideia de verdade absoluta, independente da ação humana, a primeira é vista como mito ou crença, pelo menos até que um cientista avalie se aquele mito possui validade científica, para então passar a ser verdade. O poder científico se afirma como verdade absoluta e tem como pretensão a universalidade. A ciência tem um poder comparável ao que tinha a Igreja católica nos séculos passados, e o mesmo objetivo de ser a única aceitável. Da mesma forma que o catolicismo se pregava como a única verdade, e enviava seus missionários para catequizar aqueles que ainda não tinham descoberto o verdadeiro Deus, a ciência envia seus cientistas para catequizar aqueles que ainda não descobriram as verdadeiras formas de conhecimento (Carneiro da Cunha, 2009).

Na tentativa de classificar distintos grupos que já existiam há anos dentro do território brasileiro, mas que mantinham suas culturas diferenciadas do padrão, iniciou-se uma busca para

definir características que englobassem esses segmentos, como se fizessem parte de um mesmo grupo. Na questão estatal, buscou-se definir o conceito de comunidades tradicionais na elaboração SNUC, mas o artigo que tratava dessa definição foi vetado pelo presidente. Apenas o Decreto nº 6.040 de 2007 estabeleceu esse conceito em parâmetros legais.

Dentro da academia o debate é mais antigo, apresentando diferentes características para se buscar definir o conceito. Autores com perspectivas mais marxistas, como Antônio Carlos Diegues, ressaltam os aspectos pré-capitalistas existentes no modo de produção dessas comunidades (Diegues, 1994), em que a noção de propriedade privada, se existir, é muito diferente da que predomina na sociedade moderna. Dessa forma, a organização econômica não tem como objetivo a acumulação de capital, que é reduzida ou até mesmo nula. Como essa acumulação de capital não é almejada, as sociedades se tornam economicamente muito homogêneas, praticamente não existindo diferenças entre classes sociais. A produção ocorre de maneira comunal ou familiar, voltada principalmente para o consumo do próprio grupo. Pela definição clássica de modo de produção pré-capitalista, não significa que essas comunidades sejam isoladas do mercado global, mas que o objetivo principal dessa produção não é abastecer o mercado, e sim ser autossustentável. Não existe motivação ao lucro, ou a ideia de trabalho como uma fonte de remuneração, não estando o trabalho associado ao mercado, mas ao modo de vida (Polayni, 2000).

Dentro de uma perspectiva marxista (principalmente dos antropólogos neomarxistas), as culturas tradicionais estão associadas a modos de produção pré-capitalistas, próprios de sociedades em que o trabalho ainda não se tornou mercadoria, onde há uma grande dependência dos recursos naturais e dos ciclos da natureza, em que a dependência do mercado já existe, mas não é total. Essas sociedades desenvolveram formas particulares de manejo dos recursos naturais que não visam diretamente o lucro, mas a reprodução social e cultural, como também percepções e representações em relação ao mundo natural marcadas pela ideia de associação com a natureza e dependência de seus ciclos. “Culturas tradicionais”, dentro dessa perspectiva, são aquelas que se desenvolvem dentro do modo de produção mercantil (Diegues, 1983). Essas culturas se distinguem daquelas associadas ao modo de produção capitalista em que não só a força de trabalho como a própria natureza se transformam em objeto de compra e venda (mercadoria). Nesse sentido, a concepção e representação do mundo natural e seus recursos são essencialmente diferentes. (Diegues, 1994, p.73-4)

Setores acadêmicos ligados a discussões socioambientais, que viam esses povos como aliados na conservação ambiental, ressaltam a ligação das comunidades tradicionais com o meio ambiente ao seu entorno, utilizando os recursos naturais para a subsistência, destacando que elas se enquadram num padrão ocidental de sustentabilidade, pois a manutenção do seu modo

de vida depende da relação constante com os aspectos naturais, de forma que a preservação da natureza é também a preservação da sua própria cultura. Mesmo que uma política conservacionista não faça necessariamente parte da ideologia dessas comunidades, o resultado na prática é que elas contribuem para a conservação do meio ambiente local, pois o uso dos recursos naturais adquire um caráter que é definido pela cultura capitalista como sustentável (Carneiro da Cunha, 2009). Nas últimas décadas, a conservação foi tomada como projeto para que esses povos consigam se empoderar perante o Estado e ganhar apoio de organizações nacionais e internacionais (Carneiro da Cunha, 2009).

Manuela Carneiro da Cunha, importante antropóloga que trata a questão dos povos tradicionais, ao analisar o caso particular da luta por território coletivo dos seringueiros da Amazônia, avança alguns passos para estabelecer as semelhanças entre as diferentes comunidades tradicionais.

São grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista que inclui alguma das seguintes características: uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados.

Não é, portanto, absurdo dizer que um grupo específico como o dos coletores de berbigão de Santa Catarina são, ou tornaram-se, “povos tradicionais”, já que se trata de um processo de autoconstituição. Internamente, esse processo autoconstituente requer o estabelecimento de regras de conservação, bem como de lideranças e instituições legítimas. Externamente precisa de alianças como organizações externas, dentro e fora do governo.

Deve estar claro agora que a categoria de “populações tradicionais” é ocupada por sujeitos políticos que estão dispostos a conferir-lhe substância, isto é, que estão dispostos a construir um pacto: comprometer-se a uma série de práticas conservacionistas, em troca de algum tipo de benefício e sobretudo de direitos territoriais. (Carneiro da Cunha; Almeida, 2009, p.291-2)

A relação entre essas comunidades e o meio ambiente que as circunda, uma relação definida como sustentável pelos ocidentais, é, portanto, fundamental para que seja vista como tradicional pela sociedade capitalista. A natureza não é tratada como um mero produto econômico, mas de uma maneira mais profunda, sendo fundamental nos aspectos culturais de um povo. Aspectos simbólicos e de classificação política de diversas sociedades estão relacionados com a natureza, com a existência de mitos e entes considerados fantasiosos por quem não é daquele grupo, como o fenômeno do “panema”, uma espécie de azar que ocorre ao caçador, ou aos instrumentos de caça, por conta de quebra de rituais ligados à caça, muito difundido nos grupos da região da Amazônia; ou o “caipora”, ser que vive na floresta e cuida

dos animais alvos da caça (Almeida, 2001). Os aspectos naturais são, portanto, vitais para a formação cultural dos povos tradicionais, pois não são apenas fonte de sustento desses grupos, mas base para a sua cultura.

Manuela Carneiro da Cunha argumenta que é necessário tornar-se tradicional, não é algo dado. Esse processo se faz por meio de disputas e conflitos, mas também por meio de parcerias e alianças. O teor político aqui é claramente presente, as ações políticas têm um componente muito maior na formação desses povos tradicionais do que a questão cultural. Visto que essas diferentes comunidades têm aspectos culturais muito diferentes entre elas também, sustentar esse conceito somente por sua cultura se diferenciar da cultura dominante é frágil, e demonstra uma noção de superioridade da cultura capitalista ao se colocar em evidência. Ao sustentar o conceito nas semelhantes ações políticas e alianças que esses grupos fazem, Carneiro da Cunha busca um caminho que não coloque uma valorização maior na cultura ocidental. No entanto, pode-se argumentar que essas formas de ações políticas são elementos da cultura capitalista, e que na realidade esses povos precisam se adaptar à cultura e à linguagem ocidental para lutar pela sua sobrevivência.

Esses conceitos, forma de produção pré-capitalista e relação sustentável com o meio ambiente, foram inventados anteriormente pela sociedade capitalista, e usados para caracterizar essas comunidades, sendo externos a elas. A principal questão quanto ao pertencimento a um grupo, seja ele no âmbito local, como caiçara, seja nacional, como no caso dos povos tradicionais, se refere à autodefinição. Esse é um critério fundamental, tanto que é a primeira definição do Decreto 6.040, e também está presente na Convenção 169 da OIT, que afirma que nenhum Estado ou grupo social pode negar a identidade de indígena ou tribal de um grupo que assim se reconheça. Isso remete a uma questão essencial, que é o reconhecimento de uma identidade, ou identidades. Primeiro, o reconhecimento como seringueiro, ou quilombola, como exemplos, para posteriormente, num plano macro, se reconhecerem como comunidades tradicionais.

Se as categorias territoriais utilizadas pelo Estado tiveram e têm finalidades de controle social dessas populações, a luta em torno das categorias jurídicas territoriais tornou-se uma luta de mão dupla, já que as categorias utilizadas para a dominação política também podem servir para a reafirmação social e territorial, processo em que passam a agir como fontes de novas identidades socioculturais. É sempre difícil traçar a linha entre a força interna da territorialidade que é latente em cada grupo e as exigências externas que “obrigam” a implementação dessa conduta territorial. (Little, 2002, p.271)

O antropólogo interacionista Fredrik Barth, já citado anteriormente, argumenta a importância desse autorreconhecimento para a construção e manutenção das identidades étnicas. Apesar desta pesquisa não ter a intenção de entrar nas discussões referentes à etnicidade, o autor demonstra que essa autoafirmação tem uma importância muito maior do que questões culturais para afirmar uma identidade. A cultura não é algo dado, mas constantemente alterada e reinventada, investida de novos símbolos e significados. Se ficar refém de questões culturais fixas para definir conceitos e identidades, se encaminha para que elas deixem de existir, pois a cultura vai se alterar. Essa perspectiva teve grande importância no Brasil, pois certos intelectuais pregavam a ideia de uma pureza indígena, e conseqüentemente a extinção de certas etnias, baseados no conceito do índio aculturado, que foi incorporado à cultura capitalista. Barth, assim como outros intelectuais que seguiam perspectiva semelhante, acabam com essa ideia da pureza, pois ela só poderia existir numa perspectiva de culturas fixas e inalteradas. E quem decide o que define a pureza de uma cultura costumam ser agentes externos a ela, algo imposto por quem não faz parte dessa realidade.

Quando o Ministério do Interior quer se arrogar, como tentou fazer em 1978, o direito de decidir, com dados culturais, quem é e quem não é mais índio, está justamente incorrendo nesse logro e nesse impasse: pois não há critérios culturais para tanto. Os terena não são nem mais nem menos índios por terem um vereador, trabalharem com os regionais e fazerem festas de São João. (Carneiro da Cunha, 2009, p.243)

Da mesma forma ocorre com os povos tradicionais. Se inicialmente foi uma classificação forçada, posteriormente começa a haver o reconhecimento próprio destes diferentes grupos ao conceito de tradicional, um reconhecimento que existe algo que os une. Existem semelhanças que superam as diferenças e, mais do que um meio de produção parecido ou uma relação semelhante com o meio ambiente, são os conflitos que surgem das comunidades com a sociedade capitalista as principais semelhanças dessas comunidades. Muitos grupos passam até a assumir e se identificar dentro desse conceito de sustentável como uma estratégia política dentro desses conflitos (Carneiro da Cunha, 2009). Torna-se tanto a construção de uma identidade como um fator político aliar-se com grupos que sofrem problemas similares. Não foi o reconhecimento da importância da diversidade cultural ocasionada pelos diversos grupos tradicionais existentes que chamou a atenção do poder público para garantir direitos a esses grupos, mas foi o conflito que a diversidade cultural desses grupos causou que atraiu a atenção do poder público (Brandão, 2014).

Quando se fala em conflito, a questão territorial ganha importância tremenda, pois o território, e a disputa pelos recursos do território, são o principal ponto de disputa. A maior parte dos confrontos práticos existentes nas comunidades tradicionais, tanto com o Estado, como com organizações econômicas, ocorre por disputa do território, e por conceitos completamente diferentes que os dois fazem de um pedaço de terra, ou água. Povos que mantinham uma relação de subsistência e uma exploração equilibrada da natureza se deparam com organizações e indivíduos que possuem uma lógica de reprodução do capital em constante desenvolvimento econômico, e o território, que é uma fonte de recursos, passa a ser uma disputa entre os dois grupos. Esse conflito nem sempre é evidente, como comunidades que dependem da vida marinha ou ribeirinha e podem ter seu território afetado mesmo que seu antagonista esteja extremamente distante.

A história das fronteiras em expansão no Brasil é, necessariamente, uma história territorial, já que a expansão de um grupo social, com a sua própria conduta territorial, entra em choque com as territorialidades dos grupos que aí residem. Nessa dinâmica podemos identificar as origens que o Oliveira (1998) denomina de “processos de territorialização” que surgem em “contextos intersocietários” de conflito. Nesses contextos a conduta territorial surge quando as terras de um grupo estão sendo invadidas, em uma dinâmica em que, internamente, a defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo e, externamente, as pressões exercidas por outros grupos ou pelo governo da sociedade dominante moldam (e às vezes impõem) outras formas territoriais. (Little, 2004, p.254-5)

A defesa por um lugar, entendido como território, passa a unificar não apenas um grupo, mas diferentes grupos que possuem semelhantes objetivos naquele espaço, como foi o caso da Aliança dos Povos da Floresta, na década de 1980, entre seringueiros e indígenas, com o objetivo de enfrentar o desmatamento que os afetava. Assim, é possível chegar a um ponto de unificação nacional, como o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, de grupos que sequer defendem os mesmos territórios, mas que enfrentam semelhantes problemas nas defesas dos seus próprios territórios, e por isso se alinham e se identificam entre si.

O antropólogo Alfredo Wagner de Almeida segue uma linha parecida ao analisar o surgimento das comunidades tradicionais como movimentos sociais aos processos de territorialização que lhes são correspondentes. Ele entende que a disputa pela utilização do território, não apenas de forma materialista, funciona como um fator de identificação, defesa e força. Ele escolhe o termo territorialização pois possui um caráter dinâmico, o que permite pensar também em grupos nômades, que, apesar de não terem um território fixo, realizam processos de territorialização nos locais por que passam. A territorialização seria um processo

social que ocorre nas diferentes comunidades tradicionais. Ela é resultante da capacidade mobilizadora em torno de uma política de identidade, e uma disputa dessas expressões organizadas com o Estado pela obtenção e cumprimento de direitos. As relações comunitárias também se transformam, não são apenas unidades afetivas, mas passam a ser uma unidade política de mobilização, passando de uma existência automatizada para uma existência coletiva (Almeida, 2008).

Por seus desígnios peculiares, o acesso aos recursos naturais para o exercício de atividades produtivas, se dá não apenas através das tradicionais estruturas intermediárias do grupo étnico, dos grupos de parentes, da família, do povoado ou da aldeia, mas também por um certo grau de coesão e solidariedade obtido face a antagonistas e em situações de extrema adversidade e de conflito, que reforçam politicamente as redes de solidariedade. Neste sentido a noção de “tradicional” não se reduz à história, nem tão pouco a laços primordiais que amparam unidades afetivas, e incorpora as identidades coletivas redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada, assinalando que as unidades sociais em jogo podem ser interpretadas como unidades de mobilização. O critério político-organizativo sobressai combinado com uma “política de identidades”, da qual lançam mão os agentes sociais objetivados em movimento para fazer frente aos seus antagonistas e aos aparatos de estado. (Almeida, 2008, p.29-30)

Apesar da heterogeneidade das diversas comunidades tradicionais, elas teriam em comum o fato de serem alvo de políticas homogeneizadoras que não reconhecem suas identidades, e também de ações desenvolvimentistas que entram em conflito com seus modos de vida. Almeida se utiliza do termo “terras tradicionalmente ocupadas”, que está na Constituição de 1988. Esse termo não é preso ao passado, uma ideia de imemorialidade, de uma ocupação de origem, mas se refere ao tempo presente, aos territórios utilizados por essas comunidades hoje. Dessa forma, povos que no passado tenham sido obrigados a se deslocar e alterar seu território, também podem ser incluídos nessa categoria. A legislação atual fala do termo territórios tradicionais, e é importante refletir o que seriam esses territórios<sup>4</sup>.

Se for tomada uma perspectiva materialista de território, é possível pensar nele como o espaço que garante recursos essenciais a um determinado grupo. Recursos esses que podem garantir as condições e os meios materiais de sua existência. Nessa perspectiva, o território é o local do qual o grupo retira os recursos fundamentais não apenas para a sua sobrevivência física, mas também para a manutenção da sua cultura.

---

<sup>4</sup> O Decreto que estabelece o que se entende juridicamente como território tradicional é tratado no capítulo II desta dissertação.

Um elemento importante na relação entre populações tradicionais e a natureza é a noção de “território” que pode ser definido como uma porção de natureza e espaço sobre o qual uma sociedade determinada reivindica e garante a todos, ou a uma parte de seus membros, direitos estáveis de acesso, controle ou uso sobre a totalidade ou parte dos recursos naturais aí existentes que ela deseja ou é capaz de “utilizar” (Godelier, 1984). Essa porção de natureza fornece, em primeiro lugar, a natureza do homem como espécie, mas também:

- a) os meios de subsistência;
- b) os meios de trabalho e produção;
- c) os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais, aqueles que compõem a estrutura determinada de uma sociedade, (relações de parentesco, etc.). (Godelier, 1984 apud Diegues, 1994, p.74-5)

No entanto, essa visão só vê a terra como uma mercadoria e a natureza como recurso, ignorando dimensões simbólicas (Almeida, 2008). A noção de território que este trabalho pretende utilizar pensa no território como fator fundamental para a cultura de um povo, não separando os aspectos materiais dos aspectos simbólicos. Não é exatamente um olhar oposto ao anterior, mas no qual o foco é diferente, não pelo ponto de vista econômico, mas cultural.

O poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. É assim que o território cultural precede o território político e com ainda mais razão precede o espaço econômico. (Bonnemaison e Cambrèzy, 1996, p.10 apud Haesbsert, 2007 p.22-3)

A importância do espaço não está apenas na função que exerce. Se for visto apenas pela função é mais fácil remanejar um povo, pois é possível encontrar um local com recursos muito semelhantes àquele em que ele vivia. O território, entretanto, ultrapassa a função que ele exerce. Apesar dos recursos do local serem fundamentais para a manutenção cultural, não é o único, e talvez nem o maior, fator importante. O território não é apenas o local do qual um povo retira elementos importantes para a sua cultura, mas também o espaço existente, pois os recursos não podem ser separados do espaço onde foram retirados; tanto recursos como espaço são formadores da cultura. Não numa perspectiva de determinismo geográfico, em que o espaço geográfico onde um povo vive vai determinar os aspectos culturais dele. Mas numa perspectiva em que a cultura e a natureza não podem ser separadas, e assim o território não é apenas os recursos que ele possui, mas também os aspectos invisíveis, como espíritos que vivem naquele local, ou a história de um determinado ponto geográfico (Haesbsert, 2007). Os povos que vivem no entorno da montanha Everest, por exemplo, chamam o local de “deusa mãe do mundo” e outros de “deusa do céu” (Krakauer, 2003), mostrando que um pico que eles sequer subiam tinha uma importância cultural completamente independente dos recursos que provia. O

território não vai predeterminar uma cultura, mas vai ser fator fundamental para a sua preservação.

Já foi visto anteriormente que a grande maioria dos povos tradicionais se formou historicamente através dos ciclos econômicos do capitalismo, que quando entravam em decadência se alteravam, inclusive geograficamente, e aquela mão de obra permanecia no território. Ela permanece invisibilizada até que o território que ocupa volte a ser atraente e dessa forma os conflitos surgem.

A emergência das formas organizativas e das identidades coletivas não é coetânea ou não coincide exatamente com esta periodização econômica. Tal dimensão política, sugerindo um longo processo político-organizativo, é resultante de seguidos conflitos, que se estenderam por décadas e que, antes de remeterem às análises para formações pré-capitalistas, apontam para crises do próprio intrínsecas ao desenvolvimento do capitalismo.

Estes conflitos são portanto, de várias ordens consoante as variações regionais e os diferentes empreendimentos econômicos (usinas de açúcar, fazendas algodoceiras, ervamateiras e cafeeiras, empresas extrativistas etc.), concorrendo para evidenciar a diversidade de movimentos sociais em jogo e a multiplicidade de formas organizativas e expressões identitárias sob as quais se estruturam. A partir daí as distinções entre os vários processos de territorialização podem ser mais facilmente estabelecidas. (Almeida, 2008, p.98-9)

Atualmente o termo tradicional não pode ser entendido como oposto a moderno. O termo tradicional é deslocado, afastando-se da ideia de uma fixação do passado, como aqueles que não chegaram à modernidade, e passa a significar as lutas pelas demandas do presente (Almeida, 2008). Tanto que essas lutas ocorrem muitas vezes seguindo princípios da modernidade, como os aspectos e o linguajar jurídico, a presença em disputas eleitorais, e alianças com setores da comunidade científica. Dessa forma, tradicional não seria o pré-moderno, pois se cairia numa perspectiva evolucionista, e nem algo que exclua o moderno, mas sim uma visão de mundo que não coloca essa pretensão de modernidade como elemento central.

A tradicionalidade muitas vezes é considerada o oposto do moderno, mas não quer dizer isso. Os grupos não precisam fazer sempre tudo da mesma forma, tradicionalidade não exclui modernidade, não implica em estancamento, apenas implica uma forma de viver no mundo diferenciada. (Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005, p.7)

O termo utilizado como substantivo que antecede a expressão tradicional também se alterou desde a década de 1980. Por muito tempo se utilizou a expressão “populações tradicionais”, e foi um processo de disputa para alterar o termo. Na Convenção 169º da OIT de

1989, que será debatida de forma mais extensa no próximo capítulo, já é ressaltada a importância de mudar a nomenclatura para se referir a essas comunidades. Deixa-se de empregar o termo “populações”, que remete a transitoriedade e contingencialidade, para utilizar o termo “povos”, que caracteriza segmentos nacionais que possuem identidade, relação com as terras que ocupam, cosmovisão e organização própria (OIT, 2011, introd.). Apesar do documento da Convenção ser de 1989, alguns teóricos continuam usando o termo populações para se referir a esses segmentos, e o próprio texto da legislação do SNUC, do ano 2000, utiliza o termo populações tradicionais. As legislações feitas após a criação do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais já utilizam os termos povos e comunidades ao invés de populações.

Foi relatado que o conceito de comunidades tradicionais foi construído à base de disputas e diferentes visões. Apesar do termo já estar definido juridicamente em Decreto, ele ainda é alvo de disputas, e é utilizado e tem significados diferentes dependendo de quem o utiliza. Na região de Paraty, por exemplo, é utilizado pelos proprietários de terra e por vezes por gestores do parque com objetivo paralisante, como um obstáculo para a permanência das famílias, buscando controlar e suprimir o turismo por esse não ser considerado uma atividade tradicional. Por outro lado, para os membros das comunidades o conceito possui um caráter agregador e de força política (Francesco, 2010). Mesmo dentro da máquina estatal existiam diferentes visões do conceito de povos tradicionais.

No contexto das fronteiras em expansão, o conceito surgiu para englobar um conjunto de grupos sociais que defendem seus respectivos territórios frente à usurpação por parte do Estado-nação e de outros grupos sociais vinculados a estes. Em um contexto ambientalista, o conceito surgiu a partir da necessidade dos preservacionistas de lidar com todos os grupos sociais residentes ou usuários das unidades de conservação de proteção integral, entendidos aqui como obstáculos para a implementação plena das metas dessas unidades. Noutro contexto ambientalista, o conceito dos povos tradicionais serviu como forma de aproximação entre socioambientalistas e os distintos grupos que historicamente mostraram ter formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, assim gerando formas de cogestão de território. Finalmente, o conceito surgiu no contexto dos debates sobre autonomia territorial, exemplificado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde cumpriu uma função central nos debates nacionais em torno do respeito aos direitos dos povos.

Assim, o conceito de povos tradicionais contém tanto uma dimensão empírica quanto uma dimensão política, de tal modo que as duas dimensões são quase inseparáveis. (Little, 2002, p.282)

Ao falar sobre as disputas pela classificação, Bourdieu também demonstra como, apesar dessas divisões serem arbitrárias, elas podem ser ressignificadas e usadas pelos grupos

subalternos como forma de reconhecimento e de fazer política. Muitas vezes ocorre uma utilização positiva de estigmas estabelecidos a esses grupos. O fato de serem agrupados em um polo da dicotomia – subalterno em relação ao ocidental –, num processo de dominação simbólico e econômico, gera uma reação que faz com que ocorra uma luta para alterarem a sua própria definição, muitas vezes com probabilidades objetivas de sucesso. O poder de classificar gera reações, nem sempre esperadas, e ao classificar diversos grupos em um conceito faz também que esses grupos se utilizem do conceito. Ao se identificarem com o conceito, ocorre uma luta para inverterem o sentido e o valor das características estigmatizadas (Bourdieu, 2001; Bourdieu, 2014). Portanto, apesar do conceito de povos tradicionais ter surgido inicialmente como uma necessidade da sociedade capitalista, ele é assumido pelos grupos, que passam a influenciar na construção do conceito.

Carneiro da Cunha afirma que essa apropriação de conceitos por grupos que foram forçados a habitá-los não é novidade. Ela cita categorias como indígena, negro, aborígenes, que foram criadas de forma arbitrária, através do contato com o colonizador europeu que tinha necessidade de classificar segmentos que eram desconhecidos. No entanto, esses povos que começam habitando à força essas categorias criadas, com o tempo se apropriam dela e invertem a relação dos termos, transformando algo que era carregado de preconceito em uma bandeira mobilizadora (Carneiro da Cunha; Almeida, 2009). A categoria de comunidades tradicionais se afasta cada vez mais do domínio de sujeitos biologizados, e passa a ser acionada para designar agentes sociais, que manifestam uma consciência da sua própria condição. São, portanto, sujeitos sociais com existência coletiva, que começam a se estruturar em uma diversidade de movimentos sociais (Almeida, 2008). Ana Caroline Miranda, que em sua dissertação busca definir a expressão sociológica e jurídica do termo povos tradicionais vai pelo mesmo caminho:

Tal processo de visibilidade e inversão de estigma possibilita a esses grupos sociais agrupados sob a denominação de “povos e comunidades tradicionais”, antes invisibilizados e indiferenciados, passarem a se constituir em sujeitos coletivos, organizados e articulados a variadas redes de relações. (Miranda, 2012, p.81)

É preciso diferenciar, aqui, a construção política da acadêmica do termo em questão. Os dois surgem para agrupar uma diversidade de grupos diferentes um do outro, mas com objetivos distintos. No aspecto acadêmico, a intenção era possibilitar relações entre diferentes grupos, mas que se destacavam por terem semelhanças que, para a perspectiva acadêmica, deveriam ser ressaltadas. Apesar do agrupamento, nunca foi uma perspectiva que buscasse reduzir a especificidade de cada grupo, nem tinha o objetivo de tratar todos os povos tradicionais da

mesma maneira, mas ressaltar que existiam diversos grupos espalhados pelo Brasil que, apesar de muito diversos, também tinha semelhanças. Já na perspectiva política, o objetivo era facilitar as tomadas de decisão referentes a esses povos que, em grande parte, estavam excluídos das políticas públicas existentes. Ao se colocar todos pertencentes a um mesmo grupo, se poderia criar políticas públicas genéricas a esses grupos. O que ocorria é que as comunidades tradicionais que possuíam mais força política, como os quilombolas, conseguiam exercer maior pressão no governo e ter suas demandas atendidas. Essas demandas se tornavam políticas para todas as comunidades tradicionais, o que muitas vezes não fazia sentido nenhum para algumas delas.

Também é necessário reconhecer que, apesar de diferentes, as construções política e acadêmica do termo se influenciavam. Ao tratar do assunto, o Estado consultava diversos acadêmicos, e não formulava suas definições aleatoriamente, mas através do trabalho da academia. O Estado não existe por si só, mas é formado por pessoas, que divergem politicamente, muitas vezes. Essa construção do conceito, em termos políticos, foi também uma batalha. Inclusive diversos acadêmicos, em determinados momentos de suas vidas, assumem cargos públicos, passam a fazer parte do Estado, o que manifesta ainda mais a influência que a academia pode ter para a construção política do termo. Ao observar as leis e decretos que tratam do tema, é completamente visível que as definições sobre comunidades tradicionais nesses documentos são baseadas em definições acadêmicas feitas anteriormente. O contrário também ocorre, com a academia sendo influenciada por questões políticas. Os pesquisadores não são completamente neutros, ao realizarem suas pesquisas têm consciência que estão também fazendo política, e as características que buscam associar ao termo tem por vezes um viés político. Além disso, o Estado encomenda diversas pesquisas a acadêmicos, que tem sua independência intelectual, mas que sabem que estão pesquisando e criando algo que vai servir ao Estado.

Ainda existe um terceiro aspecto, que não será extensivamente abordado nessa dissertação, que é o contexto internacional. Essa não é uma questão apenas do Brasil, diversas nações têm que lidar com o fato de o Estado ter que atender comunidades que não fazem parte da cultura dominante do país. A questão dos ciganos na Europa, dos indígenas nos diferentes países da América, das comunidades tribais na África, entre tantos outros, são questões similares, que estão sendo discutidas por políticos e acadêmicos nesses locais. E essas discussões chegam aos pesquisadores e políticos do Brasil, exercendo influência.

Apesar do termo “povos e comunidades tradicionais” ter sido inicialmente elaborado dentro dos campos científico e político, com as diferenças e influências entre um e outro, ele está em constante transformação, e as comunidades tradicionais cada vez mais passam a influenciar na definição do termo. O aspecto científico, muito pela influência da antropologia, levava em conta as definições que as próprias comunidades faziam sobre si, mas ainda era uma formação e conceito que partiam do mundo científico. Cada vez mais, membros de comunidades tradicionais atravessavam as fronteiras culturais – não deixavam de fazer parte da sua cultura, que é diferente em cada segmento dos povos tradicionais, mas também buscavam interferir e fazer parte da cultura capitalista. Indivíduos de diferentes comunidades passam a entrar na academia, e a fazer pesquisas científicas. Da mesma forma, outros indivíduos passam a assumir cargos públicos, fazer parte do Estado, e influenciar internamente a constante construção do conceito.

O I Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais, que ocorreu em 2005, foi um marco nesse sentido, pois um dos pontos centrais do encontro foi o momento em que os povos se dividiram para refletir o que entendiam como povos e comunidades tradicionais. Esse foi um encontro organizado pelo Estado, mas que já possuía membros de povos tradicionais trabalhando nele, e foram esses membros que trataram de planejar esse evento. O encontro teve a presença e o auxílio, na organização, de importantes nomes da academia que estudavam o tema. Esse encontro será tratado de forma mais detalhada no capítulo seguinte, mas trazemos aqui algumas das definições trazidas pelas diferentes comunidades.

Claudionor Terena, representante dos povos indígenas, sentiu falta da questão da reciprocidade. Sobre a questão da identidade, lembrou que o vínculo com o território não se limita à posse de um espaço de terra, mas é onde se afirma a reprodução de uma identidade comunitária, com o uso da prática agrícola relacionada a fenômenos naturais como o ciclo da lua ou a direção do vento. (Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005, p.7)

Valdivino, catingueiro e membro de comunidade de fundo de pasto, ressaltou que para responder a ameaças, muitas pessoas recorrem à tradicionalidade, dizendo que já vivem em suas terras há muitos anos, que o pai e o avô nasceram lá. (Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005, p.7)

A questão do território é fundamental nesses relatos. Da mesma forma que o conflito com membros da sociedade capitalista. Foi ressaltado, igualmente, nesse Encontro, que não se pode cair em dualismo, não existe uma única cultura dos povos tradicionais que difere da

cultura capitalista. Existe uma diversidade de culturas dessas comunidades, que diferem uma das outras tanto quanto diferem da cultura dominante. A questão que trazem é que o Estado só pensa e age levando em consideração a cultura do capital, desprezando todas as outras. Esse é um ponto fundamental nessa união, a busca pelo reconhecimento das diferenças, tanto entre esses povos com a cultura dominante, como deles entre si, visto que quando o Estado agia para essas comunidades fazia isso de uma forma homogênea. Outro trecho marcante foi dito por Dijé, que no relatório não expressava de qual comunidade fazia parte:

Não temos um conceito pronto, mas somos o que somos porque defendemos nossos interesses e muito mais. Por isso, para nos identificar, somos nós que temos de dizer o que somos, porque estamos dentro do contexto dessa sociedade e temos que levar isso pra rua, para fazer com que o que está na Constituição seja cumprido. (Fala de Dijé, Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005 p.15)

É importante também se ressaltar que foi feito um trabalho em que os diferentes segmentos se reuniram em grupos para definir suas principais características e, dessa forma, buscar elementos que estivessem presentes nas diferentes comunidades. A questão dos conflitos fundiários foi um ponto chave para praticamente todos os segmentos, com exceção dos ciganos. Isso demonstra, mais uma vez, os semelhantes conflitos que esses povos enfrentam como o grande ponto de união entre eles. Os diferentes movimentos que são marginalizados e entram em conflito com entidades públicas e privadas, são unificados pela universalidade da opressão.

#### **1.4 Conflitos ontológicos**

Já vimos como a identidade se forma através da diferença, e também a importância do conflito para o conceito de povos tradicionais, como os diferentes grupos se identificaram uns com os outros por conta dos semelhantes conflitos que enfrentavam. É preciso, portanto, entender as particularidades desses conflitos, o que eles têm em comum que cria essa identificação entre os grupos. Na maioria dos casos, é possível pensar que não é apenas um conflito político, mas um conflito ontológico, que coloca à frente visões de mundo diferentes.

O conceito de ontologia utilizado aqui não busca remeter à classificação de ontologias proposta por Descola (2005) mas a noção proposta por Mauro de Almeida (2013). Ontologia pode ser pensada como “o acervo de pressupostos sobre o que existe” (Almeida, 2013, p.9). Diferentes ontologias, portanto, supõem diferentes certezas sobre o que existe, produz diferentes verdades. A relação entre a ciência e o saber tradicional, por exemplo, duas formas

distintas de se produzir verdades, demonstra um diálogo entre ontologias diversas, mas que também pode produzir diversos conflitos. Um grande exemplo desse encontro de ontologias ocorre na área farmacêutica, que se utiliza dos saberes tradicionais para produzir remédios e cosméticos. Apesar de haver trocas de experiências que podem ser consideradas positivas, também gera conflito pelo uso do saber tradicional por indústrias capitalistas para gerar lucro, sem o devido retorno àqueles que detinham o conhecimento. Movimentos indígenas, inclusive, já se posicionaram para não mais trocar informações sobre saberes tradicionais, especialmente aqueles ligados a plantas medicinais, em razão do histórico de apropriação indevida desses saberes por outros setores da sociedade (Ata II, reunião da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, 2006).

É importante ressaltar que não existe uma ontologia dos povos tradicionais, mas, na realidade, uma grande quantidade de ontologias de diferentes grupos, que entram em conflito com a ontologia capitalista que é a dominante. Inclusive um mesmo segmento dos povos tradicionais, como o de indígenas, pode ter diversas ontologias diferentes. A união dos diferentes povos tradicionais não ocorre por semelhanças ontológicas, embora essas semelhanças possam ocorrer, mas por terem os mesmos conflitos com a ontologia dominante. Também não se tem, aqui, a intenção de comparar as ontologias desses diferentes grupos, se reconhece que elas são muito distintas e com complexidades próprias.

Uma diferença que gera intensos confrontos entre a ontologia capitalista e as diversas ontologias da grande maioria, se não a totalidade, dos povos tradicionais é a relação com a natureza, em que a primeira entende tudo como mercadoria (Lima, 2015), inclusive os indivíduos. Para muitas das diferentes ontologias existentes entre os povos e comunidades tradicionais, existem diversos elementos que não podem ser expressos como produto. A noção de um território é um exemplo marcante. Um pedaço de terra pode ser visto de diferente forma por grupos que tenham diferentes ontologias, com valores simbólicos bem distintos. Numa visão que analise os recursos presentes em uma região, uma área pode ter grande valor para um grupo por seu potencial turístico, ou por uma terra boa para plantar ou criar certo alimento, enquanto para outro grupo o valor do território estará exatamente na diversidade da flora e fauna existentes. Podemos trazer o exemplo da carcinicultura, criação de crustáceos, que costuma ocorrer em regiões de manguezais. Territórios que têm grande valor para certas ontologias, exatamente pela diversidade de flora e fauna encontradas em um mangue, são valorizados por outra pela capacidade de criar uma espécie só. Essas diferentes visões acarretam distintas consequências, pois ao se utilizar regiões de mangue para a carcinicultura se reduz a

biodiversidade da área, o que afeta outros grupos (Nóbrega; Martins, 2015). É possível ir mais além ao pensar que um território não é apenas fonte de recursos. Se para a ontologia capitalista o território se reduz a essa visão economicista, para outras ontologias o território é parte fundamental de diversos elementos culturais daquele grupo, e não apenas para a obtenção de recursos. No caso descrito acima, o mangue não costuma ser apenas fonte de recursos, muitas vezes também faz parte da cultura e da história daquela comunidade. Confrontos entre comunidades tradicionais e empresas, o Estado, ou até indivíduos, costumam ser conflitos entre ontologias diferentes e uma disputa de realidades. “Há, sim, diferentes realidades em competição, junto com ontologias que nesse caso são antagônicas” (Almeida, 2013, p.21). Almeida traz o exemplo de uma proposta para vender o produto da caça para o mercado urbano, ignorando que, na realidade das populações que eram responsáveis por essa caça, o tratamento do animal morto, assim como a forma do consumo e por quem esse seria consumido, afetavam a vida do caçador, através do fenômeno “panema”. As duas ontologias são antagônicas, para uma realidade existir é necessário que a outra não exista, e, portanto, para que a caça possa virar mercadoria é necessário extinguir-se o conceito de panema. O objetivo, nesses casos antagônicos, não é a adequação das diferenças, mas a destruição de uma realidade existente em substituição de uma outra (Almeida, 2013).

O que existe para uma ontologia pode não existir para outra. “Não nos enganemos: não se trata de conflitos culturais, e sim guerras ontológicas, porque o que está em jogo é a *existência de entes* no sentido pragmático” (Almeida, 2013, p.22, grifo do autor). Se para uma realidade existir é necessário o fim da outra, é uma disputa da existência de uma visão de mundo. É preciso ressaltar, mais uma vez, que não se trata de uma disputa entre duas ontologias, mas entre uma ontologia dominante e diversas outras ontologias. No terceiro capítulo, essa questão ontológica vai retornar, numa análise de como isso é tratado, ou não tratado, pelo poder jurídico, instituição de mediação dos conflitos.

### **1.5 Identidade de povos tradicionais**

Vimos, ao longo do capítulo, como se formaram os conceitos de identidade e de povos tradicionais, restando agora analisar se é possível pensar no conceito de povos tradicionais como uma identidade coletiva. O conceito de comunidades tradicionais abrange uma grande diversidade de grupos, que formam diversas identidades. Não resta muita dúvida que exista uma identidade quilombola ou seringueira, por exemplo, de acordo com diversos autores, como

Alfredo Wagner de Almeida e Antônio Carlos Diegues, utilizando o termo identidade para se referir a segmentos que formam os povos tradicionais. Percebe-se, portanto, que o conceito de povos tradicionais abriga uma diversidade de identidades, e a questão é se o conceito se limita a isso ou se ele também pode ser entendido como uma identidade coletiva, numa espécie de guarda-chuva.

Fato similar ocorre com a questão indígena. Esse também foi um conceito implementado pelo poder público para agrupar vários grupos diferentes uns dos outros, e, com o tempo, esses grupos passam a utilizar esse conceito de forma política. Existem diversas etnias diferentes e cada uma forma uma identidade própria, como os Ticuna, os Terena, os Pataxós, entre tantos outros. No entanto, esses povos também se reconhecem na identidade indígena, num processo que foi construído ao longo de anos. A proposta é analisar se fato similar ocorre com os povos tradicionais.

É preciso ressaltar, primeiro, que estamos trabalhando com um conceito não essencialista de identidade. Portanto, não se busca um conceito cristalino e fixo, com características que todos os povos tradicionais partilhariam. Entende-se a identidade como algo móvel, que se forma por conta de um determinado contexto e pode se alterar ao longo do tempo e, inclusive, desaparecer. Os indivíduos podem possuir uma diversidade de identidades fluidas, que nem sempre estão em sintonia. É com essa visão de identidade, muito útil para refletir a sociedade atual, que se pode pensar numa identidade de povo tradicional, pois ela não apagaria ou diminuiria as outras identidades que compõem esse grupo, pelo contrário, a identidade de povo tradicional auxiliaria a ressaltar as identidades próprias dos grupos que a compõe.

A primeira questão essencial é a identificação. As identidades são fluidas e estão em constante mudança, nesse cenário a identificação não ocorre de forma automática, mas é construída, é um processo que faz um indivíduo se reconhecer em uma identidade. Esse processo não surge do nada, ele está relacionado às realidades sociais existentes. Se a identidade se forma através de práticas discursivas, a identificação se associa ao processo de subjetivação desses discursos. É um processo individual, em que o indivíduo, por diferentes razões, entende que faz parte de algo. No exemplo dado anteriormente, a identidade indígena, indivíduos de diferentes etnias começam a se identificar como indígenas num processo de lutas políticas pelos direitos indígenas, ou seja, lutavam por um conjunto de direitos que atenderiam a essas várias etnias. A identidade indígena não surgiu no momento em que o conceito foi criado, mas ela se formou ao longo dos anos, quando diferentes indivíduos começam a se identificar com o conceito e utilizá-lo de forma política. Stuart Hall (2011) afirma que as identidades do sujeito

pós-moderno adquirem cada vez mais um caráter político, se relacionando muitas vezes com movimentos sociais.

É inegável que atualmente os diferentes segmentos que compõe os povos tradicionais se identificam com o conceito. Essa identificação também foi um processo, inicialmente eles foram posicionados dentro desse conceito, não eram eles que se nomeavam dessa maneira. Foi visto como isso se altera através de diversos processos, e em um momento eles passam a se identificar como povos tradicionais. Já abordamos, inclusive, como esses segmentos auxiliaram na formação de uma definição do conceito, tanto no I Encontro de Povos Tradicionais como através da Comissão e depois do Conselho de Povos Tradicionais. Se no início dos anos 2000 havia apenas 15 segmentos que se identificavam dessa maneira, e estavam presentes nesse I Encontro, atualmente 27 segmentos se identificam como povos tradicionais. Volta-se a retomar o ponto que identidade não é mais uma questão de ser, mas de tornar-se. As comunidades quilombolas, caiçaras, quebradeiras de coco babaçu, ciganas, e tantas outras, se tornaram povos tradicionais.

Numa visão baseada no senso comum, a identificação é construída a partir do reconhecimento de características compartilhadas, ou de uma origem comum (Hall, 2004). Até é possível observar que as diferentes comunidades tradicionais possuem características comuns – foram citadas algumas na definição deste conceito, especialmente que todas enfrentam confrontos com as instituições e indivíduos da sociedade capitalista. Poderia se pensar numa origem comum, pois foi visto que a grande maioria das comunidades se forma através dos ciclos econômicos e mesmo no fim desses ciclos. Também se poderia pensar que são os confrontos existentes que fazem esses grupos se mobilizarem e iniciarem uma luta política, existindo uma origem comum nessa mobilização política. No entanto, Stuart Hall mostra que o processo de identificação não se limita a essa visão do senso comum. Ele é também “um processo de articulação, uma suturação, uma sobredeterminação, e não uma subsunção” (Hall, 2004, p.106). A identificação não é, portanto, apenas se colocar num contexto mais amplo, se compreender fazendo parte de um conjunto, mas sim um processo de articulação, que não é definitivo.

Em contraste com o “naturalismo” dessa definição, a abordagem discursiva vê a identificação como uma construção, como um processo nunca completado – como algo sempre “em processo”. Ela não é, nunca, completamente determinada – no sentido de que se pode, sempre, “ganhá-la” ou “perdê-la”; no sentido de que ela pode ser, sempre, sustentada ou abandonada. Embora tenha suas condições determinadas de existência, o que inclui os recursos materiais e simbólicos exigidos para sustentá-la, a identificação é, ao fim e ao cabo, condicional; ela está, ao fim e ao cabo,

alojada na contingência. Uma vez assegurada, ela não anulará a diferença. (Hall, 2004, p.106)

Só a identificação, no entanto, não é suficiente. Podemos nos identificar com diversas coisas que não necessariamente formam uma identidade. Alfredo Wagner de Almeida apresenta a diferença entre filiação e identidade. Ele mostra como diversos segmentos, como quilombolas, quebradeiras, seringueiros, entre outros, se associam a Sindicatos de Trabalhadores Rurais através dos quais passam a ter direitos à previdência social. Uma “filiação é vivida como pertencimento a um grupo ocupacional, consoante a legislação e os direitos decorrentes (trabalhistas, previdência social)” (Almeida, 2008, p.88), enquanto a identidade tem “características identitárias e é voluntária, pressupondo no mais das vezes situações de antagonismo manifesto” (Almeida, 2008, p.88). Portanto, esse reconhecimento de se identificar como povo tradicional pode ser visto como a formação de uma identidade, mas também como filiação a um grupo para ter acesso a legislação existente para esse grupo. É preciso observar se existem outras características identitárias nesse conceito de povos tradicionais para poder entendê-lo como uma identidade e não apenas como uma filiação.

Vimos anteriormente como a identidade não essencialista é formada a partir da diferença. Esse é um fator essencial quando se analisa as comunidades tradicionais, que se diferenciam da cultura dominante. Mais importante do que características semelhantes que as diversas comunidades possuem, é o fato de todas elas se diferenciarem do modo de vida capitalista. Inclusive, diversas das semelhanças que existem são apontadas por membros dessa cultura capitalista, a relação com a natureza ou com o mercado, por exemplo, e são consideradas semelhanças importantes exatamente por se diferenciarem do modo de vida dominante. Edward Said, no seu livro *Orientalismo*, mostra como a cultura ocidental construiu uma ideia do oriental através de pressupostos e representações com base nas convicções da cultura ocidental. As representações do oriental assumem um polo negativo, sendo construídas com base no fundamentalismo islâmico. Said argumenta que essa representação do oriental demonstra muito mais os medos da cultura ocidental do que de fato uma realidade desse oriente, que no caso se resumiria ao Oriente Médio e à África do Norte. Até porque esse oriente é retratado de forma uniformizada quando, na realidade, é uma imensa diversidade. Além disso, essa construção do oriental também propicia a construção do ocidental. A identidade se forma pela diferença, e ao buscar representar o que seria oriental, se ressaltam as características que os diferem do ocidental. Pode-se não estar falando diretamente do ocidente, mas, ao definir o orientalismo, se caracteriza também o ocidental. No caso dos povos tradicionais, ocorre uma diferença, pois é o

exótico que se encontra e foi formado dentro do próprio território nacional. Apesar disso, quando a cultura capitalista busca definir o que seria esse tradicional, também se está construindo o que não é tradicional. Se as comunidades tradicionais têm uma relação sustentável com o meio ambiente, significa também que a sociedade capitalista não tem essa relação sustentável, por exemplo.

Por outro lado, as sociedades da periferia têm estado *sempre* abertas às influências culturais ocidentais e, agora, mais do que nunca. A ideia de que esses são lugares “fechados” – etnicamente puros, culturalmente tradicionais e intocados até ontem pelas rupturas da modernidade – é uma fantasia ocidental sobre a “alteridade”: uma “fantasia colonial” *sobre* a periferia, mantida *pelo* Ocidente, que tente a gostar de seus nativos apenas como “puros” e de seus lugares exóticos apenas como “intocados”. (Hall, 2011, p.80)

Essa marcação da diferença existe desde quando o conceito de comunidades tradicionais foi criado pela cultura capitalista, como forma de agrupar aqueles grupos que se diferenciavam. Isso se mantém no processo de ressignificação do conceito, em que os grupos passam a se identificar com ele e se assumir como povos tradicionais. Esse é um processo em que não buscam ser incorporados à cultura dominante, mas ter as suas diferenças valorizadas. É verdade que, para isso, eles buscam a criação de direitos, num processo jurídico e legislativo que foi criado e faz parte da sociedade capitalista. No entanto, isso não se configura como uma tentativa de se incorporar ao modo de vida dominante, mas sim utilizar elementos e instituições ocidentais para conseguir manter o seu modo de vida próprio e valorizar a diferença<sup>5</sup>.

Existe um processo que normatiza a identidade dominante, de forma que ela sequer é vista como uma identidade (Silva, 2004). Nesse caso, a identidade de ocidental é normatizada de uma forma que praticamente não se pensa nela como uma identidade. No entanto, esse ocidental também foi produzido e construído ao longo dos anos, com suas representações e simbologias. Apesar do capitalismo global se projetar como a força da modernização, trans-histórico, transnacional e universal, ele é, na realidade, um processo de ocidentalização (Hall, 2004). Construiu-se a ideia que a globalização, resultado desse processo de ocidentalização do capitalismo, vai homogeneizar as identidades. Efetivamente, o que ocorre é o oposto, com a globalização os confrontos se tornam mais evidentes, o que muitas vezes gera um processo que vai reforçar uma identidade (Hall, 2011).

---

<sup>5</sup> Essa questão dos confrontos, e da mediação deles, ocorrerem dentro do modo de vida capitalista, e a necessidade desses povos em participar desses confrontos dentro dos parâmetros ocidentais para lutar pelo direito de permanecerem diferentes será mais bem explorado no capítulo III desta dissertação.

O conceito de tradicional se forma como uma diferenciação do ocidental. No entanto, ele também é composto por uma série de diferenças internas. Essas diferenças não têm um caráter desagregador, mas, pelo contrário, são valorizadas. As diferenças entre as comunidades tradicionais não são vistas como algo que as separe, mas como uma forma de conhecimento, essa variedade promove a capacidade de pensar em diferentes formas de ação. É por isso que uma suposta identidade de povos tradicionais não diminuiria as identidades próprias de cada segmento, mas, pelo contrário, as coloca em evidência. Ao perceber que o quilombola se diferencia do seringueiro, que se diferencia do caiçara, que se diferencia do faxinalense, e assim por diante, as identidades quilombola, caiçara, seringueira e faxinalense são reforçadas. Ao mesmo tempo que se reconhecem semelhanças, também se percebe que existem diferenças, e nessa percepção se fortalecem as identidades locais.

Um bom exemplo é o das novas identidades que emergiram nos anos [19]70, agrupados ao redor do significante *black*, o qual, no contexto britânico, fornece um novo foco de identificação *tanto* para as comunidades afro-caribenhas *quanto para* as asiáticas. O que essas comunidades têm em comum, o que elas representam através da apreensão da identidade *black*, não é que elas sejam, cultural, étnica, linguística ou mesmo fisicamente, a mesma coisa, mas que elas são vistas e tratadas como “a mesma coisa” (isto é, não brancas, como o “outro”) pela cultura dominante. É a sua exclusão que fornece aquilo que Laclau e Moufee chamam de “eixo comum de equivalência” dessa nova identidade. Entretanto, apesar do fato de que esforços são feitos para dar a essa identidade *black* um conteúdo único ou unificado, ela continua a existir como uma identidade *ao longo de uma larga gama de outras diferenças*. Pessoas afro-caribenhas e indianas continuam a manter diferentes tradições culturais. O *black* é, assim, um exemplo não apenas do caráter *político* das novas identidades, isto é, de seu caráter *posicional* e conjuntural sua formação em e para tempos e lugares bem específicos) mas também do modo como a identidade e a diferença estão inextricavelmente articuladas ou entrelaçadas em identidades diferentes, uma nunca anulando completamente a outra. (Hall, 2011, p.86-7)

A descrição dessa identidade *black* que se formou no Reino Unido nas últimas décadas combina perfeitamente com a ideia de uma identidade de povos tradicionais. Uma questão essencial quando se trabalha com esse conceito de identidade é fugir do binarismo, da noção de “nós” e “eles”. O quilombola vê o caiçara como diferente, mas não é a mesma diferença que observa em relação à cultura capitalista. Não é simplesmente uma dicotomia, os quilombolas e todos os outros<sup>6</sup>. Um exemplo perfeito para ilustrar isso é a expressão “parente”, usada entre membros de diferentes comunidades tradicionais para se referirem uns aos outros. Quando um

---

<sup>6</sup> Esse binarismo surge da ontologia capitalista, que coloca o ocidental de um lado e todos os outros grupos de outro.

quilombola chama um caiçara de parente, para seguir no exemplo descrito acima, está evidenciando que existe uma relação forte ali, que eles fazem parte de algo em comum. Numa visão diacrônica, seriam apenas os quilombolas e o resto, mas na perspectiva de uma visão não binária é possível entender como uma diversidade de identidades forma o conceito de povos tradicionais, e esse conceito também pode formar uma identidade. Um indivíduo pode reivindicar a identidade de caiçara, mas também pode reivindicar a identidade de povo tradicional. O contexto é que vai influenciar qual identidade será reivindicada.

Como Stuart Hall menciona, as identidades passam a assumir um caráter cada vez mais político, e é nesse sentido que se forma a identidade de povos tradicionais. Existe também um caráter cultural, de pertencer a algo, mas o caráter político assume um papel preponderante, a ideia de se mobilizar por algo é que forma essa identidade. O futuro é colocado em referência, ao invés do passado. Identidade representaria, assim, a união por causas coletivas, que vai proporcionar formas de ações coletivas. Ocorre a “utilização dos recursos da história, da linguagem e da cultura para a produção não daquilo que nós somos, mas daquilo no qual nos tornamos” (Hall, 2004, p.109). A expressão “parente” é exatamente um recurso linguístico que invoca essa luta por um futuro. As questões de um passado em comum, como “quem nós somos” ou “de onde viemos”, são menos importantes do que as questões de “o que nos tornaremos”. A questão do como se é representado assume um papel fundamental. Assumir uma identidade é também entrar numa luta para formar a representação daquela identidade (Hall, 2004). Quando diversos povos tradicionais se identificam com o termo, também iniciam uma batalha pela formação da representação daquele termo. O I Encontro de Povos Tradicionais e a Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais foram espaços onde aqueles que se identificavam como povos tradicionais buscaram influenciar na construção da representação do que seriam comunidades tradicionais. Foi um momento chave e decisivo. Não é uma identidade que surge naturalmente, mas sim um processo de lutas políticas que só pode surgir num contexto específico.

É precisamente porque as identidades são construídas dentro e não fora do discurso que nós precisamos compreendê-las como produzidas em locais históricos e institucionais específicos, no interior de formações e práticas discursivas específicas, por estratégias e iniciativas específicas. Além disso, elas emergem no interior do jogo de modalidades específicas de poder e são, assim, mais o produto da marcação da diferença e da exclusão do que o signo de uma unidade idêntica, naturalmente constituída, de uma mesmidade que tudo inclui, uma identidade sem costuras, inteiriça, sem diferenciação interna. (Hall, 2004, p.109)

É nessa perspectiva política também que se pode articular a defesa do território. Alfredo Wagner de Almeida argumenta sobre a importância da defesa de um território comum para a formação das identidades locais. Numa ampliação do argumento, é possível pensar que os povos tradicionais também defendem um território comum como um todo, e assim também ocorre uma construção dessa identidade nessa defesa. Em termos geográficos, biológicos e até culturais, os territórios das diversas comunidades tradicionais são diferentes, mas em termos políticos eles assumem um caráter comum. É uma defesa pelo território tradicional, ou pelas terras tradicionalmente ocupadas, na expressão utilizada por Almeida. Inclusive, ocorrem articulações pela defesa do território tradicional como um todo. Ao mesmo tempo que ocorre a luta pela defesa do território específico, e assim se forma a identidade local, também ocorre a luta pela defesa do território tradicional como um todo – a Comissão de Povos Tradicionais é uma expressão dessa luta – e assim se formaria a identidade de povos tradicionais.

Stuart Hall alega que as identidades se relacionam com os novos movimentos sociais. O caráter político dessas novas identidades, de uma luta coletiva, é que se associa à luta dos movimentos sociais. Ibarra et al. caracterizam movimentos sociais como “actores políticos creadores de significado con el objetivo de desafiar los discursos sociales dominantes y exponer una forma alternativa de definir e interpretar la realidad”<sup>7</sup> (2002, p.44). Em outro momento, os mesmos autores definem movimento social “como una forma de acción política colectiva que implica la preexistencia de un conflicto que trata de resolverse a través de la movilización”<sup>8</sup> (2002, p.53). É evidente a relação dessas definições com a formação do conceito de povos tradicionais que vimos anteriormente. Os autores também argumentam como as ações coletivas se relacionam com as oportunidades que o meio oferece a elas. É a estrutura de oportunidades políticas que favorece a fomentação de movimentos sociais. Essa estrutura seria as dimensões do entorno político que favorecem, ou desfavorecem, a ação coletiva. Existem recursos exteriores aos grupos que vão influenciar nas ações dos movimentos sociais, por reduzirem os custos da ação coletiva, proporcionarem potenciais aliados e mostrarem as vulnerabilidades do poder público. Três pontos são colocados em evidência: o acesso às elites políticas, a disponibilidade de aliados influentes, e a conexão com uma estrutura internacional favorável (Ibarra et al. 2002, p.32-3). De acordo com essa argumentação, a ação coletiva surgiria quando as pessoas têm acesso a espaços necessários para escapar da passividade habitual, e a

---

<sup>7</sup> atores políticos criadores de significado com o objetivo de desafiar os discursos sociais dominantes e expor uma forma alternativa de definir e interpretar a realidade (a tradução é nossa)

<sup>8</sup> como uma forma de ação política coletiva que implica a preexistência de um conflito que tenta ser resolvido por meio da mobilização (a tradução é nossa)

oportunidade de utilizar esses espaços. Quando se observa a ação coletiva dos povos tradicionais, é possível constatar que essa estrutura de oportunidades políticas proporcionou uma maior atuação desses grupos como movimentos sociais. Situações de confronto de povos tradicionais com empresas ou com o poder público existem há muito tempo, aspecto inclusive muito latente no período da ditadura, com a aprovação de grandes empreendimentos econômicos que afetavam o meio ambiente, e também com a criação de Unidades de Conservação que buscavam expulsar aquelas comunidades que viviam em áreas que seriam exploradas. A atuação dessas comunidades como movimento social, no entanto, cresceu no período final da ditadura e principalmente com a volta da democracia, o que fica evidenciado na criação da União das Nações Indígenas, que teve grande influência na Constituinte, ou na atuação da Aliança dos Povos da Floresta de 1986, que incluía indígenas e seringueiros da Amazônia. Esses movimentos eram protagonizados pelas próprias comunidades, que se organizavam politicamente, mas também formavam alianças com partes da sociedade civil, sobretudo antropólogos, advogados e geógrafos, e também com uma nova geração de cientistas naturais empenhados em reconhecer o papel do conhecimento das comunidades tradicionais para a conservação. Esses movimentos cresceram ainda mais na década de 1990 e especialmente após os governos do Partido dos Trabalhadores, na virada do século. Cabe, contudo, a indagação que Ibarra et. al. incluem no seu texto, se esses movimentos sociais surgem por causa das oportunidades políticas ou se o surgimento deles cria as oportunidades políticas. O que se pode perceber é que se estabelece um caminho duplo, em que as oportunidades abrem caminho para a ação política, ao mesmo tempo que os movimentos sociais também criam oportunidades (Ibarra, 2002). Não é o cálculo racional individual que leva um indivíduo a participar de uma ação coletiva, mas isso acontece através do contato primário, “cara a cara”, daqueles em quem se confia, dos que formam um grupo. É essa confiança naqueles que formam uma mesma identidade que ativa a ação coletiva do grupo (Ibarra, 2002). Partindo dessa argumentação, é a identidade de povo tradicional que cria a confiança entre as pessoas que se identificam dessa forma, e que permite que esses grupos se organizem e exerçam ações coletivas visando o seu futuro.

Assumir uma identidade é também um exercício de poder. O sistema classificatório cria objetos de poder político e simbólico, e isso ocorre com a classificação de povos tradicionais. Se, no princípio, era uma categoria subalterna, com o tempo vai adquirindo direitos e um certo poder. Com a Comissão e depois o Conselho de Povos Tradicionais, as comunidades que assim se declarassem faziam parte desse órgão público, e dessa forma influenciavam nas políticas

públicas referentes a eles, ainda que houvesse limitação nessa influência. Se identificar como povo tradicional adquire também uma característica de ganho de força política.

Nesse aspecto, é possível pensar que as identidades são também performáticas (Woodward, 2004; Silva, 2004). Ao assumir uma identidade, se assume também uma performance do que se espera daquela identidade, e diversas ações são resultado disso. Ao se assumir como povo tradicional, uma comunidade não vai defender o interesse do capital ou a destruição do meio ambiente local, pois seria recriminada pelas outras comunidades. Da mesma forma, se identificar como povo tradicional significa uma luta política. Não é um pré-determinismo, mas entender que, ao se identificar com uma identidade, se absorve certas características que são fundamentais nela.

Numa síntese, ao se partir de uma perspectiva não essencialista do conceito identidade é, sim, possível pensar numa identidade de povos tradicionais. Numa perspectiva fluida, com ênfase na diferença, se afastando de uma visão diacrônica, e focando nos aspectos políticos, o conceito de povos tradicionais assume um caráter identitário. Essa não seria uma identidade fixa e permanente, mas em constante construção, articulada à realidade atual, e futuramente ela pode modificar seus aspectos e até deixar de existir. A identidade de povo tradicional existe nessa realidade atual e como resposta a essa realidade. No capítulo posterior iremos analisar a Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, e como ela se constituiu um ambiente fundamental na construção e manutenção dessa identidade.

## **CAPÍTULO II**

### **A COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

#### **2.1 Marcos para a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**

##### **2.1.1 O contexto social pré-Constituição de 1988**

Apesar da Constituição de 1988 ter sido o primeiro documento a garantir direitos a setores dos povos e comunidades tradicionais, foram a mobilização e as lutas travadas durante as décadas de 1970 e, sobretudo, 1980, por diversos segmentos – especialmente os indígenas, quilombolas e seringueiros –, que possibilitaram que a legislação a ser criada começasse a reconhecer esses povos como seres de direito. Historicamente, as demandas políticas dos segmentos hoje reconhecidos como povos e comunidades tradicionais eram pautadas em duas principais questões, o reconhecimento das diferenças identitárias e a luta pelo direito territorial das áreas tradicionalmente ocupadas (Favilla, 2017).

As terras indígenas já eram protegidas para que o território e as suas riquezas fossem de usufruto coletivo e exclusivo das nações indígenas antes da Constituição de 1988, mas o formato que essas terras eram demarcadas era assunto de debate, e ganhou força no final dos anos 1970 e começo da década seguinte com uma aliança entre diferentes tribos e parte da sociedade civil, que resultou num importante movimento pelos direitos indígenas na Constituinte (Carneiro da Cunha, 2009). Apesar de continuarem se reconhecendo em uma grande diversidade de etnias, também passam a assumir a identidade de indígenas como forma de união e fortalecimento das suas demandas. Os interesses e necessidades dos diferentes povos indígenas não eram prioridade na legislação destinada a eles, que era fundamentada na estigmatização e no preconceito, não reconhecendo a diversidade cultural existente entre esses povos (Souza e Barbosa, 2011).

O modelo de reserva indígena, baseado numa propriedade coletiva, foi inspiração para outros movimentos de comunidades tradicionais, especialmente os seringueiros na Amazônia (Carneiro da Cunha, 2009). Com o declínio da exportação de borracha na segunda metade do século XX, o governo do Acre começa a estimular, a partir dos anos 1970, a vinda de fazendeiros para a região, que desmatavam a floresta para pastagens e criação bovina. Com o desmatamento, os seringueiros que viviam na região viram seu sustento e cultura afetados, e

começaram a se organizar através de sindicatos rurais em articulação com a Igreja, cujos bispos locais eram favoráveis à teologia da libertação (Costa e Moraes, 2015). Articulados, passam a entrar em conflito com esses fazendeiros, lutando contra o desmatamento da floresta. Enquanto os seringueiros seguiam a tática de empates, obstruindo as máquinas que derrubavam as árvores, os fazendeiros reagiam com a queima de seringais e o assassinato de lideranças (Diegues, 1994, p.133). Apesar do combate ao desmatamento não ter, para os seringueiros, um sentido ideológico de conservação da natureza como um bem da humanidade, mas sim de luta contra o desmatamento para ser possível preservar o modo de vida que seguiam, era claro que existia uma ligação entre o desejo dos seringueiros e o dos grupos favoráveis à conservação da natureza, que permitiu a criação de alianças para se tornarem parceiros na conservação ambiental (Carneiro da Cunha, 2009).

A aliança conservacionista foi assim uma estratégia, e criar as Reservas Extrativistas como unidades de conservação foi uma escolha tática. Porém, dizer que a aliança conservacionista foi uma estratégia não quer dizer que ela seja mentira, quer em substância, pois os seringueiros de fato estavam protegendo a biodiversidade, quer em projeto, já que este ainda estava sendo traduzido para o plano local. (Carneiro da Cunha, 2009, p.284)

Com a redemocratização do Brasil em 1984, esses movimentos, que já vinham crescendo, ganham ainda mais força e liberdade para lutar por seus direitos. Além disso, com o objetivo nacional de elaborar uma nova Constituição, era o momento ideal para se lutar politicamente por novos marcos legais para setores que ou eram ignorados pelo poder público, ou alvo de políticas integracionistas que buscavam acabar com a diversidade cultural desses povos. Esse aumento da mobilização não foi causado apenas pelo retorno da democracia, mas também decorrente do grande aumento dos conflitos criados nos anos anteriores. O aumento do agronegócio afetava as comunidades da região do Centro-oeste e especialmente na Amazônia. A fronteira agrícola era expandida, normalmente com o apoio do Estado como já demonstrado neste mesmo capítulo. O turismo e a especulação imobiliária também apresentavam um forte crescimento, atingindo grande parte dos povos costeiros. O projeto desenvolvimentista do Estado também acarretava grandes obras e empreendimentos que afetaram diversas comunidades. O caso do sul do Rio de Janeiro e norte de São Paulo é sintomático, com os povos que viviam ali sendo afetados de diferentes formas. A construção do trecho da BR-101 ligando o Rio de Janeiro a Santos acirra ainda mais as disputas fundiárias, recolocando a região dentro das políticas desenvolvimentistas do Estado, com a instalação da Plataforma Petrobrás, o Estaleiro Brasfels e a Eletronuclear. A estrada também permitiu o

avanço turístico luxuoso na região, com projetos econômicos voltados para condomínios, hotéis de luxo e marinas (Mendonça, 2010; Migueletto, 2011). Inicia-se um processo de valorização da terra na região, e um processo muitas vezes violento de aquisição de terras por parte de indivíduos de elevado poder econômico, que reivindicavam a posse alegando ser herança de ancestrais que deixaram a região no século anterior, quando o poderio econômico acabou. Os indivíduos que ainda viviam na região, hoje chamados de caiçaras ou quilombolas, não possuíam um título legal de propriedade, até porque nunca necessitaram de um. Tiveram, muitas vezes, suas terras adquiridas a preços irrisórios, e em várias outras foram expulsos por grileiros (Francesco, 2010). Esse movimento não fica restrito à região destacada, mas se repete pelo Brasil inteiro.

Ainda dentro do ideal desenvolvimentista, mas como contraponto a esse avanço econômico que degradava a natureza remanescente, aumenta-se muito a criação de reservas naturais, como uma forma de proteger parte das áreas verdes ainda existentes. São dois extremos do mesmo projeto desenvolvimentista, que muitas vezes estavam em desacordo, mas ambos olhavam as comunidades da mesma maneira, como um atraso ao progresso, fosse ele econômico ou ambiental.

Em primeiro lugar, as áreas protegidas são criadas pelo Estado mediante decretos e leis e conformam parte das terras da União, sendo, portanto, terras públicas. Em segundo lugar, a criação dessas áreas inclui sofisticadas pesquisas científicas envolvendo um grande leque de especialistas, mostrando o alto grau de conhecimento humano implicado nelas. Em terceiro lugar, as áreas protegidas estabelecem planos de manejos e especificam com minuciosos detalhes as atividades permitidas e proscritas dentro desses territórios. Em suma, as áreas protegidas representam uma vertente desenvolvimentista baseadas nas noções de controle e planejamento. (Little, 2004, p.272)

De 1970 a 1986 foi o período em que foi criado o maior número de parques nacionais no Brasil, e não surpreende que em pleno regime ditatorial eles fossem projetos realizados de cima para baixo, sem consultar as comunidades afetadas e sem se preocupar com os efeitos que essas unidades de conservação exerciam no modo de vida dos que lá viviam (Diegues, 1994). Uma das principais razões para que as comunidades locais fossem ignoradas é que a noção de meio ambiente, especialmente para cientistas naturais e profissionais da conservação, inclui uma dimensão exclusivamente biológica e natural, ignorando comunidades humanas nesse fator biológico, como se essas não fizessem parte do mundo natural (Diegues, 2000). Esse modelo de preservação se inicia nos países do eixo norte e remonta ao final do século XIX, com a criação, em 1874, do Parque Nacional de Yellowstone, se espalhando pelos outros países nos

diversos locais do globo, inclusive na América Latina, com a criação de reservas no México, em 1894, e na Argentina, em 1903. O debate no Brasil remonta também ao final do século XIX, conduzida pelo abolicionista André Rebouças, que se baseava no modelo americano, mas o primeiro parque nacional só foi criado em 1937, em Itatiaia, com o objetivo de incentivar a pesquisa e fornecer lazer às populações urbanas. Era promovida a ideia de uma natureza intocada e virgem propagada pelos parques americanos, ignorando que houvesse grupos humanos vivendo nessas áreas que deveriam ser protegidas, e como esses grupos contribuíam para que aquele local permanecesse digno de ser preservado. O modelo brasileiro seguia também o que havia sido estabelecido três anos antes na Convenção para a Preservação da Flora e Fauna, realizada em Londres em 1933, que sugeria que os parques nacionais seriam áreas administradas pelo poder público; destinados à preservação da flora e fauna para interesses científicos; e que devem servir para visitação pública (Diegues, 1994).

A partir da década de 1980, especialmente após a volta da democracia, começam a se organizar movimentos contrários à expulsão das populações locais na criação de parques, e também contrários à restrição ao seu modo de vida (Diegues, 1994). Esses movimentos eram protagonizados pelas próprias comunidades, que se organizavam politicamente, de maneira interna aos povos, e entre diferentes comunidades que enfrentavam problemas similares. Também formavam alianças com partes da sociedade civil, sobretudo com antropólogos, advogados e geógrafos (Carneiro da Cunha, 2009), e também com uma nova geração de cientistas naturais empenhados em reconhecer o papel de conhecimento das comunidades tradicionais para a conservação (Diegues, 2000, p.19).

Em 1986, foi criada a Aliança dos Povos da Floresta, entre seringueiros e indígenas, para enfrentar o desmatamento que os afetava. Antes disso, em 1985, foi criado o Conselho Nacional de Seringueiros, que tinha como principal objetivo a criação de reservas extrativistas, áreas que teriam suas florestas legalmente protegidas do desmatamento como forma de garantir a sobrevivência de uma comunidade. A primeira reserva extrativista foi criada em 1988 e a partir de 1990 começa a fazer parte dos tipos de Unidades de Conservação brasileiras (Diegues, 1994).

Diferente das reservas indígenas, que foram criadas com o principal objetivo de assegurar a sobrevivência das etnias e de suas culturas, as reservas extrativistas têm como principal objetivo a conservação da natureza. Essa conservação é feita reconhecendo a importância dos grupos que habitam o local para que esse se mantenha conservado. Essas reservas extrativistas demonstram o surgimento de um movimento pela conservação da

natureza contrário ao que era adotado no Brasil, e em grande parte do mundo até então. Ao invés de uma política cientificista que entendia que para conservar era necessário que não existisse interferência humana, principalmente se essa interferência não seguisse os princípios científicos, começa-se a adotar uma política que valoriza os conhecimentos tradicionais para a conservação da natureza, visto que esses conhecimentos foram responsáveis pela sua preservação até a decisão de transformar a área em uma Unidade de Conservação (Diegues, 1994, p.128-35). Essa disputa de discursos sobre como se deve preservar a natureza se mantém até hoje, existindo diferentes modelos de Unidades de Conservação, tanto os que permitem a presença humana, e não apenas a visitação turística, como os que não permitem, expulsando ou reprimindo as comunidades que vivem no local.

### **2.1.2 Os marcos legais para a criação da Comissão**

Todo esse contexto gera uma grande mobilização de alguns setores hoje reconhecidos como povos tradicionais para demandarem a garantia de seus direitos durante a elaboração da Constituinte. Tão importante quanto, foi que o contexto também permitiu que essas demandas fossem ouvidas o que fez que a Constituição de 1988 garantisse direitos a essas comunidades, especialmente aos setores indígenas e quilombolas. Esses povos, que até então eram vistos como um entrave para o desenvolvimento por conta da sua cultura, e por isso eram vítimas de uma política integracionista (Alencar, 2015), passam a ser tratados como membros importantes para a pluralidade cultural nacional.

A Constituição de 1988 garantiu a posse dos territórios ocupados pelas tribos indígenas, além de assegurar que seriam recompensados quando recursos naturais provenientes do seu território fossem explorados pelo governo ou empresas. Também apresenta uma mudança de postura na relação do Estado com as nações indígenas, expressa na Constituição através do artigo 216, que reconhece as diferentes culturas indígenas e garante a manutenção dessas culturas como importante patrimônio cultural brasileiro. Foi destinado todo um capítulo da Constituição para a questão indígena, demonstrando a importância do assunto. O Artigo 231 diz: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” Também foi definida, na Constituição de 1988, como seria feita a demarcação: primeiro através da elaboração de estudos

técnicos da Funai, depois a confirmação do Ministério da Justiça sobre as áreas que devem ser demarcadas e, por fim, a homologação do Presidente da República.

As comunidades quilombolas também foram incluídas na Constituição de 1988, apesar de não apresentarem o mesmo protagonismo que a questão indígena teve. Foi garantido, no Ato das disposições constitucionais transitórias, espécie de apêndice da Constituição, o direito à demarcação das terras de remanescentes de quilombos: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (Brasil, Art. 68, 1988). O formato dessa demarcação seria decidido após a promulgação da Constituição, o que só ocorreu em 2003 através do Decreto da Presidência da República nº 4887. Apesar de ter demorado quatorze anos para definir um formato para a demarcação das terras de quilombo, é importante salientar que através da Constituição de 1988 o Estado brasileiro passa a reconhecer a possibilidade de uma propriedade coletiva, e não apenas aquela voltada ao indivíduo e à propriedade particular (Lobo, 2013).

Os povos quilombolas e indígenas também são citados, apesar de não diretamente, no artigo 216 da Constituição, que diz: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.” A interpretação que se faz de “grupos formadores da sociedade brasileira”, pode incluir, além dos indígenas e quilombolas, as demais comunidades tradicionais.

A extensão de direitos às nações indígenas e demais comunidades tradicionais após a Constituição de 1988 ocorreu basicamente através de decretos da Presidência da República, o que demonstra um protagonismo da esfera executiva nessa questão. O único momento em que não foi o Executivo, mas sim o Legislativo, que estabeleceu avanços nos direitos às comunidades tradicionais aconteceu em julho de 2002, quando o Brasil ratificou o tratado da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, de 1989, através do Decreto legislativo nº 143. Essa Convenção passou a ter validade em território nacional como força de lei um ano depois, em julho de 2003, e é um documento que garante importantes direitos tanto às comunidades indígenas, como às quilombolas e demais povos tradicionais, colocando-os como protagonistas na tomada de decisões sobre as prioridades do seu desenvolvimento (Pimentel, 2015, p.679).

O termo tribal, no Brasil, pode remeter à noção de tribos indígenas, mas o texto da Convenção não utiliza critérios objetivos ou de caráter histórico para a definição de tribal,

utilizando apenas elementos subjetivos, englobando assim todas as comunidades tradicionais. O artigo 1º da Convenção 169 diz:

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais; (OIT, 2011, Art.1.a)

Apenas para o conceito de indígena é que a Convenção exige um caráter histórico na definição. Essa divisão entre tribais e indígenas é importante, visto que eles de fato têm diferenças consideráveis, principalmente no fato de habitar o país anteriormente à sua colonização.

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas. (OIT, 2011, Art.1.b)

Essa separação não é nem um pouco problemática, pois a Convenção não apresenta diferença de direitos entre os povos indígenas e tribais, sendo um exemplo de documento que ressalta a diferença entre as diversas comunidades tradicionais, mas contempla todas com os mesmos direitos, não fazendo distinção social entre os grupos. Além disso, ao fazer essa separação alarga a possibilidade de maior abrangência e de inclusão de outros grupos sociais (Shiraishi, 2007, p.45). Apesar do Brasil só o ter ratificado em 2002, o tratado é mais antigo, de 1989, e demonstra uma mudança de postura da comunidade internacional com os povos tradicionais, deixando de assumir uma conduta integralista e paternalista para colocar esses povos no protagonismo de seu próprio desenvolvimento (OIT, 2011, Introd. p.6). A Convenção nº 169 substitui outra mais antiga, a Convenção nº 107, da década de 1950, que, apesar de ser um marco para a época, já se encontrava obsoleta.

No bojo da revolução social e cultural que ocorreu em quase todo o mundo nas décadas de 1960 e 1970, os povos indígenas e tribais também despertaram para a realidade de suas origens étnicas e culturais e, conseqüentemente, para seu direito de serem diferentes sem deixarem de ser iguais.

Conscientes de sua importância e sob a orientação de sólidas organizações de promoção de seus interesses e proteção de seus direitos, esses povos passaram a assumir, eles próprios, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando, inclusive, serem chamados de “populações”. (OIT, 2011 p.6)

A Convenção 169 é resultado de uma mudança na mentalidade internacional com relação aos povos tradicionais: não os colocava mais em uma posição inferior e que mereciam ser protegidos por essa inferioridade, abandonando a política paternalista que reinava até então. Com essa Convenção ocorre uma mudança de perspectiva, passando a valorizar-se o multiculturalismo e as diferenças nos modos de vida, e, portanto, ressaltando a importância do respeito ao outro, valorizando as diferenças e buscando uma igualdade de direitos (Nobrega; Martins, 2015, p.459).

Em vista disso, por muitos anos, a lógica dos Estados americanos que, aos poucos, formavam-se, estava pautada na ideia de assimilação, de modo que os indígenas teriam que ser absorvidos pela sociedade através da incorporação dos valores da cultura hegemônica. Assim, sob variadas bandeiras ideológicas, foram e são, ainda, praticadas inúmeras atrocidades em face dos povos indígenas e de outros grupos culturalmente diferenciados, como os quilombolas e as comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da OIT se tornou, portanto, um marco no reconhecimento de direitos dos povos indígenas e tribais, os quais, por muito tempo, foram tomados como mão de obra escrava para a execução de atividades econômicas em favor das nações imperialistas, especialmente no período histórico conhecido como “As Grandes Navegações”, justamente porque este documento passou a refletir um movimento internacional de reconhecimento do multiculturalismo e da diferença. (Oliveira, 2015, p.669)

A Convenção 169 apresenta o direito à consulta, participação e consentimento, um importante instrumento para colocar os povos tradicionais como protagonistas na tomada de decisões sobre seu próprio desenvolvimento buscando garantir o direito de autodeterminação dos povos indígenas e tradicionais (Pimentel, 2015, p.695). Apesar desses três direitos serem independentes um do outro, é necessário que sejam aplicados conjuntamente para garantir que essas comunidades sejam, de fato, e não apenas na teoria, os sujeitos principais nas decisões referentes ao seu próprio grupo.

O direito à consulta deve ser aplicado sempre que houver medidas legislativas ou administrativas suscetíveis a afetá-los (OIT, 2011, Art.6º). Essas medidas podem ser a aprovação de um empreendimento econômico, de uma política pública, ou até de um projeto que busque proteger essas comunidades; se for afetá-los, eles devem ser consultados. Essa consulta não pode ser uma mera audiência informativa por parte do governo, sendo necessário ter o objetivo de um diálogo real com as comunidades afetadas, com a busca de um acordo (Pimentel, 2015 p.684). Essa consulta também deve ocorrer desde o começo do processo, e não apenas ao seu final, promovendo a participação inclusive nos processos preparatórios, como de

estudos de impactos sociais, espirituais, culturais e ambientais. Esses estudos são obrigações do governo, e seus resultados devem ser considerados critérios fundamentais para a implementação de uma atividade ou projeto (OIT, 2011, Art.7 3.).

O direito de participação é, junto com a consulta, a base da Convenção 169. Os dois são fundamentais para o protagonismo dos povos indígenas e tradicionais, e aplicar um deles sem aplicar o outro seria apenas uma forma de maquiar uma presença desses povos na tomada de decisão, sem de fato dar voz a eles (Pimentel, 2015, p.683). A participação deve ser constante e contínua, ocorrendo em todas as fases de qualquer processo que afete essas comunidades, e não apenas em um momento específico. A Convenção não estabelece de forma efetiva como essa participação deve ocorrer, afirmando apenas que é papel do Estado garantir essa participação através de instituições e outros mecanismos apropriados (OIT, 2011, Art.7), e esse direito deve guiar a aplicação da Convenção como um todo (Pimentel, 2015, p.685). Ao não delimitar como essa participação deve ocorrer, a Convenção deixa mais abrangente essa participação, podendo adaptar-se à realidade específica de cada Estado-Nação e dos povos afetados.

Cabe ao Estado garantir que tanto a participação como a consulta ocorram de boa-fé, impedindo que os próprios órgãos do governo, ou empresas envolvidas no processo, ludibriem indivíduos com menor acesso ao linguajar e ao ambiente jurídico e econômico (OIT, 2011, Art.6 2.). A consulta e a participação, portanto, garantem que os projetos do Estado para uma comunidade estejam de acordo com o que essa própria comunidade planeja para si própria, e o Estado deve criar condições específicas para que esses grupos possam efetivamente participar das decisões, inclusive investindo recursos para a formação e capacitação desses grupos, de acordo com suas preferências (Shiraishi, 2007, p.48).

A Convenção nº 169 reconhece que os povos indígenas e tribais se encontram em uma situação de desvantagem com relação aos outros indivíduos do país em que habitam, principalmente no que tange à participação na vida civil. Essa desigualdade se traduz na impossibilidade de participação destes povos na adoção de decisões a eles relativas.

Nesse contexto, o direito à participação previsto na Convenção nº 169 surge com o objetivo de sanar essa diferença, por meio da garantia da participação dos povos indígenas e tribais no processo de tomada de decisões que lhe afetem. (Pimentel, 2015, p.685)

O direito ao consentimento pode ser uma finalidade ou um requisito. No primeiro caso, o consentimento é o objetivo final de um processo de consulta e participação, e o Estado deve orientar todo o processo para obter esse consentimento. Caso não o consiga, o Estado ainda

pode ter a prerrogativa de qualquer decisão final (Pimentel, 2015 p.686). Já nos casos em que a integridade de uma comunidade fosse colocada em risco, o consentimento deveria ser um requisito, e a ação estatal só poderia ocorrer caso houvesse esse consentimento (Pimentel, 2015, p.686). Houve a tentativa, durante a redação da Convenção, de estabelecer casos em que o consentimento fosse um requisito, mas, no entanto, isso não ocorreu (Pimentel, 2015, p.686). O traslado de qualquer povo deverá ser evitado ao máximo (OIT, 2011, Art. 16 1.), e quando for necessário, como medida excepcional, deve haver o conhecimento e o consentimento da comunidade afetada. Na hipótese de não haver o consentimento, o traslado só poderá ocorrer após os procedimentos adequados em lei nacional (OIT, 2011, Art. 16 2.), o que mantém o Estado com a decisão final de traslado de um povo, mesmo que essa comunidade entenda que essa mudança possa afetar drasticamente a sua cultura e o seu modo de vida. Mesmo que esse consentimento não seja necessário, ele deve ser sempre o objetivo, não podendo o Estado abrir uma negociação que esse consenso não seja o principal objetivo, simplesmente informando o projeto e esperando que os povos decidam se vão consentir. É necessário que exista um plano para se chegar ao consentimento, com o Estado aberto a realizar mudanças de acordo com as crenças dos povos tradicionais do que seria melhor para o seu desenvolvimento. Por isso esse consentimento deve ser prévio – com as negociações ocorrendo desde o começo do projeto e não quando ele já está todo elaborado, livre – os povos não podem ser pressionados ou ameaçados para tomar uma decisão, devendo o Estado também respeitar o tempo que uma cultura precisa para passar por processos decisórios relevantes a toda a comunidade, e informado, sendo obrigação do Estado informar os povos sobre todo o processo que possa ocorrer, não podendo esconder informações para influenciar na decisão da comunidade. Se esse consentimento como finalidade não for prévio, livre e informado, e realizado conjuntamente com a consulta e com a participação, ele não é de fato o objetivo, se tornando um processo apenas para maquiagem violações na cultura e no território da comunidade afetada, permitindo ao Estado legitimar ações que pretende tomar sem levar realmente consideração o que essas comunidades pensam (Pimentel, 2015, p.696).

O artigo 15 da Convenção 169 da OIT garante aos povos indígenas e tradicionais o direito aos recursos naturais existentes em seus territórios, e a participação na conservação e administração desses recursos. No caso de recursos que a legislação nacional entende como propriedade do Estado, esses povos deverão ser consultados antes de autorizar e executar projetos para exploração desses recursos.

2. Em situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras. Sempre que for possível, os povos participarão dos benefícios proporcionados por essas atividades e receberão indenização justa por qualquer dano que sofram em decorrência dessas atividades. (OIT, 2011, Art. 16)

O artigo 17 da mesma Convenção também protege o território tradicional, estabelecendo que o Estado deve criar medidas para proteger as comunidades de interesses que possam prejudicá-las, ou prejudicar o território, evitando que pessoas alheias se utilizem do desconhecimento dos membros da comunidade para se beneficiar de suas terras ou recursos presentes nelas.

Em novembro de 2003 foi publicado o Decreto da Presidência da República nº 4887, já citado anteriormente, que Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Neste Decreto, o Estado afirma o que considera como grupos quilombolas:

Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Brasil, 2003).

A resistência que esses grupos enfrentam é um fator em destaque, evidenciando o conflito como elemento importante para o seu reconhecimento. O Decreto também garante o INCRA como o principal responsável nos processos para assegurar os direitos ao território quilombola. Além do INCRA, o Ministério da Cultura, através da Fundação Palmares, deve assistir e acompanhar o processo de regulação fundiária desses territórios para garantir a preservação da identidade cultural dos povos quilombolas (Art 5º). O Decreto foi resultado de anos de disputa por parte dos quilombolas para terem garantido os seus direitos estabelecidos na Constituição de 1988. Essa demora de 14 anos demonstra um dos principais problemas enfrentados pelas comunidades tradicionais no Brasil, que precisam estabelecer uma disputa duas vezes, primeiro para que sejam estabelecidos direitos para esses setores, e posteriormente para garantir que esses direitos estão sendo de fato cumpridos.

Outra legislação que afeta diretamente os povos tradicionais foi a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), através da lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. A lei não era destinada às comunidades tradicionais especificamente, mas tratava das UCs, que como foi visto anteriormente estão completamente relacionadas a essas comunidades, seja reprimindo residentes que viviam nas áreas protegidas, ou auxiliando esses residentes na preservação do seu território. Ele estabelece duas formas principais de preservação, as Unidades de Uso Integral, que não permite a habitação humana, e as Unidades de Uso Sustentável, que buscam a preservação da natureza em sintonia com o uso sustentável dos recursos naturais, permitindo a ocupação humana. Dentro desses dois formatos existe uma grande variedade de modelos específicos em cada um. Dois desses modelos que fazem parte das Unidades de Uso Sustentável, a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, dois formatos que não só permitem a presença dos povos tradicionais como os tornam parceiros na conservação da natureza.

Art.18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (Brasil, 2000, Art.18)

Art.20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (Brasil, 2000, Art.20)

Além disso, toda Unidade de Conservação deve ter um plano de manejo, feito em até cinco anos após a criação parque, e, no caso das reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, os povos tradicionais residentes no local devem participar da elaboração do plano de manejo (Brasil, 2000, Art.27 § 2º), admitindo a importância dos conhecimentos dessas comunidades para auxiliar na preservação.

O artigo 4 lista as prioridades do SNUC, e diversos pontos no artigo destacam a necessidade de uma preservação da biodiversidade biológica, preservação de espécies e paisagens, a importância para pesquisas científicas e até para o turismo e recreação, e apenas um dos treze objetivos, o último, afirma a importância de “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu

conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.”(Brasil, 2000, Art. 4) O fato de ser o último dos pontos não demonstra necessariamente que é menos importante que os anteriores, mas, no mínimo, é um reflexo do histórico de criação de unidades de conservação, que originalmente foram pensadas para proteger a natureza das ações humanas e estimular pesquisas científicas e turismo, e só a partir dos anos 1980 começam a levar em conta a importância de reservas ambientais para a manutenção de modos de vida tradicionais.

Com todo esse contexto do aumento da visibilidade dos povos tradicionais, é criado o Decreto da Presidência da República de 27 de dezembro de 2004, que estabelece a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Essa comissão era formada por oito membros, representantes de seis diferentes ministérios, da Fundação Palmares e da Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, e nenhum desses membros pertencia a uma comunidade tradicional. Além desses oito membros, a comissão também poderia contar com membros da sociedade civil, fossem lideranças dos povos tradicionais, fossem membros da comunidade científica, além de representantes de agências de fomento, mas não definia especificamente quem ocuparia essas vagas, dando uma insegurança se de fato contemplaria a participação das comunidades tradicionais, ou se seria mais um instrumento de criação e implementação de políticas públicas verticais, sem a participação dos que são atingidos por elas. O Decreto causou certa surpresa nos órgãos articuladores, especialmente o MMA e o MDS, que estavam elaborando em conjunto com membros da sociedade civil a criação da comissão, e que essa era uma discussão ainda em curso no momento em que o Decreto era assinado. Os movimentos sociais representantes dos povos e comunidades tradicionais tiveram uma reação contrária ao Decreto, pois apesar da importância de o governo reconhecer essas comunidades como seres de direito, a não explicitação da participação desses povos na comissão poderia ocasionar numa exclusão deles das decisões tomadas pela Comissão.

O principal objetivo da Comissão nesse momento inicial seria a criação da política nacional de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, mas também havia outros, como sugerir critérios para a regulamentação de atividades agroextrativistas, e propor e apoiar estratégias para o desenvolvimento do agroextrativismo. Com grande foco no agroextrativismo, a comissão não considerava povos tradicionais que não utilizassem esse sistema de produção (Favilla, 2017). Não foram encontrados atas ou sumários de reuniões que ocorreram nesse período.

## 2.2 I Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais

Os povos e comunidades tradicionais começam a fazer pressão para serem incluídos nos processos de decisão das políticas públicas que os atingiam (Favilla, 2017). Com o objetivo de definir os conceitos e parâmetros de atuação da Comissão Nacional, foi organizado, pela própria Comissão, o I Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, com o tema de “Pautas para políticas públicas”, que foi realizado em agosto de 2005, na cidade de Luziânia-GO, próxima à Brasília, sendo essa a principal contribuição da Comissão nesse momento inicial que não contava com representantes dos povos tradicionais. Esse encontro é de iniciativa e organizado pelo Estado brasileiro, que busca conhecer muitas dessas comunidades que se encontravam invisibilizadas. No entanto, não é como se o governo organizasse isso sem uma agenda precedente, já existia uma Comissão de Povos Tradicionais, que não contava com a presença fixa de representantes desses povos e que sofria uma pressão por isso. Esse I Encontro foi resultado também disso, de uma pressão das comunidades por maior participação e uma necessidade do governo em conhecê-los para incluí-los nessa participação.

Algumas razões explicam essa necessidade do governo em conhecer e incorporar as comunidades tradicionais como membros fixos da Comissão, além da própria pressão que essas comunidades faziam. A primeira é a vontade do governo federal que se inicia em 2002 de aumentar as instâncias de democracia participativa, proporcionando a interação entre o poder público e a sociedade civil, o que ocorreu em diversos setores, e ocorre também no tratamento com os povos e comunidades tradicionais. A segunda razão foi para se adequar à Convenção 169 da OIT, que se tornou lei em território nacional a partir de 2003. Para cumprir as determinações da Convenção, em especial ao direito de autodeterminação, elemento central e que norteia os outros direitos estabelecidos no documento, era necessário que essas comunidades participassem de fato das decisões governamentais que as afetavam (Favilla, 2017). Por último, o começo dos anos 2000 foram um período de grande avanço no setor produtivo agrícola, com um grande aumento no investimento do agronegócio. Os conflitos com as comunidades tradicionais, que já existiam há anos, tornaram-se ainda mais intensos, e dessa maneira também começam a chamar mais atenção. Se em outros momentos históricos, como na ditadura, a solução para esses conflitos era a base da coerção, num governo que pretendia ter uma governança pensando nas questões sociais era necessário fazer política com essas comunidades que eram ameaçadas, e ao mesmo tempo eram um entrave, para essa expansão agrícola.

É ingenuidade interpretar a intenção do Estado de dar maior visibilidade aos segmentos de povos e comunidades tradicionais e construir políticas públicas voltadas a estes, de maneira descolada deste momento de crescimento da importância do setor agropecuário. As lutas eram crescentes, as mortes de lideranças frequentes, e era necessário intervir. (Favilla, p.58)

O primeiro passo para a organização desse encontro foi a contratação do antropólogo e professor da Universidade de Brasília, Paul E. Little, para uma consultoria para realizar um mapeamento bibliográfico sobre comunidades tradicionais. Esse mapeamento reuniu trabalhos acadêmicos produzidos com povos tradicionais, agrupando conceitos utilizados nesses trabalhos e elaborando possibilidades para o futuro processo de construção coletiva de conceitos que seriam utilizados na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades tradicionais. Essa construção de conceitos seria um dos objetivos do Encontro Nacional a ser realizado. A Comissão Nacional estabelecida no decreto de 2004 era composta por oito órgãos do governo, e cada um desses órgãos deveria definir seu público e enviar os convites, tanto para membros de comunidades tradicionais, como outros indivíduos que poderiam contribuir para o encontro. Além disso, outras instituições governamentais, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, contavam com membros de povos tradicionais na sua composição, e auxiliaram na indicação de participantes. Por fim, membros de universidades e movimentos sociais que trabalhavam com comunidades tradicionais e possuíam relação com órgãos governamentais também indicaram representantes de povos e comunidades tradicionais. Esse formato de convites para o encontro demonstra que o governo ainda tinha um desconhecimento muito grande de o quê e quem seriam esses povos e comunidades tradicionais. Dauro, uma liderança caiçara, relata em entrevista como foi contatado pelo Ministério do Meio Ambiente:

Uma pessoa que fazia parte da rede da ONG da Mata Atlântica falou – “Olha, lá tem um caiçara, lá na Jureia” – e tal. E aí, deu o meu telefone e me ligaram. E aí, perguntou – “Você não quer fazer parte de um encontro aqui em Brasília?” (relato de Dauro Marcos do Prado, liderança caiçara, em Entrevista CPDA, 2016)

O I Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais tinha como objetivos principais: promover discussões conceituais sobre o que são as Comunidades Tradicionais; consultar os representantes destas comunidades acerca de suas demandas; identificar os principais entraves no acesso aos programas e ações de Governo existentes; definir os representantes da sociedade civil que teriam assento na Comissão; compor uma agenda

prioritária para a Comissão. Para isso, a programação do encontro percorreria as seguintes etapas: definição de “quem somos” (referindo-se às comunidades tradicionais); exposição dos problemas e necessidades; exposição do governo sobre o que está em oferta (em termos de políticas públicas); identificação de lacunas e falhas na execução dessas políticas públicas, pelas comunidades tradicionais; definição dos representantes da sociedade civil na Comissão; e encaminhamentos finais. Contou com a participação de cerca de 80 representantes de povos indígenas, quilombolas, agroextrativistas da Amazônia, geraizeiros, vazanteiros, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pantaneiros, ciganos, pescadores artesanais, caiçaras, pomeranos, comunidades de terreiro, fundos de pasto, faxinais e ribeirinhos do São Francisco. Além de membros das comunidades tradicionais, o encontro também contava com representantes do governo e acadêmicos que discutiam o tema dos povos tradicionais nas suas pesquisas.

O esforço, agora, é para que a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais constitua-se numa política de Governo devotada a valorizar essas comunidades – que não pararam no tempo, mas continuam evoluindo com base em seus conhecimentos tradicionais culturais. Por isso, busca-se um recorte, uma definição das comunidades tradicionais no Brasil, que não seja nem excessivamente restritivo, nem tão abrangente a ponto de descaracterizar a Comissão, enquanto política de atendimento especial a um determinado segmento da sociedade brasileira. Também não se trata de um trabalho para as comunidades, mas um trabalho com as comunidades. Desse modo, o esforço deve ser horizontal e coletivo, envolvendo de forma ativa as comunidades tradicionais em sua construção. (Relatório do I Encontro Nacional dos PCT, 2005, p.2)

Foi trazido por membros do governo que o primeiro passo para a construção de uma política efetiva é o conhecimento daquilo que não é conhecido, ressaltando a importância desse encontro como um instrumento de visibilidade para essas comunidades, pois enquanto são desconhecidas não são alvos de políticas do governo. É enfatizada, por todas as falas dos membros do governo, a importância de se agir coletivamente e da participação das diversas comunidades na elaboração e aplicação das políticas públicas voltadas para elas. Foi também afirmada a importância de se preservar a riqueza do Brasil, não apenas a biodiversidade, que essas comunidades auxiliaram durante anos a manter, mas também a sociobiodiversidade. “Não se trata de preservar a natureza, mas sim a alma desse país” (fala de Jorg Zimmermann, diretor de agroextrativismo do MMA, contida no Relatório do I Encontro Nacional dos PCT, 2005, p.17). Diversas comunidades estavam sendo reconhecidas pela primeira vez pelo poder público, que buscava respeitar as diferenças e de fato conhecer uma parcela da população brasileira que estava à margem até então.

O I Encontro de Comunidades Tradicionais – Pautas para Políticas Públicas – se configurou como um marco na busca do diálogo ampliado entre o Estado e estes segmentos sociais. Ainda que em avaliação mais fria tenha tido diversos equívocos de propósitos iniciais e configurações, a serem ainda mencionados, teve o mérito de ser a primeira reunião ampliada que o Estado realizou com diversos segmentos, indo além dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos da floresta Amazônica. (Favilla, 2017, p.28)

Após as falas iniciais dos agentes governamentais que estavam presentes, se começa a debater os assuntos que se planejou para esse I Encontro. A primeira grande questão seria pensar coletivamente em possíveis definições para o que seriam povos e comunidades tradicionais, visto que esse era um termo ainda recente, usado por ambientalistas que procuravam parceiros locais para a realização de atividades de conservação ambiental, e também por órgãos do governo que buscavam juntar grupos étnicos diversos em uma categoria para destinar políticas públicas para estas comunidades (mais sobre o conceito de PCT está no capítulo I). Paul Little, o antropólogo contratado pela Comissão para fazer a consultoria relatada anteriormente, começa apresentando o início de um mapeamento das comunidades tradicionais, com base no que se encontrava na bibliografia brasileira. Na busca de um mecanismo para definição de um conceito a respeito do que seria PCT, propôs-se a realização da extensão desse mapeamento bibliográfico. “Seus resultados deverão dinamizar as discussões com o intuito de se construir de forma participativa uma definição para o termo ‘comunidades tradicionais’” (Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005, p.5).

Foram realizados grupos de trabalho, agrupando as diferentes comunidades com base em semelhança entre elas. Houve certos questionamentos na divisão, alguns povos não se reconheciam no grupo a que foram designados, outros entendiam que estavam num grupo em que grande parte dos problemas enfrentados não eram similares ao seus, como no caso dos ciganos e pomeranos que foram colocados em um mesmo grupo, mas nada que impedisse a realização da atividade proposta. Os grupos buscavam responder certas perguntas, principalmente em relação ao território, mas também à cultura local, ao modo de produção, ao relacionamento com membros da própria comunidade e com outras comunidades próximas, e como se identificavam como grupo social. Essas respostas deveriam auxiliar na elaboração de uma definição do que seriam povos tradicionais. Portanto, as próprias comunidades tradicionais que estavam presentes faziam uma autoanálise para que auxiliasse na produção de uma definição do que significaria esse termo “tradicional”.

O segundo dia do encontro se iniciou com a apresentação das discussões travadas em cada GT. Um dos pontos presentes em praticamente todas as falas foi a relação com a terra, principalmente pelo uso comum da terra por toda a comunidade, demonstrando a importância do território para essas comunidades. Essa repetição da temática territorial indica como a questão da regularização fundiária era vital para esses grupos, tema que teve protagonismo na Comissão nos anos posteriores a esse I Encontro.

Após as apresentações, foi realizada uma dinâmica na forma de Teatro-Fórum, técnica do Teatro do Oprimido, com o tema sobre a apropriação indevida de pesquisadores e empresas do patrimônio genético e do conhecimento tradicional. A atividade proporcionou um debate divertido e alegre. Além disso, o momento lúdico proporcionado pela dinâmica teve grande importância no evento, visto que em eventos realizados dentro das próprias comunidades tradicionais, e em encontros entre diferentes comunidades de certas regiões, como os que ocorriam na Amazônia, era normal ter momentos lúdicos para auxiliar nos debates como um todo, fugindo do formato estabelecido pela sociedade dominante, em que eventos governamentais eram marcados pela seriedade e formalidade. No terceiro dia, também houve um momento lúdico com uma apresentação de ventriloquia.

O Encontro seguiu com os GTs do primeiro dia se reunindo mais uma vez, para que pudessem apresentar demandas aos membros do governo, e para que também esses agentes governamentais apresentassem as políticas públicas existentes que poderiam suprir algumas das necessidades levantadas. As comunidades, portanto, puderam esclarecer suas dúvidas, tomar conhecimento das ofertas de políticas governamentais, ao mesmo tempo que os fazedores dessas políticas compreendiam as necessidades e dificuldades de acesso desses povos às políticas públicas existentes. O formato dos técnicos governamentais iram até os grupos e não o inverso ocorreu para não separar as políticas existentes em segmentos, como cultura, desenvolvimento, educação, acesso a terra, visto que para diversas comunidades esses são temas que estão imbricados de tal forma que a separação não faz sentido na visão de mundo desses povos. Se discutiu o que já funcionava e deveria ser estendido, e o que poderia também ser modificado para atender melhor as demandas. O roteiro elaborado foi:

Agora que conhecemos algumas ações do governo para comunidades tradicionais, todos os problemas estão resolvidos?

Não? Por quê?

Quais os problemas que permanecem sem solução?

O que poderia ser feito para resolvê-los?

O que mudar na ação de governo para que as comunidades possam, de fato, se beneficiar das políticas públicas existentes? (Relatório do I Encontro Nacional dos PCT, 2005, p.16)

O último tema a ser debatido no evento foi a definição de critérios e eleição dos membros para participar do Conselho, momento que gerou as maiores tensões no evento. Segmentos como indígenas e quilombolas desconfiavam que a tentativa de ampliação de direitos assegurados por esses grupos a todos os demais poderia ocasionar uma diminuição da importância desses segmentos e da garantia de direitos já adquiridos. Além disso, existia um grande desconhecimento entre esses grupos da existência de uma diversidade grande nas comunidades tradicionais, além dos reconhecidos pela Constituição e pelos grupos da Amazônia, que já tinham um conhecido histórico de organização e luta (Favilla, 2017). Como foi definido pelo governo previamente à realização do encontro que 13 ministérios estariam representados na Comissão, também deveriam ser escolhidos 13 membros da sociedade civil, que representariam as comunidades tradicionais, para fazer parte dessa Comissão, de forma que deixaria igualitária a presença governamental e civil. Como havia 15 comunidades tradicionais ali representadas, essa escolha gerou debates e conflitos. Foi estabelecido que era preciso definir elementos para caracterizar critérios para a escolha dos representantes, de forma que os segmentos que não tivessem representantes escolhidos nesse momento estivessem presentes posteriormente. Foi também falado que esses representantes não deveriam pensar em termos corporativistas, representando apenas o próprio grupo de que faziam parte, mas que cada um dos eleitos deveria representar as comunidades tradicionais como um todo, evitando assim que as discussões do Conselho virassem uma disputa de setores.

Uma das lideranças dos povos indígenas presentes sugeriu que 4 das 13 vagas fossem destinadas a esses grupos, por conta da grande diversidade existente entre os povos indígenas. Foi também feita a sugestão que cada grupo de trabalho escolhesse um representante, enquanto os povos indígenas e quilombolas teriam dois. As diferentes comunidades ali representadas fizeram apelos da importância do seu segmento estar representado na Comissão, ninguém querendo ficar como suplente. Um dos representantes dos povos ciganos indagou por que eles terem que aceitar essa decisão prévia de apenas 13 representantes, visto que havia 15 povos ali representados. A proposta final, que foi acatada por todos, era que seria feita uma contraproposta ao governo para expandir para 15 o número de representantes na Comissão, de forma que todos os segmentos ali presentes estivessem representados. Para garantir a paridade, também seriam incluídos mais dois membros do governo na Comissão. Apesar de uma vaga por segmento não garantir uma total representatividade por conta da grande diversidade entre

as comunidades ali presentes, em que muitos grupos representavam diversas etnias, como os indígenas, ou clãs, como os ciganos, o fato de todos estarem presentes com membros titulares na Comissão indicava uma maior importância da diversidade dos povos do que na concentração em alguns segmentos.

O terceiro dia do encontro serviu para que fosse feita a eleição de quais associações representariam cada segmento ali presente na Comissão, sendo escolhidos os titulares e os suplentes. Também foram apresentadas as demandas levantadas nos GTs do segundo dia, que serviriam de pauta para as primeiras reuniões da Comissão. Mais uma vez, praticamente todos os grupos, com exceção dos ciganos, colocaram como principal demanda a questão da regularização fundiária. No caso dos ciganos, a sua cultura nômade estabelece uma relação diferente com o território. Ainda assim, a questão dos territórios ciganos vai ser um tema tratado de forma mais presente nas futuras reuniões do Conselho, por conta do grande preconceito que sofrem sendo constantemente expulsos de áreas que ocupam, assim como pela dificuldade do Estado em garantir direitos básicos como saneamento, saúde e educação para esses povos que se encontram em constante movimento territorial.

Foi criada uma lista preliminar a partir do índice de ocorrência de cada demanda apresentada pelos GTs. A princípio, foram priorizadas onze demandas, e após debate entre os participantes, foram definidas 12 demandas listadas nessa ordem:

1. Regulamentação fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais;
2. Educação diferenciada, de acordo com as características próprias a cada um dos povos tradicionais;
3. Reconhecimento, fortalecimento e formalização da cidadania (exemplo: documentação civil);
4. Não criar mais UCs de proteção integral sobre territórios dos povos tradicionais;
5. Resolução de conflitos decorrentes da criação de UCs de proteção integral sobre territórios de povos tradicionais;
6. Dotação de infraestrutura básica;
7. Atenção à saúde diferenciada, reconhecendo suas características próprias, valorizando suas práticas e saberes;
8. Reconhecimento e fortalecimento de suas instituições e formas de organização social;
9. Fomento e implementação de projetos de produção sustentável;
10. Garantia de acesso às políticas públicas de inclusão social;
11. Garantia de segurança às comunidades tradicionais e seus territórios;
12. Evitar os grandes projetos com impactos diretos e/ou indiretos sobre territórios de povos tradicionais e quando inevitáveis, garantir o controle e gestão social em todas as suas fases de implementação, minimizando impactos sociais e ambientais. (Relatório do I Encontro Nacional dos PCT, 2005, p.24-5)

Por fim, foi decidido que as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais ocorreriam de forma bimestral. Apesar de ser necessária a revisão do Decreto que estabelecia o Conselho, foi determinado que as reuniões já começariam a ocorrer independentes dessa revisão, para que as atividades não ficassem paralisadas por questões burocráticas. No próprio ano de 2005 deveriam ocorrer mais duas reuniões nos meses de outubro e dezembro, o que nunca chegou a acontecer. Na realidade a primeira reunião só ocorre após a publicação do decreto, mostrando que, ao contrário do que era pretendido, houve uma paralisação nas atividades. Foi questionada a não participação de ONGs no processo, visto que foi feita uma proposta para uma rede de apoio social composta por especialistas, acadêmicos e ONGs de assessoria para atuar sempre que houvesse demanda da Comissão. Foi rebatido que a necessidade e a forma de participação dessa rede de apoio caberiam à própria comissão decidir, para garantir a sua autonomia. No final do evento, diversos representantes das comunidades tradicionais saíram em duas vans rumo a Brasília para se encontrarem com os ministros do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário.

Os passageiros se encontravam munidos de uma pauta para discussão para um trabalho conjunto entre o governo que aspira à inclusão social de povos historicamente esquecidos e os representantes desses próprios povos. O horário adiantado não permitiu uma avaliação do evento, que havia sido planejada, mas não foi difícil perceber que havia no ar um clima misto de entusiasmo e ceticismo.” (Relatório do I Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, 2005, p.26)

### **2.3 Os primeiros anos da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**

Em 13 de julho de 2006, quase um ano após o I Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais, é assinado o Decreto que altera o formato da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Atendendo a proposta aprovada no Encontro Nacional, a Comissão passa a contar com 30 membros, 15 membros governamentais 15 representantes da sociedade civil, das associações eleitas um ano antes. O Decreto também definia que a Comissão deveria coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, tema que foi protagonista durante as primeiras reuniões da Comissão. Além disso, foi definido que o representante do Ministério do Desenvolvimento

Sustentável e Combate a Fome presidiria a Comissão e o representante do Ministério do Meio Ambiente ficaria com a função de secretaria-executiva.

No período entre o I Encontro e a publicação do decreto, ocorreram oficinas e seminários regionais entre membros das comunidades tradicionais e representantes do MMA e do MDS. O principal objetivo desses encontros era já iniciar a construção do texto da PNPCT, e também a construção de propostas de consultas referentes ao texto dessa política (Favilla, 2017).

A primeira reunião ordinária da Comissão após o decreto de 2006 ocorre em 8 de agosto de 2006. Foi realizada a cerimônia da instalação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com a presença dos membros, e também de Marina Silva e Patrus Ananias, Ministros de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respectivamente. Foram propostos os seguintes temas para a reunião: 1 - Apresentação, debate e aprovação de um texto base da Comissão Nacional da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, na época chamado apenas de Plano Nacional, para ser debatido em oficinas regionais com representantes locais dos PCT, e em consultas públicas incluindo os demais setores da sociedade. 2 - eleição de representantes dos PCT para compor a Comissão de Coordenação da Política Nacional em Áreas Protegidas. 3 - O planejamento da realização de consultas públicas para a Política Nacional.

Os membros da Comissão foram informados dos seguintes pontos: a) que o texto proposto no item 1 foi construído a partir das 12 demandas levantadas no Encontro Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais realizado em Luziânia-GO em 2005; b) o texto está em formato de decreto, mas isso não significa que já se tenha uma proposta de decreto; c) apesar de se ter trabalhado o texto a partir das 12 demandas, há a proposta de se aglutiná-las em 4 eixos estratégicos, sendo eles: acesso aos territórios tradicionais; infraestrutura básica; inclusão social, fomento e desenvolvimento sustentável. O texto base em relação à PNPCT já estava robusto por conta tanto das discussões do I Encontro, como também das oficinas e seminários regionais que ocorreram antes da instalação da Comissão. Ainda assim, não foi possível tratar de todas as 12 demandas durante a reunião, tendo se dedicado mais de um dia nas duas primeiras, que tratavam da regularização fundiária e da educação diferenciada, dois temas essenciais para se preservar e propagar a cultura dessas comunidades. Ficou a cargo da secretaria-executiva trabalhar a consolidação de um novo documento com todas as contribuições, que será submetido à Comissão Nacional em sua Segunda Reunião Ordinária,

durante a qual se consolidará o texto-base da Política Nacional. Por não conseguirem, debater todos os temas foi necessário adiar as datas planejadas para as consultas públicas nas comunidades da Política Nacional, visto que o texto sobre ela ainda não foi finalizado. Já havia sido indicado nas reuniões regionais, e foi corroborado nessa primeira reunião nacional, que o formato dessas consultas seria através de oficinas que ocorreriam nas cinco regiões do país.

Foi ainda decidido, pela Comissão, que serão sempre convidados e terão as passagens pagas tanto os titulares como os suplentes da sociedade civil. Isso foi uma inovação nas instâncias de representação e participação social, pois o padrão era que só o titular tem suas despesas pagas. Isso tinha como objetivo garantir uma maior diversidade e participação dos povos tradicionais, apresentando visões distintas sobre as questões, pois mesmo entre comunidades tradicionais que tenham a mesma nomenclatura existe diversas diferenças, e essas diferenças deveriam ser expressas da maior forma possível. Essa medida também fez com que na quase totalidade das reuniões houvesse um número maior de membros da sociedade civil do que governamentais, uma forma de dar mais voz a esses povos (Favilla, 2017).

A segunda reunião ordinária ocorreu praticamente um mês depois da primeira, nos dias 31 de agosto e 1 de setembro. Nessa reunião foram apresentados o texto base da PNPCT e a metodologia das oficinas regionais que seriam realizadas para apresentar, e também abrir para consulta, o texto para as comunidades tradicionais nas cinco regiões do país. Após algumas mudanças, os dois foram aprovados. A ideia das oficinas seria promover uma participação e reflexão crítica, identificando pontos de consenso e outros de discórdia, para servir como um subsídio na elaboração da versão final do documento. Por estar próximo do período eleitoral, foram necessárias algumas mudanças no planejamento das oficinas, impedindo atividades que poderiam ser consideradas como uma espécie de campanha eleitoral. Foi decidido que todas as oficinas seriam coordenadas por um agente governamental e uma liderança dos povos tradicionais da região. Além disso, foi incluído um momento de atividade lúdica nas oficinas,

visando dar maior descontração aos eventos, uma vez que faz parte das tradições dos povos e comunidades tradicionais que as atividades coletivas sejam permeadas por estes momentos, o que daria maior leveza às atividades diante da elevada carga de trabalho prevista para os eventos. (Ata segunda reunião, 2006)

Esse processo das oficinas contou, além de lideranças tradicionais na organização, com técnicos do MMA e do MDS, e com a cooperação internacional, que ajudou no processo de financiamento. Essa questão do financiamento internacional era problemática dentro do MMA, pois a política ambiental do governo brasileiro tinha grande parte de seu orçamento baseado em

acordos de cooperação internacional, e se demandava que houvesse uma maior parcela com origem no orçamento público. Além disso, grande parte da equipe era formada por consultores, e não por profissionais concursados (Favilla, 2017). Isso refletia também nessa nova política dedicada aos povos tradicionais, que estava sendo criada em ligação com o MMA e o MDS.

Uma das preocupações era que os recursos internacionais estavam sendo finalizados ou diminuídos significativamente, gerando grande instabilidade na continuidade das ações em curso. Outra era que, como estas ações estavam pautadas muito fortemente nas consultorias realizadas por pessoas físicas, o conhecimento não permanecia no órgão, mas migrava com a/o profissional, causando descontinuidades da atuação governamental e enormes perdas de memória institucional sobre programas e ações realizadas. (Favilla, 2017, p.54)

A terceira reunião ocorre em novembro de 2006 e foi marcada pela a apresentação dos resultados das oficinas, que tiveram a participação de cerca de 350 pessoas, num momento importante, tanto para as comunidades, muitas se encontravam reunidas pela primeira vez, quanto para o governo, que pôde aprofundar seu conhecimento sobre as diferentes comunidades. Também ficou claro que não seria possível simplesmente adaptar políticas públicas já existentes, mas seria necessário reformulá-las e construir outras “do zero”, para que fossem realmente efetivas.

Foi sugerido pelos membros governamentais que o decreto em relação a PNPCT expressasse os “objetivos gerais da Política estabelecendo que o que foi discutido durante as oficinas e apontado pelas comunidades tradicionais seja estabelecido e implementado através de planos de trabalho debatidos no âmbito da própria Comissão Nacional” (Ata da terceira reunião, 2007). Foi colocada em votação a minuta da proposta de decreto, aprovada por unanimidade.

Essa proposta se tornou o Decreto nº 6040, de 2007, que estabelece oficialmente a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais. No artigo 3º, ficou definido, em lei nacional, o que são considerados povos e comunidades tradicionais:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Brasil, 2007)

No mesmo artigo, também fica definido o que seria território tradicional:

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (Brasil, 2007)

O decreto também estabelece o que seria entendido como desenvolvimento sustentável: “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras” (Decreto 6040 art. 3º). Todos esses foram passos importantes, pois criaram uma política pública especificamente para os povos tradicionais e, cumprindo o que foi definido na Convenção 169 da OIT, eles tiveram participação ativa na elaboração dessas políticas. De uma maneira simplificada, a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que inclui o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas para que sejam feitas escolhas, a decisão de escolhas finais estabelecidas por força de lei, e por fim a implementação das decisões tomadas (Kingdom, 2006). Nesse primeiro momento, os três primeiros processos foram feitos com a participação das comunidades afetadas por essa política, ficando a sua implementação como um objetivo governamental, mas que também seria de responsabilidade do Conselho.

Em anexo ao Decreto, são estabelecidos diversos princípios e objetivos. É marcante que, entre 14 princípios estabelecidos, nenhum deles fale sobre a questão fundiária, principal demanda das comunidades tradicionais. Essa questão é citada apenas no objetivo geral, e nos objetivos específicos.

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável; (Brasil, 2007)

A não inclusão da questão fundiária como um princípio demonstra a dificuldade que o governo sempre teve para tratar do tema. Não à toa que essa foi uma questão, tanto nesse primeiro momento como posteriormente, que teve pouquíssimos avanços, mesmo sendo de forma muito clara a principal reivindicação dos povos tradicionais. Kingdon (2006) demonstra que esse trajeto de especificações das alternativas e de escolha de quais seguir é um momento de se analisar as prioridades das políticas públicas. É feita a indagação de porque alguns assuntos têm prioridades e recebem mais atenção do que outros. Essa questão fica bem clara no decreto, quando direitos sociais, econômicos, ambientais e culturais são citados nas prioridades, enquanto os territoriais não.

#### **2.4 O esforço para a implementação da PNPCT**

A comissão passa a trabalhar para que os objetivos definidos no decreto sejam cumpridos. Na quarta reunião, realizada em abril de 2007, foram estabelecidas câmaras técnicas dentro da Comissão para construir e supervisionar ações dos diferentes eixos temáticos da PNPCT. A intenção é organizar as ações realizadas pelos diferentes ministérios, para que não sejam uma porção de atos dispersos, mas que façam parte de uma política geral com os mesmos objetivos. Por isso se tem como meta, estabelecida inclusive pelo Decreto 6.040, construir um plano nacional para que sejam implementados os objetivos da PNPCT, e que esse plano tivesse como base os resultados das oficinas regionais.

Foi feita a discussão da inclusão de pontos prioritários dentro desse Plano. Apesar do receio de que o que não fosse considerado prioritário seria ignorado, da mesma forma que diferenças culturais e regionais podem mudar a prioridade, os membros do governo argumentaram a importância de se estabelecer prioridades nacionais para que os recursos existentes pudessem ser melhor aproveitados, e que as especificidades poderiam ser discutidas posteriormente. Foi destacada a necessidade de que ações já existentes, e consideradas prioritárias, ganhassem realmente esse status para o aporte de recursos necessários para a sua execução. Foi dado o exemplo das ações existentes para a regularização fundiária, que tinha um recurso orçamentário baixo em relação à demanda, e com o status de prioridade teria mais facilidade para cobrar o aumento dos recursos para o tema. Também foram debatidas as dificuldades burocráticas do estabelecimento da PNPCT. Jô Brandão, uma das lideranças tradicionais presentes no Conselho, relatou o problema de:

programas cujo mecanismo de acesso aos recursos é por meio de editais, comentou que entende que muitas vezes os editais acabam sendo excludentes, pois muitos grupos não têm acesso à internet, ou compreensão dos processos burocráticos envolvidos nos roteiros. Também ressaltou que grande parte dos recursos são acessados por instituições de fora das comunidades que vão trabalhar em seus territórios, mas não são acessados pelas próprias comunidades. Chamou a atenção para a necessidade de inclusão digital destes grupos. (Ata quarta reunião, 2007)

Outro ponto que teve grande destaque nessa e nas reuniões subsequentes foi a elaboração de uma grande pesquisa nacional sobre povos e comunidades tradicionais, que contaria com o apoio de recursos da Petrobrás, e apoio técnico do IBGE, pois existia uma grande dificuldade encontrada no levantamento de dados que pudessem subsidiar a proposição de ações voltadas para este público, especialmente no que diz respeito a comunidades não indígenas e não quilombolas. A primeira fase seria constituída de uma identificação inicial dos povos e comunidades tradicionais em cada estado, a ser realizado pelas organizações sociais, e uma segunda fase na qual seriam levantados os dados destas comunidades com o suporte técnico do IBGE. Apesar desse tema da pesquisa ter demandado tempo de diversas reuniões do Conselho, ela nunca foi completamente realizada, por problemas que serão relatados posteriormente.

Nessa quarta reunião, também foi aprovado com unanimidade o texto da Resolução 001/2007 com as diretrizes para a implementação da PNPCT, havendo um detalhamento por eixo da política. Esse texto se dividia em diretrizes, objetivos específicos e ações, essas últimas servindo como ponto de partida para a elaboração do Plano Nacional. É necessário destacar que, comumente após a criação de um decreto, este seja regulamentado por uma portaria. Nesse caso, o que ocorreu para a regulamentação do Decreto 6.040 foi uma resolução no âmbito da Comissão, algo, portanto, de menor institucionalidade e juridicamente mais frágil. Além disso, essa Resolução não foi publicada no Diário Oficial da União, instrumento de divulgação da ação estatal e de suas normativas.

Esse destaque se faz necessário para demonstrar como a fortaleza do processo de formação da agenda, elaboração e formulação da PNPCT começou a sofrer logo após a sua decretação com um cenário de precariedade jurídica e falta de apoio institucional para a grandeza da missão que era implementar e executar uma política inédita, voltada a segmentos populacionais completamente esquecidos, até então, no ordenamento jurídico do Estado brasileiro. (Favilla, 2017, p.73-4)

As reuniões subsequentes continuaram tratando com destaque a implementação da PNPCT através do Plano Nacional e também a construção da pesquisa nacional sobre os povos

tradicionais. Alguns pontos entre os discutidos merecem destaque. Foi debatido que os orçamentos não identificavam o quanto era gasto em cada segmento das comunidades tradicionais, “o que pode gerar o privilégio de alguns em detrimento dos demais” (Ata quarta reunião, 2007).

Outro fato destacado foi que a mídia se beneficiaria da Lei de Imprensa para fazer campanha para os setores que são contrários aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. A esse respeito, Arnaldo Neves Junior (União dos Moradores da Jureia) acha importante desenhar uma estratégia de combate às mensagens que vêm sendo divulgadas. Menciona como exemplo o fato de as entidades ambientalistas confrontarem as comunidades, mas não fazerem o mesmo com os ruralistas (Ata quinta reunião, 2007). Também foi relatada a luta pelo resgate da cultura pomerana no Espírito Santo, e que após conseguirem fazer um programa de rádio para valorizar e resgatar a cultura, ele foi tirado do ar. É proposto que seja criada uma estratégia para lidar com a mídia na Comissão.

Outro ponto importante foi a questão do trabalho infantil dentro das comunidades tradicionais. Nas culturas tradicionais, é costume que as crianças frequentem a escola, mas também acompanhem os pais na hora do trabalho. Foi relatado que vêm sendo impostas restrições à participação infantil no processo de produção, como por exemplo no caso das catadoras de coco babaçu, que foram comunicadas pela Natura que não compraria produtos que tivessem crianças fazendo parte da produção. Não se entende que o principal motivo das crianças estarem lá não é para aumentar a produção, mas para se passar a cultura local às novas gerações, não sendo um crime, mas uma forma de ensinamento. Dauro Marcos do Prado (Rede Caiçara de Cultura) entende que a abordagem que vem sendo feita sobre o trabalho infantil é errada, pois essa é a forma comunitária de dar continuidade à cultura (Ata quinta reunião, 2007). A participação infantil é uma forma de passar conhecimento às novas gerações, valorizando e mantendo a cultura local, e a repressão se dá pela forma pela qual a sociedade capitalista moderna entende a infância e a noção de trabalho. Foi decidido, também, que seria feito um seminário entre a OIT e a Comissão para se debater o tema e propor mudanças na definição legal de trabalho infantil (Ata sétima reunião, 2008).

Estabeleceu-se que as reuniões começariam a ocorrer em locais alternados, sendo uma sempre em Brasília, seguida por outra realizada em algum estado da federação. Isso ocorreria por dois motivos, primeiro para se dar visibilidade aos povos tradicionais nesses estados, como uma forma de promover o Conselho e a PNPCT; a segunda razão, porque nas reuniões estaduais seria reservado um espaço para se focar nos problemas e injustiças cometidas aos povos daquela

região, permitindo inclusive que fossem convidadas pessoas específicas para participarem dessas reuniões e trazer as questões locais. A sexta reunião ordinária foi a primeira que ocorreu fora de Brasília, realizada em Salvador – BA, tendo tido grande aceitação pelos membros da Comissão.

A educação diferenciada também foi um tema que teve grande importância nesse momento. Ocorreu inclusive uma reunião ordinária, a décima terceira, com a temática toda voltada para a questão da educação, configurando-se a primeira reunião com um tema fixado. Uma das reivindicações era que o calendário escolar nas escolas rurais esteja de acordo com a realidade das comunidades. Também foi destacada a importância de existirem escolas dentro das comunidades, e não apenas maneiras de levar as crianças das comunidades para escolas fora delas. Essas escolas deveriam contar com o ensino regular presente nos colégios do país, mas também deveriam promover formas de um ensino diferenciado, ressaltando a cultura e a história das comunidades das quais as crianças fazem parte.

Na nona reunião, foi definido o retorno da cabaça como logomarca da Comissão. A cabaça é um objeto muito utilizado pelas diferentes comunidades em diversas regiões do Brasil, tendo diferentes utilidades. Pode servir como cuia, para guardar banha de porco, como recipiente para produzir alimentos, usado para limpar outros objetos, por suas propriedades medicinais, como instrumento musical, sendo inclusive utilizado em rituais religiosos, entre outras possíveis atribuições. Dessa maneira ele representa a aliança entre os povos tradicionais, com a igualdade entre eles, mas também respeitando a diferença. Onde tem diversas pautas comuns, mas que assume diferentes formatos entre as diferentes comunidades. Todos usam a cabaça, mas de maneiras diferentes, inclusive com nomenclaturas diferentes.

Foi destacado pelos agentes governamentais que diversos programas que compunham o “Brasil sem Miséria”, como o Bolsa Família, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, pretendiam também atender os povos tradicionais. Foram realizadas discussões de como e qual a melhor forma desses programas atenderem às diferentes comunidades, e das problemáticas para a implementação dos programas em casos de comunidades que se encontravam em UCs de uso integral.

Mas de modo geral, a política nacional assim, eu vi melhorar; eu vi pessoas se alimentar melhor, a partir de 2004 pra cá. Seja com Bolsa Escola, seja com Bolsa Família, seja com esse programa do PAA; Minha Casa Minha Vida, essa questão do Luz para Todos. Imagina! O Luz para todos foi um negócio muito bacana que trouxeram, que as pessoas, lá naqueles confins de mato, começaram a ter sua luz, começou a iluminar, começou a ter a sua geladeira.

(relato de Dauro Marcos do Prado, liderança caiçara, em Entrevista CPDA, 2016)

Foi debatida também a questão da inclusão de todos os povos tradicionais como seres de direito da Convenção 169 da OIT, e não apenas os indígenas e quilombolas. Tendo em vista a definição de comunidades tradicionais presente no Decreto 6.040/2007, que, não por acaso, era muito similar à definição presente na Convenção de povos tribais, os povos não poderiam ser ignorados em momentos que estão definidos na Convenção como sendo necessários à consulta e à participação. Na vigésima segunda reunião, foi informado pelo representante da secretaria geral da presidência da república que não houve consenso no âmbito do governo sobre a inclusão dos povos tradicionais como sujeitos de direito na Convenção 169, ficando restrita apenas aos povos indígenas e quilombolas. Foi afirmado que o diálogo ainda estava aberto quanto à abrangência do termo, mas uma mudança no entendimento do governo sobre a questão não foi relatada, o que indica que grande parte das comunidades tradicionais segue excluída nos direitos garantidos pela Convenção na visão governamental. Dessa forma, alguns órgãos governamentais passam a se sentir desobrigados a cumprir a Convenção quando se trata de comunidades tradicionais que não as duas contempladas, pois o estado reconhecia suas diferenças, mas negava a todos os mesmos direitos (Favilla, 2017).

Este fato refletiu as incoerências internas do governo brasileiro. Se por um lado reconhece a sociodiversidade constituinte do seu povo por meio do Decreto nº 6040/2007 e os conceitos definidos, reconhecendo a amplitude dos povos e comunidades que vivem de maneira distinta da sociedade envolvente e que por isso merecem um tratamento diferenciado com a criação de uma política nacional específica para estes. Por outro, os alija do reconhecimento de beneficiários de uma convenção internacional, que, assim como a política nacional, foi reconhecida pelo Estado brasileiro como vigente em seu território por meio de um decreto. Toda a contradição e disputa de forças conflitante internas ao próprio governo são desveladas neste ato. (Favilla, 2017, p.79)

Em relação à planejada pesquisa nacional dos povos e comunidades tradicionais, ela foi tema de diversas reuniões, com várias decisões sobre isso, inclusive que os pesquisadores contratados seriam das próprias comunidades, e que seria realizado um treinamento com eles antes da execução da pesquisa. Ela teria tanto um formato censitário, para mapear as comunidades existentes, como um formato qualitativo, com uma série de questões para se compreender os diferentes segmentos dos povos tradicionais, como forma de melhor construir e direcionar as políticas públicas. A pesquisa que inicialmente teria apoio da Petrobras e do IBGE não consegue financiamento suficiente, com o IBGE inclusive afirmando que não poderia

cumprir com o solicitado no acordo de cooperação, e não se responsabilizaria pela execução da pesquisa.

A partir de 2009, com o reconhecimento por parte da Comissão que não seria possível conseguir financiamento para a execução da pesquisa, começa-se a buscar outras formas para realizar, ao menos parcialmente, o que estava previsto inicialmente. É tentada a parceria com os estados que tem interesse em mapear as comunidades tradicionais locais, da mesma forma que são solicitadas informações que esses estados já possuam. Também é vista a base de dados do IBGE sobre o censo agropecuário, e o que já haveria de informação para auxiliar um mapeamento nacional dos povos tradicionais. Apesar de ser possível realizar alguns mapas com os dados, estes foram insuficientes para realizar um mapeamento nacional completo. Essa pesquisa, à qual se dedicou grande tempo das reuniões da Comissão, e que teria uma importância fundamental para a melhor aplicação das políticas públicas, nunca pôde acontecer por falta de recursos – havia uma decisão do governo de aplicar os recursos existentes em áreas consideradas mais importantes. Foi gasto grande tempo das reuniões discutindo uma suposta pesquisa, com garantias que teria verba para ser realizada, de algo que nunca teve resultado. Visto que tinha uma limitação de tempo e da quantidade de reuniões, é importante se pensar em quantos temas deixaram de ser tratados por conta disso.

Essa questão dos recursos também impediu que houvesse um número maior de reuniões. Apesar de se ter decidido que seriam realizadas reuniões bimestrais, em vários anos foram realizadas apenas duas ou três reuniões, e em 2013 apenas uma. Essa diminuição do número de reuniões ocorreu por falta de verba, o que reflete uma problemática que também era um pedido recorrente da Comissão, que houvesse um orçamento anual fixado para a realização das reuniões. Sem esse orçamento, as reuniões dependiam de algum ministério poder arcar com as verbas, o que em anos de contingência econômica isso não ocorreu. Tinha-se a intenção de se criar uma segunda versão do Plano Nacional, que teria objetivos mais claros em relação aos problemas territoriais, que seria realizada no começo de 2011, como foi descrito em carta enviada a então eleita Presidente Dilma. No entanto, pela falta de reuniões, esse plano jamais foi elaborado. Essa falta de periodicidade nas reuniões, e também a falta de resultados práticos delas, foram desanimando os participantes. Muita coisa era discutida e sugerida, mas não se viam resultados. A questão fundiária era a principal delas, pois eram feitos debates, elaboradas sugestões, criados grupos de trabalho para discutir o assunto, embora houvesse poucos resultados práticos. O assunto nunca foi uma prioridade do governo, pelo contrário, por ser um tema polêmico e que ia de encontro aos interesses de grandes empresários e de áreas

governamentais que cuidavam das Unidades de Conservação. O governo muitas vezes evitava o assunto, e não atendia as reivindicações da Comissão.

Eu falei – “Não vou mais para Brasília, porque não adianta.” – eu vou lá para passear em Brasília? Pego uma passagem, vou para Brasília, fico 2, 3 dias de reunião; vou para o feirão dos importados; não sei para onde; volto para a Câmara. E qual é o resultado disso? Nada? Eu não vou.

Então mandavam um e-mail – “Você vai vir para a reunião e tal?” – e eu falava “Não, não posso. Tenho uma agenda em não sei onde.” – e não ia. Eu priorizava as minhas agendas mais na base do que no governo” (relato de Dauro Marcos do Prado, liderança caiçara, entrevista ao CPDA, 2016)

Ah, foram várias reuniões que a gente discutiu e falou – “Vou ou não vou?” – e a gente discutia e falava – “Não, é melhor não ir. A gente tem muita coisa para fazer aqui” – e vai passar, às vezes, 3, 4, 5 dias lá, sem avanços. Então, a gente começou a priorizar – “Qual a pauta” – a gente começou a priorizar mais quando era uma pauta até de demanda da sociedade civil, que estava demandando, que as próprias pautas que o governo demandava. (relato de Adriana Souza Lima, liderança caiçara, em entrevista ao CPDA, 2016)

Apesar de terem ocorrido diversos problemas, é inegável que a instalação da Comissão foi um tremendo avanço e teve uma importância no reconhecimento dos povos tradicionais. Ela permitiu que as comunidades conhecessem umas às outras, se inspirassem em lutas praticadas por outros povos, em direitos adquiridos, além de se auxiliarem na luta por esses direitos. Foi uma importante forma de os povos tradicionais adquirirem conhecimento, tanto de políticas e direitos existentes, como também conhecimento do que era feito em outros segmentos. Apesar de só haver a participação das lideranças das comunidades na Comissão, ela também organizou encontros regionais entre as diferentes comunidades, com a participação mais ativa dos membros como um todo.

Eu gosto de reclamar de tudo, gosto de brigar por tudo, mas tem hora que nós ficamos sensíveis por ver essas diferenças de etnias, diferenças de raças reunidas em um só espaço, é uma prova que o Brasil está sendo para todos.(...) Um povo que estava na invisibilidade há pouco tempo e agora está se mostrando, um conversando com o outro, um sabendo o que está faltando no outro, conhecendo os costumes, conhecendo os hábitos, o jeito, a cara, para dizer melhor poucos deles conheciam o que era um terreiro de candomblé. Eu também não sabia o que era vasantê, o cigano, não tínhamos conhecimento dos ciganos como ainda não tenho, palmeriano que eu não sabia, eu nunca tinha ouvido essa palavra palmeriano e através dessa Comissão nós estamos conseguindo conhecer um ao outro. (fala de Tata Comonangi, liderança dos povos de terreiro, Ata da sexta reunião, 2007)

E assim, uma das questões que a gente falou, que foi prioridade, foi poder conhecer outros grupos, outros segmentos, se reconhecer nos outros segmentos, com problemas muito parecidos, senão iguais.

E a outra questão foi se apropriar das informações. Então, essa troca de informações. A questão de conhecer os direitos. Isso foi uma das coisas que apareceu muito e que ajudou muito, como o Dauro falou, na própria discussão com o Estado. Então, pode ser que não reconheçam o Decreto 6.040, que a Convenção 169 não reconhece comunidade caiçara, mas está escrito lá. Hoje, a gente consegue fazer uma leitura desses instrumentos, como a gente pode empregar eles para se defender.

Então, acho que isso tem sido muito importante. Assim, no contexto geral, entre avanços e retrocessos da política, eu acho que um dos ganhos maiores é nesse sentido, de se empoderar dessas informações e da gente conseguir dialogar em vários lugares, com esse empoderamento. Com essa informação toda.

E conhecer esses outros grupos foi muito importante, porque a gente acaba defendendo eles também. No momento que eles não estão, a gente defende. E eu tenho visto que no momento que a gente não está, que os caiçaras não estão no meio, eles defendem os caiçaras. Esses grupos menores e tal. Então a gente conseguiu se juntar – os pantaneiros, os pescadores, os fundo e feche de pasto – esses grupos menores. Os próprios quilombolas, quando eles estão no lugar que não tem caiçaras, eles vão lá e defendem a comunidade caiçara, a comunidade de fundo de pasto. Eu vejo que isso foi uma coisa muito bacana, muito grande, deles falarem também e defenderem. Se não tem comunidade caiçara, eles vão lá e defendem os direitos dos caiçaras. (relato de Adriana Souza Lima, liderança caiçara, em entrevista ao CPDA, 2016)

A Comissão também teve durante todos os seus anos um importante papel de denunciar injustiças cometidas contra os povos tradicionais às mais diversas entidades, sejam elas municipais, estaduais, nacionais e até internacionais. Através das próprias comunidades, essas denúncias chegavam para a Comissão, que utilizando sua força institucional formalizava e encaminhava as denúncias aos órgãos que a Comissão julgava competentes. Isso tem um significado na luta dos direitos dessas comunidades, pois não estavam mais sozinhas combatendo, tinham apoio de uma instituição formal do governo. Isso também auxiliava as agências governamentais a terem noção da quantidade de injustiças que eram cometidas contra esses segmentos. Além disso, a Comissão servia como uma forma de avaliação das políticas voltados a esses segmentos, e criando uma continuidade em trocas de governo. Ao final do governo Lula e início do governo Dilma, por exemplo, foi elaborada uma carta descrevendo os pontos negativos e positivos do último governo em relação aos povos tradicionais, demonstrando os avanços e o que ainda poderia ser criado ou aprimorado.

Outro papel da Comissão foi o de divulgar o que era conquistado por essas comunidades, o que fez inclusive crescer o número de povos que se reconheciam como tradicionais. Muitos locais do Brasil, que nunca tinham ouvido esse conceito de comunidades tradicionais, passam a ter notícias do que está acontecendo, e passam também a se identificar com os conflitos que essas comunidades enfrentam. Dessa maneira, diversas comunidades percebem que são semelhantes a aqueles que lá estão. Se no começo da Comissão havia apenas 15 segmentos que

se reconheciam como povos tradicionais, em 2016 eram 28 segmentos que se reconheciam e eram reconhecidos pela Comissão.

## **2.5 Alteração de Comissão de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais para Conselho dos povos e Comunidades Tradicionais**

O desejo de transformar a Comissão em Conselho começa a se formar já em 2010. Na décima quinta reunião, ocorrida em dezembro do mesmo ano, foi elaborada uma carta ao novo governo que se iniciaria, onde pela primeira vez foi declarado formalmente que se almejava a mudança. Na décima nona reunião, ocorrida em setembro de 2012, foi aprovado a realização de um II Encontro Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Diferente do primeiro, ele seria realizado em cinco etapas regionais e uma etapa nacional, onde as etapas regionais ocorreriam anteriormente, para que a etapa nacional ocorresse com base nas discussões que se iniciariam nas etapas regionais. O objetivo dessas reuniões seria avaliar a Comissão, e propor alternativas para sua reestruturação em formato de Conselho. Foi decidido ainda que haveria uma primeira etapa, que reuniria membros do meio acadêmico que tratavam do assunto e lideranças dos povos tradicionais. Essa reunião ocorreu em dezembro de 2012. No entanto, o ano de 2013 foi marcado por problemas econômicos no governo, e por isso só houve recursos para se organizar uma reunião ordinária da Comissão. E praticamente nenhum dos encontros regionais que estava previsto pode ocorrer, apesar de estarem com sua metodologia, objetivos e número de participantes definido, faltando os recursos para que se ocorresse. Apenas em dezembro ocorreu a primeira, da região nordeste, sendo financiada através de cooperação técnica internacional (Favilla, 2017).

Em maio de 2014, antes das outras reuniões ocorrerem, o governo publicou o Decreto nº 8243/2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo, e estreitar os laços entre o governo e a sociedade civil. Através dele, foi revisto o conceito de conselhos e comissões para o governo, estabelecendo:

II – conselho de políticas públicas – instância colegiada de temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas,

III – comissão de políticas públicas – instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades. (Brasil, 2014)

Esse decreto tornou bem claro que a Comissão necessitava se reestruturar, alterando o seu status. Enquanto as comissões passariam a ser algo passageiro, com um objetivo específico, os conselhos eram permanentes, com o objetivo de promover um diálogo constante entre governo e setores da sociedade civil. Dessa forma, os encontros regionais nas outras quatro regiões, assim como o nacional tiveram o objetivo bem específico dessa reestruturação, definindo como seria a estrutura desse novo Conselho. Entre as decisões tomadas estava de extrair a questão do desenvolvimento sustentável da nomenclatura do conselho, com a intenção do conselho não se limitar a discussões dentro desse conceito, mas poder tratar de forma mais ampla dos povos tradicionais.

Ao final do II encontro nacional foi criado um grupo de trabalho dentro da comissão, que se reuniu ao longo de 2015 para discutir essa mudança. O trabalho realizado nesse GT foi submetido ao pleno da comissão, na vigésima sétima reunião ordinária, realizada em dezembro de 2015, que após debates aprovou uma proposta de decreto a ser enviada à presidência da República.

Entendo que durante todo o processo que culminou com a construção da proposta de decreto houve um enorme amadurecimento da sociedade civil, que saiu da invisibilidade de suas identidades e passou a assumir o protagonismo da sua discussão com o Estado brasileiro. Não tenho a ingenuidade de acreditar que este diálogo se dá ou se dará de forma simétrica, pois já partimos de instrumentos que são os da racionalidade ocidental, da tradição escrita, ou seja, ditamos a ordem, como deve ser o relacionamento, mas, ao mesmo tempo, vejo a sociedade civil muito mais preparada para enfrentar essa disputa de saberes. (Favilla, 2017, p.133)

Em nove de maio de 2016 foi estabelecido o Decreto nº 8.750 da Presidência da República, que revoga o Decreto de 13 de julho de 2006 e estabelece o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, CNPCT. O CNPCT passa a contar com 44 membros, dos quais quinze representantes de órgãos e entidades de administração pública federal, e vinte e nove representantes da sociedade civil, vinte oito deles representando um determinado segmento de comunidades tradicionais, e um deles representando a juventude dos povos e comunidades tradicionais. Foi estabelecido que:

§ 7º A escolha dos representantes da sociedade civil será feita por meio de edital público, do qual poderão participar entidades, instituições e movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais, o qual deverá estabelecer critérios que assegurem a adequada representatividade de cada segmento específico. (Brasil, 2016)

O presidente do Conselho é eleito pelo plenário e deve ser um dos membros da sociedade civil. O formato do CNPCT demonstra uma tentativa dar um maior protagonismo aos membros das comunidades tradicionais desse conselho, tanto por serem maioria como pelo presidente ser obrigatoriamente um deles. Foi também uma demonstração que a questão dos povos tradicionais não é algo momentâneo, um problema passageiro, mas algo permanente, que teria que ser constantemente discutido e visto pelo governo. Isso é marcante, pois durante pelo menos dois terços do século XX o objetivo estatal era assimilar esses povos à cultura dominante – era dessa forma que se entendia a participação dessas comunidades na sociedade brasileira. Nesse caso, as discussões referentes a esses povos seriam algo passageiro, pois seu modo de vida estaria destinado a acabar. Quando se altera a visão sobre esses povos, compreendendo que a sua diversidade é algo a ser valorizado e preservado, a relação desses povos com a cultura dominante passa a ser uma questão constante. Entre as principais atribuições do CNPCT estão:

I – promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, e seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização e suas instituições; (...)

III – zelar pelo cumprimento das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IV – atuar pela participação dos povos e comunidades tradicionais nas discussões e nos processos de implementação e de regulamentação das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e das comunidades tradicionais; (...)

XIII – estimular, propor e fomentar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais;

Essas e outras competências do CNPCT são apenas propositivas, não atribuindo poder de fato à entidade. Apesar de dever zelar pelo cumprimento das convenções internacionais e legislações nacionais, o CNPCT não pode impedir a realização de nenhum empreendimento aprovado e nem punir quem não cumpriu as legislações, apenas analisar e, se for o caso, auxiliar a comunidade a buscar seus direitos na justiça. A nomenclatura de conselho faz bastante sentido aqui, pois é um órgão que busca aconselhar o governo, mas ainda cabe aos governantes seguir ou não esses conselhos.

Tanto no II Encontro Nacional como nas últimas reuniões da Comissão em que se avaliou a sua existência, houve críticas pela pouca efetividade na titulação dos territórios

tradicionais que não de indígenas e quilombolas, não tendo sido criado ao longo de quase dez anos instrumentos para realizá-la. Também se criticava os últimos anos do governo do PT, onde os conflitos envolvendo os povos tradicionais aumentaram significativamente por conta principalmente da expansão da fronteira agrícola, e os recursos destinados a políticas públicas às comunidades tradicionais vinham diminuindo (Favilla, 2017). No entanto, o cenário ainda iria piorar com o golpe que retirou a então Presidente da República Dilma Rousseff do poder e colocou o vice Michel Temer no lugar, em agosto de 2016. Por conta da instabilidade política no momento da criação do Conselho, o processo de eleição dos representantes não ocorreu da forma prevista. O Ministério do Desenvolvimento Social, onde tinha sido definido que o Conselho seria incorporado, foi extinto. Dessa forma foi definido que ele passaria a fazer parte do Ministério dos Direitos Humanos. Estava definido no Decreto 8750/2016 que esse processo eleitoral para o Conselho deveria durar 30 dias, mas se passaram um ano e dois meses até que ele de fato ocorresse. Mesmo depois da eleição ainda demorou a se realizar a primeira reunião desse novo Conselho, o que só ocorreu em setembro de 2018, com os membros tomando posse. Todo esse tempo criou um vácuo sem ser possível realizar reuniões pois a Comissão já tinha sido extinta e o novo Conselho ainda não havia sido formado, se passando mais de dois anos entre a última reunião da Comissão e a tomada de posse do Conselho.

Com a eleição de Jair Bolsonaro para Presidente da República a situação piora ainda mais, pois uma das primeiras medidas do novo presidente foi através de decreto anular o Decreto 8243/2014, extinguindo assim com todos os Conselhos. Dessa forma se acaba com uma das maiores conquistas dos povos tradicionais, um local que eles se conheciam, reconheciam e se informavam. Também era um dos seus principais instrumentos de luta, pois formalizava as demandas feitas e as injustiças cometidas contra esses povos. Mesmo com diversos problemas enfrentados pela Comissão e depois pelo Conselho, foi demonstrado anteriormente a importância que ele teve tanto para os povos tradicionais, como para o governo, que pode conhecer melhor esses povos e aplicar melhor as políticas públicas destinadas a eles. O que esse novo governo demonstra é um total desprezo pelos povos tradicionais, onde eles são vistos apenas um entrave para o progresso do Brasil. Ocorre também um retorno das políticas integracionistas, onde não se valoriza mais as diferenças culturais, ao invés se pretende incorporar essas comunidades a cultura dominante, e coloca-los como mão de obra. Atualmente a validade do Decreto que extingue os conselhos se encontra tramitando no STF, pois o PT questionou a sua constitucionalidade.

## CAPÍTULO III

### A RELAÇÃO DOS POVOS TRADICIONAIS COM O ESTADO

#### 3.1 Dados sobre os anos de atuação da Comissão Nacional De Povos e Comunidades Tradicionais

Este capítulo final tem o objetivo de trazer alguns dados dos anos da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, e relacioná-los com questões do primeiro capítulo. Primeiro, é preciso compreender que a comissão nunca teve regularidade de fato. Apesar do objetivo inicial de realizar reuniões ordinárias trimestrais isso só foi cumprido durante um ano, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Ano	Quantidade de reuniões
2006	3 (Ago. Set. Nov.)
2007	3 (Abr. Set. Dez.)
2008	3 (Fev. Jul. Ago.)
2009	3 (Abr. Set. Dez.)
2010	3 (Mar. Jul. Dez.)
2011	2 (Mai. Set.)
2012*	4 (Mai.* Jun. Set. Dez.)
2013	1 (Mar.)
2014	2 (Fev. Nov.)
2015	4 (Fev. Mai. Out. Dez.)
2016	2 (Fev. Mai.)

\*Reunião extraordinária

Tabela 1 – Reuniões da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais. Fonte: elaboração própria.

A Comissão contou com grande apoio inicial, pois teve sua primeira reunião em agosto de 2006 e realizou três reuniões em 4 meses em seu primeiro ano. No entanto, essa periodicidade não foi mantida, demorou cinco meses até que acontecesse a quarta reunião (a primeira do ano seguinte, 2007). Apesar de parecer haver alguma regularidade nos cinco primeiros anos, com três encontros anuais, o objetivo sempre foi ter quatro, e isso não foi realizado. Após 2010, no início do governo Dilma Rousseff, as reuniões ficaram ainda mais irregulares, apenas oito reuniões ordinárias entre 2011 e 2014. No ano de 2015, houve a promessa que as reuniões seriam trimestrais como fora planejado no início da Comissão, o que foi praticamente cumprido – com a mudança de Comissão para Conselho, era necessário um novo edital para decidir quem seriam os membros titulares e este Conselho só tomou posse em

2018. A principal razão de nunca ter se estabelecido a regularidade desejada era porque não havia um orçamento fixo para a Comissão, e as reuniões dependiam de verbas dos ministérios do Meio Ambiente ou do Desenvolvimento Social. Por conta disso, era sempre necessário negociar verbas para a realização da reunião. Foram diversos os casos em que era estabelecida, em reunião ordinária, a data da reunião seguinte, mas essa data não era cumprida (Favilla, 2017).

Essa redução do suporte estatal após o primeiro ano também é sentida nas atas publicadas. As seis primeiras reuniões tiveram atas mais detalhadas dos assuntos e das falas dos presentes, apesar de apenas a sexta trazer as falas completas de todo o encontro. A partir da sétima reunião, só foram publicados sumários, a grande maioria de duas páginas, com os tópicos debatidos em reunião. Em alguns sumários sequer se consegue saber o que foi de fato debatido, como o da décima sétima reunião, que só traz as sugestões de um deputado que foi participar do encontro. A décima oitava reunião sequer teve sumário publicado. O mesmo ocorreu com as quatro últimas reuniões, que não tiveram seus sumários ou atas publicados nos sites do governo. Isso demonstra que, ainda que se tenha finalmente conseguido realizar as quatro reuniões anuais planejadas em 2015, o governo brasileiro não se importou em publicar o que foi discutido nesses encontros.

Apesar dos sumários não trazerem muitas informações, é possível observar o que foi discutido em cada reunião, e fazer uma análise da importância de determinados assuntos pela sua frequência nos debates. A tabela abaixo foi feita com base nas atas e sumários até a vigésima quinta reunião ordinária, com exceção da décima oitava, e da única reunião extraordinária. Foram incluídos apenas temas debatidos mais de uma vez.

<b>Tema debatido</b>	<b>Quantidade de vezes</b>
Denúncias e apoios	10
Pesquisa nacional	7
Conflitos territoriais	7
Regularização fundiária	6
Câmaras técnicas	6
Audiência com Presidente	5
Conhecimento tradicional	5
Questões internas	4
Questões locais	4
PNPCT	4
Participação em fóruns e assembleias	4
II Encontro de Povos Tradicionais	4
Regulamentação Convenção 169 OIT	3

Orçamento/recursos	3
Campanhas e divulgação	3
Planos bienais ou trienais	3
Unidades de Conservação	3
Educação	2
Cartografia social	2
Fortalecimento da Comissão	2
PAC	2
Trabalho infantil	2
Balanço do governo federal	2
Problemas com a mídia	2
Mudança de comissão para conselho	2

Tabela 2 – Temas debatidos em reuniões da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais. Fonte: elaboração própria.

É necessário ressaltar alguns pontos e fazer ressalvas em outros. Primeiro, é visível como a questão territorial era fundamental para essas comunidades. O assunto foi tema de debate treze vezes, dividido entre conflitos territoriais, e a regularização fundiária, que estava garantida por lei para os indígenas e quilombolas, mas não para os outros povos tradicionais. A Comissão discutiu, por diversas vezes, maneiras de ampliar esses direitos e obter garantias fundiárias para os territórios que as diferentes comunidades ocupavam, sem sucesso. Diversos temas também eram debatidos nas câmaras técnicas, que se encontravam separadamente e apresentavam seus debates à Comissão para aprovação. Eram três câmaras, a de acesso ao território, a de infraestrutura e a de inclusão social. Com uma câmara dedicada apenas a questão territorial, temos aí mais uma demonstração da importância do tema para essas comunidades. Apesar da importância do assunto para os povos e comunidades tradicionais, ele teve pouco avanço em todos os anos, demonstrando que o governo não estava disposto a ouvir todas as reivindicações da sociedade civil na Comissão, independente da importância do assunto para esses grupos.

É marcante o papel da Comissão nas denúncias de abusos feitos contra comunidades tradicionais, e na manifestação de apoio para movimentos que combatem alguma injustiça contra esses povos. Isso foi questão debatida em dez encontros, mas diversas vezes era feita mais de uma denúncia ou apoio por encontro. Isso demonstra a importância da instância da comissão como espaço para a luta por direitos. Além disso, algumas reuniões foram realizadas fora de Brasília. A primeira delas foi a sexta reunião em Salvador, na Bahia, e apesar de estar planejada uma alternância, a cada dois encontros um seria em Brasília e o seguinte em outro estado, isso só ocorreu quatro vezes, em Goiás, Espírito Santo e Paraná, além da Bahia. Esses

encontros eram importantes pois neles eram discutidas diversas questões locais e a própria presença da Comissão era uma forma significativa de demonstrar apoio aos povos tradicionais locais. O tópico de questões locais, na tabela 2, se refere a debates sobre questões específicas das regiões em que os encontros fora de Brasília eram realizados.

Outro ponto marcante é a quantidade de tempo gasto para debater a pesquisa nacional de povos tradicionais que deveria ter sido feita, mas por falta de recursos e apoio de instituições governamentais nunca foi feita. A pesquisa foi tema de quase todas as reuniões entre a quarta e a décima segunda. Foram feitos diversos planejamentos, pois a pesquisa era uma demanda que partia dos membros governamentais da Comissão, foi gasto tempo de sete encontros para um projeto que nunca foi realizado. Retorna-se ao ponto citado há pouco – que a Comissão contou com muito apoio e empenho governamental no início, foram traçados diversos planos e projetos, mas com a redução do suporte estatal muitas coisas planejadas não ocorreram. Outro ponto marcante que sustenta isso é que foi discutida cinco vezes uma audiência com o Presidente da República, tanto na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, como na gestão de Dilma Rousseff, fato que não ocorreu com nenhum dos dois presidentes.

Esse enfraquecimento era percebido pela própria Comissão, que discutiu duas vezes maneiras de se fortalecer. Também foram criadas campanhas para divulgar o trabalho da Comissão e os direitos adquiridos pelos povos tradicionais. A falta de recursos dificultava a realização de campanhas desse tipo, e a questão orçamentária também foi debate em algumas reuniões.

A Comissão também teve papel fundamental na criação de planos para orientar as políticas públicas em relação aos povos tradicionais. Os quatro primeiros encontros tiveram como tema principal a criação da Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais. Além disso, em diferentes reuniões foram discutidos os planos bienais ou trienais para os povos e comunidades tradicionais, que eram posteriormente repassados ao governo.

Em relação a alguns pontos menos discutidos, é necessário fazer ressalvas. A mudança de comissão para conselho só foi debatida duas vezes – não se têm os sumários ou atas das quatro últimas reuniões, que trataram sobre o tema. Foi feito um grupo de trabalho para discutir o assunto. O tema da educação só foi tratado em duas reuniões, mas teve uma reunião temática, a décima terceira, para tratar do assunto. Foi a única reunião ordinária que teve um eixo definido, demonstrando a importância da questão. O debate sobre a Convenção nº 169 da OIT se concentrou principalmente no tema da consulta prévia. Foi debatido em três reuniões, mas a única reunião extraordinária que aconteceu foi para tratar do tema.

### 3.2 O poder jurídico e os conflitos ontológicos

A questão territorial e fundiária tinha um peso muito grande na Comissão, por ser a principal causa de conflitos. Vimos no primeiro capítulo como o conceito de território tem um significado bem diferente na ontologia capitalista, em relação a grande maioria das diferentes ontologias dos povos e comunidades tradicionais. Em entrevista realizada em 2007 aos autores Gilda Santos e Gilson Afonseca, Deborah Duprat, na época subprocuradora geral da República, ao ser perguntada se os operadores de direito conhecem a diferença de significado de terra para as comunidades tradicionais, que teria um sentido de identidade ao invés de propriedade, afirma:

As visões homologadas pelo direito importam no descarte das visões concorrentes. A noção de território, cara a quilombolas e índios, entre outros, não tem similar no direito civil. Todavia, o judiciário segue julgando conflitos fundiários a partir da noção civilista da posse. A vitória, nesse caso, está de antemão definida, porque a visão de um dos lados já foi previamente adotada como a única legítima. (Santos; Afonseca, 2007, p.20)

Apesar de não utilizar a palavra ontologia, trata de duas visões de mundo distintas, onde apenas uma é considerada válida. Essas diferentes visões ontológicas ficam evidentes quando se sugere o traslado de povos por conta de um empreendimento econômico ou demarcação de uma Unidade de Conservação de Uso Integral, alegando que o novo local tem recursos muito semelhantes àqueles do local que é necessário desapropriar, ignorando todos os elementos simbólicos que podem estar presentes em um território. Dentro da ontologia capitalista, que é mercantilista, se estabeleceu o pressuposto que tudo pode ser convertido em dinheiro, que qualquer perda pode ser calculada e reparada com uma indenização financeira (Almeida, 2008).

No entanto, a mediação desse conflito sempre ocorre tendo como parâmetro a ontologia capitalista, que é a dominante no mundo moderno. O Estado e o sistema jurídico, importantes instituições na mediação dos conflitos<sup>9</sup>, são resultados dessa ontologia dominante. Por isso, a resolução do conflito entre uma comunidade com uma ontologia tradicional e empresas, indivíduos ou instituições da ontologia capitalista vai sempre ocorrer dentro da segunda, pois as instituições mediadoras são resultado dela.

---

<sup>9</sup> Apesar do Estado ser frequentemente o protagonista dos conflitos com os povos tradicionais, ele também é, ao mesmo tempo, um importante mediador do conflito. Isso porque o Estado não é um ser uniforme, mas o conjunto de diferentes interesses, em que existem grupos com interesses econômicos que influenciam certas decisões, outros com interesses preservacionistas que também exercem influências, e ao mesmo tempo grupos que pensam no interesse dos povos tradicionais (Wedig, 2015). Todos esses grupos estão em disputa dentro do próprio Estado, apesar de nesse caso não ser um conflito ontológico, pois é um conflito que ocorre dentro da ontologia capitalista.

É possível pensar no conceito de “jogos de linguagem”, proposto pelo filósofo Wittgenstein, para entender a desigualdade nessas disputas ontológicas. Qualquer comunicação entre indivíduos seria como um jogo, contendo uma série de regras. Se um dos dois comunicantes não tem conhecimento pleno de todas as regras do jogo, a comunicação é afetada. A linguagem é múltipla, e se o jogador não tiver compreensão das regras do jogo de que ele está participando naquele momento, não poderá compreender todo o significado daquela comunicação e nem conseguir se fazer compreender corretamente pelos outros jogadores (Wittgenstein, 2000, §7).

Quando ocorre a disputa entre ontologias diferentes, muitas vezes antagônicas, são dois jogos de linguagem diferentes, com realidades diferentes buscando se comunicar. No entanto, o “manual” é o do jogo de linguagem capitalista e, portanto, já não há uma disputa igualitária. É importante ressaltar que os grupos percebem em qual regra o jogo está sendo jogado e buscam se adaptar a ela. Ainda assim, um lado sempre buscará se adequar e apreender as regras desse jogo, enquanto o outro lado já tem essas regras internalizadas, pois fazem parte do grupo que as criou.

Não é possível uma disputa igualitária nesses casos, pois a mediação sempre ocorre com base em uma ontologia, não apenas pelo sistema que media mas também pela linguagem utilizada nesse conflito, em que são as comunidades tradicionais que devem se adaptar ao linguajar ocidental, tanto a comunicação padrão, como também o linguajar jurídico. É necessário que alguém da comunidade tenha entrado em contato e absorvido esse linguajar, ou então necessitam de alguém para traduzi-lo, e em casos de disputa jurídica, alguém que formate as reivindicações nesse jargão específico. Nesse caso, ou a comunidade necessita que alguém de fora fale por ela juridicamente ou obriga que alguém da comunidade tenha cursado uma faculdade de Direito. Apesar de não existir uma solução para tornar essa disputa igualitária, é necessário compreender a diferença de posições nesses conflitos, para criar salvaguardas que auxiliem as ontologias não dominantes, não eliminando, assim, essa sociodiversidade.

O etnocentrismo em diversas áreas da sociedade capitalista não permite que indivíduos sequer cogitem a possibilidade de uma outra ontologia que não a dominante. É por isso que diversos cientistas acreditam que a presença humana necessariamente é danosa à preservação ambiental. Uma premissa que se mostra correta dentro da ontologia capitalista, ao não conseguir perceber que existem outras visões de mundo, se generaliza em única premissa. Outros cientistas, no entanto, percebem que grupos humanos com ontologias diferentes da dominante podem auxiliar na preservação ambiental. O SNUC, tratado no capítulo anterior, abriga essas

duas visões, contraditórias, de conservação. Isso demonstra que o discurso da conservação ambiental estava, como ainda está, em disputa.

### **3.3 A relação das comunidades tradicionais com o sistema jurídico**

Os códigos jurídicos dos países ocidentais são permeados pelo paradigma liberal-individualista. Eles até estão aptos a resolver questões interindividuais, em causas que muitas vezes se dizem coletivas, mas que, na realidade, englobam diversas causas individuais semelhantes (Morais, 1997). Existe, no entanto, uma dificuldade em se pensar em causas realmente coletivas, pois na ontologia capitalista o indivíduo é o foco principal. A premissa dominante é que o coletivo é apenas a soma dos indivíduos. Dessa maneira, o sistema jurídico deixa muitas vezes de atender os setores menos favorecidos, ou atende parcialmente, por não se enquadrarem exatamente na ontologia dominante. Essa marginalização jurídica a que foram condenados é um reflexo da marginalização social e econômica que esses grupos já enfrentam (Morais, 1997). Esse paradigma liberal-individualista também influencia a noção individualista e mercadológica do território. Existe a dificuldade de se pensar o território coletivo, e limitações burocráticas para definir a posse do território para uma coletividade e não para diversas individualidades. No caso indígena, a posse é do Estado, que cede o direito aos indígenas de usufruírem do território. As leis para demarcação da terra quilombola foram as primeiras a, de fato, pensar numa posse coletiva de terra. Se já existe uma dificuldade em se conceber a posse coletiva, o passo de se pensar o território sem ter posse é ainda mais distante na ontologia capitalista, o que exclui por completo grupos nômades, como os ciganos e alguns grupos indígenas. Diferentes ontologias vão gerar diferentes relações com o território, com instituições da sociedade capitalista, com o Estado, e isso necessita de diferentes olhares jurídicos.

Em outras palavras, pode-se dizer que cada grupo constrói socialmente seu território de uma maneira própria, a partir de conflitos específicos em face de antagonistas diferenciados, e tal construção implica também numa relação diferenciada com os recursos hídricos e florestais. Tal relação, de certa maneira, está refletida na diversidade de figuras jurídicas verificadas nos textos constitucionais, nas leis e nos decretos. (Almeida, 2008, p.72)

Apesar do sistema jurídico ainda estar ancorado no paradigma liberal-individualista, começam a aparecer diferentes olhares dentro do Judiciário, que trazem novas perspectivas. Durante a década de 1970 se iniciam movimentos de advocacia voltada para a defesa de sindicatos, sobretudo na Europa, voltada à defesa dos excluídos nos EUA, além da defesa dos

direitos humanos em ditaduras ao redor do mundo. Esses juristas defendem causas que não são apenas uma junção de diversas causas individuais, mas que de fato trazem uma noção de defesa de direitos coletivos. Isso se intensifica ainda mais na década de 1990, com a ampliação da força dos movimentos sociais e uso do sistema jurídico por parte desses movimentos, como os direitos ambientais, indígenas, quilombolas, sem-terra, entre outros grupos periféricos. Werneck Vianna (1999) demonstra como a partir da redemocratização, na década de 1980, o poder Judiciário brasileiro passa a ser visto como uma alternativa para a obtenção de direitos coletivos. Com a lentidão do Legislativo em legislar sobre certos assuntos, o Judiciário se torna uma alternativa para resolver conflitos sociais. Procedimentos políticos de mediação cedem lugar para procedimentos judiciais, com o poder Judiciário passando a ser interpelado diretamente por indivíduos, partidos e grupos sociais. Por um suposto caráter mais neutro que o Legislativo, uma vez que não tem a necessidade de angariar votos, o poder Judiciário foi um importante instrumento nas reivindicações dos povos tradicionais. Além disso, se inicia, na década de 1990, um movimento de tomada de posição pública sobre temas políticos e sociais por parte de profissionais da área jurídica, além do engajamento em causas coletivas, associadas especialmente aos movimentos sociais. Isso ocorre em grande parte por uma diversificação social das pessoas que têm acesso à formação como bacharel em direito, e por consequência de grupos de juristas socialmente diversificados, em contraponto ao padrão de juristas mais conservadores que eram a ampla maioria até então (Miranda, 2012). Ocorrem parcerias entre diversos movimentos sociais e de advogados motivados na defesa de grupos historicamente marginalizados. Muitas comunidades tradicionais construíram essas parcerias, muitas vezes com ONGs de juristas voltadas a defesa desses povos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a emergência de novos direitos se dá de forma concomitante ao processo de atuação engajada no âmbito das profissões jurídicas, bem como a possibilidade de mobilizar a lei em favor de determinadas causas. Há, portanto, insito a este processo de ampliação da defesa da causa, um crescente processo de interação entre direito e política, bem como a transformação de causas particulares em causas jurídicas levando a legitimação dessas causas e tornando-as passíveis de serem discutidas e debatidas na esfera pública. (Miranda, 2012, p.87)

Dentro do aspecto jurídico, o Ministério Público também passa a ser um elemento essencial na ampliação e efetivação de direitos de grupos marginalizados, como os povos tradicionais. A Constituição de 1988 garantiu a independência do Ministério Público, não ficando vinculado ao Legislativo, Executivo ou Judiciário. Tem-se, assim, uma autonomia administrativa e funcional para garantir os princípios democráticos, a ordem jurídica e os

direitos sociais e individuais indisponíveis. É dividido na esfera federal e estadual, sendo independentes, em que a atuação de um ou outro depende se é considerada uma questão de jurisdição da União ou dos estados. Entre as suas funções definidas na Constituição está defender juridicamente os direitos e interesses das populações indígenas, e exercer funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade. Com uma grande quantidade de funções e atribuições do Ministério Público, existe abrangência para a presença de seus membros em praticamente qualquer resolução de conflito social (Miranda, 2012). Além disso, possui o controle da agenda, diferente do poder Judiciário que só se pronuncia quando convocado, podendo interferir nos temas que julga necessário. O MP se torna, dessa forma, uma das principais instituições em defesa da cidadania, fiscalizando os demais agentes públicos, as entidades governamentais e instituições sociais e privadas que violam direitos fundamentais (Vianna, 1999).

Um exemplo da função do Ministério Público como defensor das comunidades tradicionais foi a ação civil pública movida pelo MPF em dezembro de 2018, em Paraty, contra o condomínio Larajeiras, o ICMbio, o Inea, a União e a prefeitura de Paraty. A ação tem o objetivo de garantir o direito de ir e vir, considerado fundamental e inviolável, das comunidades caiçaras que se encontram na região. O condomínio de luxo Laranjeiras, localizado na APA Cairuçu, abriga diversas mansões e limitava o direito dos caiçaras de circularem livremente pelas praias da região. Não apenas se intimou o condomínio, mas também órgãos públicos, por não estarem cumprindo com o seu dever de assegurar os direitos das comunidades em detrimento da vontade dos proprietários do condomínio.

Apesar da autonomia existente, o Ministério Público é chefiado pelo Procurador-Geral da República, na União, ou o Procurador-Geral de determinado estado, que é definido pelo presidente da República e pelo governador do estado respectivamente. Não se está, portanto, completamente imune às ideologias e preferências do governo que está no poder. No entanto, essa chefia é administrativa, cada membro possui garantia de independência funcional, podendo atuar livremente de acordo com sua consciência e convicções, sempre baseadas na lei. Dessa forma, a instituição não fica subordinada ativamente ao governo momentâneo, em que as ações do Ministério Público dependem do empenho individual de cada integrante, e não de ordem hierárquica de quem a comanda (Miranda, 2012). O aumento do número de integrantes no MP nos anos 1990 e 2000 já gerou um aumento de heterogeneidade na instituição. A história de vida desses diferentes indivíduos vai influenciar nas suas decisões individuais como procuradores, e assim uma maior heterogeneidade garante um olhar mais amplo da instituição.

No entanto, o mesmo Ministério Público que pode servir de auxílio, também pode ser o antagonista, sobretudo os Ministérios Públicos estaduais que, dependendo do estado, podem ver as comunidades tradicionais como inimigas do meio ambiente ou do desenvolvimento. Em entrevista realizada ao CPDA, Dauro Marcos do Prado e Adriana Souza Lima, lideranças caiçaras já citadas no capítulo anterior, relatam o embate que tiveram com o Ministério Público Estadual de São Paulo. Após terem batalhado e conseguido criar o Mosaico da Jureia através de lei estadual em 2006, criando RDS ao invés de estação ecológica e permitindo a presença das comunidades, o Ministério Público Estadual entrou com uma ação de inconstitucionalidade e conseguiu derrubar a lei, voltando a categoria de estação ecológica. Após isso, o “GAEMA – que é um núcleo de meio ambiente do Ministério Público Estadual – entrou com uma ação civil contra o Estado pedindo para a Fazenda do estado retirar todas as famílias em 120 dias” (Dauro Marcos do Prado, Entrevista ao CPDA). Nesse caso, quem foi aliado das comunidades tradicionais foi a Defensoria Pública Estadual, que os defendeu contra o Ministério Público. O MPF, que costumava se colocar ao lado das comunidades tradicionais na época, não podia interferir por problema de jurisdição, por ser uma reserva estadual e não federal.

Juntei mais umas pessoas e ficamos três dias escrevendo a resposta ao MPF sobre a violação de direitos, que era sobre a roça; a pesca e todas as atividades das comunidades. Em seguida, o Ministério Público Federal devolveu. Porque nós tínhamos que discutir isso com o Ministério Público Estadual. E aí, o Ministério Público Estadual é contra a gente. Não adianta tentar diálogo. (Dauro Marcos do Prado, Entrevista ao CPDA)

Além da Defensoria Pública, a comunidade acadêmica também prestou apoio, através de laudos antropológicos e pesquisas interdisciplinares, e posteriormente foi relatado que o MPF também prestou apoio. As comunidades aprendem quais elementos da ontologia dominante elas podem se apropriar para utilizarem a seu favor, e quais, como o MPE de São Paulo, são adversários do seu modo de vida.

A instituição do Ministério Público representa bem a forma dúbia com que o Estado trata as comunidades tradicionais. Muitas vezes é aliado, como o Ministério Público Federal, sobretudo em casos fundiários. Tanto que, a partir da décima primeira reunião do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, ele foi considerado um membro permanente no papel de convidado. Ao mesmo tempo, em alguns estados, como o caso de São Paulo citado acima, o Ministério Público Estadual se torna um adversário dos povos tradicionais.

Outro grupo jurídico que têm grande importância na luta pelos direitos dos povos tradicionais são os juízes. Por mais que se presuma neutralidade, é inegável que se está lidando

com pessoas, com seres humanos. São formados numa sociedade que tem uma definição já dominante sobre diversos assuntos, por exemplo, o que é posse, o que é propriedade, o que significa coletivo. Diversos povos tradicionais têm outras definições sobre essas questões, e muitas vezes os membros do Judiciário podem tentar compreender esses outros olhares, mas em vários outros casos não é buscada essa compreensão, e isso depende de uma escolha pessoal. Entre uma infinidade de temas que demandam a decisão de um juiz, poucos casos tratam de comunidades tradicionais, em comparação à quantidade total de casos, e é uma decisão de cada um se vai pesquisar e estudar diferentes visões ou se vai tratar tudo com base na sua própria perspectiva ocidental. Como são pessoas, podem ser simpatizantes do latifúndio e do grande capital, por razões históricas, familiares, ou ambiente em que se criou e formou, ou podem também ser simpatizantes e mais preocupadas com causas sociais. Por mais que o Judiciário busque uma neutralidade, é inegável que ele é formado na cultura capitalista, com preceitos básicos dessa cultura, e a decisão de se estudar outras culturas e outros conceitos que destoam da cultura dominante é uma decisão humana dos diferentes juízes (Miranda, 2012). Lembrando que muitos se formaram décadas atrás, antes mesmo do conceito de povos tradicionais ser estabelecido, ou até mesmo quando a política básica, para esses grupos, especialmente os indígenas, era o integracionismo, baseado num ideal de sociedade homogênea ao invés de valorização das diferenças.

Mesmo com maior heterogeneidade nas diferentes áreas jurídicas, com variadas visões sobre determinado assunto, é inegável que todo esse sistema jurídico, assim como as pessoas que o compõem, são formados e fazem parte da ontologia capitalista. Não é necessariamente algo que tenha uma solução, a mediação dos conflitos vai ocorrer dentro da ontologia dominante. Mas é algo que precisa ser ressaltado, existe uma disparidade entre dois lados na resolução dos conflitos, para que se possa criar instrumentos que podem não resolver, mas vão amenizar a diferença de poder em um conflito. Deborah Duprat (2007) alega a importância dos juristas não apenas interpretarem as leis, mas compreenderem a lei de acordo com os grupos existentes, buscando a relação entre a norma e a prática. É necessário romper com normas jurídicas pré-estabelecidas, buscando uma inversão de ordem ao se pensar as normas jurídicas a partir da situação vivenciada pelos povos tradicionais (Shiraishi Neto, 2007). Dessa maneira, a interpretação das normas jurídicas não seria monopólio dos juristas.

É preciso que o aplicador do direito compreenda o ambiente no qual se faz uso da norma e a atenção que o grupo ou as pessoas lhe conferem. Compreender, ao invés de interpretar, é sair do cogito em direção à prática que se apresenta, e fazê-la falar. É dar efetividade à liberdade expressiva, de

que se falou de início, como elemento central na relação desses grupos e pessoas com o Estado nacional, em seus diversos campos. (Duprat, 2007, p.23)

É um processo que busca reconhecer o caráter plural presente na sociedade brasileira, em que não se busca impor a cultura dominante de forma a homogeneizar a sociedade brasileira, mas fortalecer as diferentes culturas existentes dentro do território brasileiro, ressaltando a importância delas todas. Nenhum grupo deve ficar imobilizado no tempo para ter assegurado direitos decorrentes de sua identidade (Duprat, 2007) e “o direito nacional, em face a esses grupos, há de ser aplicado tendo em vista suas especificidades, sendo assegurado aos seus membros que possam entender e fazer-se entender nas suas atuações políticas, jurídicas e administrativas” (Duprat, 2007, p.24).

O processo de reconhecimento do caráter plural e multiétnico das sociedades tem favorecido a constituição de um campo jurídico do “direito étnico” e, portanto, de uma forma própria de refletir o Direito. Isto implica no afastamento de uma postura cristalizada, expressa através de nossas “práticas jurídicas”, e também, na abertura de outras possibilidades de interpretação jurídica que se encontram para além desses esquemas jurídicos. As questões são por demais complexas para serem compreendidas a partir de uma única disciplina do Direito.

Além disso, vale ressaltar que a fragmentação das disciplinas jurídicas enseja um tipo de especialidade, por isso está sujeita aos padrões determinados pela própria disciplina. Assim, restringe as possibilidades de interpretação e análise: “Para ser um especialista, você tem de ser credenciado pelas autoridades competentes; elas ensinam a falar a linguagem correta, a citar as autoridades corretas, a sujeitar ao território correto” (Said, 2005, p.81).

A inversão da ordem de se pensar o Direito a partir da situação vivenciada pelos povos e comunidades tradicionais, leva a uma ruptura com os esquemas jurídicos pré-concebidos. (Shiraishi Neto, 2007, p.28)

Esse movimento ocorre no interior do campo jurídico e é influenciado pelo que ocorre de forma geral na sociedade. Ocorre também pelo fato de a norma jurídica clássica não ter respondido de forma plena e satisfatória a demandas de grupos portadores de identidades coletivas organizados em movimentos sociais (Shiraishi Neto, 2007). A política de um direito universal não respeitava a diferença existente entre os grupos sociais, numa perspectiva etnocêntrica que ignora a existência de outras ontologias.

Existe uma dificuldade jurídica operacional em se enquadrar em modelos jurídicos pré-existent, e que estruturam o ordenamento jurídico. Da mesma forma, o direito tradicionalmente formulado é, em determinados momentos, um obstáculo aos objetivos das comunidades tradicionais, por serem baseados em premissas da ontologia capitalista. Existe

uma disputa interna no campo jurídico, em que a própria forma de se fazer direito é colocada em questão (Shiraishi Neto, 2007).

Já não se trata, com efeito, de simplesmente utilizar os mecanismos jurídicos “cirúrgicos” para determinar a validade ou não dos dispositivos legais, decepando aquelas normas tidas como inconstitucionais, mas de admitir a coexistência dos diversos instrumentos disponíveis para a efetivação dos direitos. Trata-se, pois, de reafirmar as suas respectivas fontes, que além de serem múltiplas e complexas, estão profundamente enraizadas em situações localizadas, ampliando as possibilidades de interpretação e de efetivação de direitos. (Shiraishi Neto, 2007, p.32)

É necessário também que os juristas, e o poder público como um todo, compreendam que não é uma outra ontologia que difere da capitalista, mas uma multiplicidade de ontologias diversas, que vão gerar uma diversidade de situações relativas a questões étnico-culturais específicas de cada grupo. Não é apenas trazer um olhar diferente, mas uma diversidade de olhares diferentes, que geram realidades diferentes. Realidades essas que nunca foram devidamente incorporadas ao arcabouço jurídico (Miranda, 2012). As políticas públicas estatais estão orientadas por um modelo ultrapassado em que havia um padrão no sujeito de direito. É necessário o conhecimento para que se possa agir com eficácia, e o Estado precisa produzir esse conhecimento através de pesquisas e diálogos, de modo que se leve em conta a diferença, deixando de ser um agente colonizador para ser um agente que promove diversidade cultural.

### **3.4 A utilização de elementos da ontologia capitalista para a defesa de seu próprio modo de vida**

É importante ressaltar que esses conflitos ontológicos não são algo que acontece sem uma reação. Em primeiro lugar, não necessariamente todas as comunidades tradicionais têm uma ontologia drasticamente diferente da dominante, em que se desconhece a visão de mundo capitalista. Não existe isolamento, e na grande maioria dos casos os membros das comunidades tradicionais têm um contato ativo com indivíduos e instituições que fazem parte da ontologia dominante. Isso gera dois fenômenos, tanto as alianças entre as comunidades e instituições e indivíduos da ontologia capitalista, conforme relatado acima, como também indivíduos dos povos tradicionais que absorvem a ontologia dominante, estudando em instituições de ensino, trabalhando em instituições públicas e privadas, exercendo cargos públicos. São indivíduos que dialogam e compreendem visões distintas de mundo, atravessando fronteiras ontológicas. Ao migrar de suas comunidades para centros urbanos, mesmo que temporariamente, mantém

ligações com as suas origens e sentimentos de pertencimento à sua identidade. Incorporam elementos da cultura capitalista, mas não são completamente absorvidos, mantendo elementos da sua cultura e buscando o reconhecimento dela (Sahlins, 1997). Dessa forma, a cultura ultrapassa o limite das fronteiras locais através dos indivíduos que também atravessam essas fronteiras.

Não se trata aqui apenas de saudade. Enquanto indivíduos, famílias e comunidades de ultramar, os emigrantes são parte de uma sociedade transcultural dispersa, mas centrada na terra natal e unida por uma contínua circulação de pessoas, ideias, objetos e dinheiro. Deslocando-se entre polos culturais estrangeiros e indígenas, adaptando-se àqueles enquanto mantêm seu compromisso com estes, os tonganeses, samoanos e diversos outros povos como eles têm sido capazes de criar as novas formações que estamos chamando aqui de sociedades transculturais. (Sahlins, 1997, p.110)

Logicamente, a relação da ontologia capitalista com as comunidades tradicionais brasileiras e com os samoanos e tonganeses descritos por Sahlins é diferente. Sahlins está falando, nesse caso, de pessoas que vivem completamente distantes das suas comunidades originais, enquanto estamos nos referindo aqui a indivíduos de comunidades tradicionais que, ao mesmo tempo que vivem na comunidade, também participam e assumem papéis no sistema capitalista. Mas é essa relação de se adaptar à ontologia capitalista ao mesmo tempo que mantém compromissos com a ontologia do seu povo que é importante. Esse contato entre ontologias também gera alterações nelas. Da mesma forma que a cultura capitalista não é algo fixo, as diferentes culturas de cada comunidade também não o são, estão em constante mudança, e o contato gera mudanças para os dois lados. As transformações podem tanto incorporar elementos de outras ontologias, seja a dominante ou de outros povos tradicionais, como também pode gerar uma reação e fortalecer ou recuperar elementos que sejam próprios e diferenciem o grupo em questão. Por vezes, essas transformações são propositais, e ocorrem com um objetivo específico. Alfredo Wagner de Almeida demonstra como diversas comunidades tradicionais que se expressam como novos movimentos sociais criam uma política de identidade e se organizam coletivamente, inclusive se institucionalizando através de coletivos, como o Conselho Nacional de Seringueiros, o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, o Movimento Nacional dos Pescadores, o Movimento dos Fundos de Pasto, e tantos outros. Esses grupos buscam defender sua reprodução física e social, resguardando seus territórios e sua cultura. Inclusive, vão se transformando também no que pretendem ser, em que a identidade é também performática. Almeida traz o exemplo do conceito de pescador, que foi

construído por aqueles que faziam parte do grupo para significar não apenas uma profissão, mas um modo de vida.

Os pescadores, por sua vez, buscam transformar de maneira radical a organização por Colônias, até então implementada pelos órgãos oficiais, evitando serem vistos apenas como grupo ocupacional ou como mera atividade econômica. Para tanto, têm reforçado elementos de seu modo de existência em povoados e aldeias, mantendo a produção em pequena escala, congregando familiares e vizinhos no uso comum dos recursos, utilizando equipamentos simples, organizando-se em cooperativas e consolidando presença em circuitos de mercado segmentado. Mesmo que o termo permaneça o mesmo, ou seja, “pescador”, o seu novo significado passa a incorporar uma expressão autônoma no processo produtivo e elementos identitários capazes de objetivá-los de maneira politicamente contrastante e organizada em movimento social. (Almeida, 2008, p.71)

Marshall Sahlins (1997) mostra como o contato entre diferentes culturas não gera uma homogeneização cultural, em que a cultura capitalista dominante vai absorver todas as outras como diversos teóricos propunham. Na realidade, esses contatos vão gerar uma intensificação cultural, em que as comunidades se ajustam ao contato e não perdem seus aspectos culturais, mas os modificam num constante processo de renovação e reestruturação cultural. Isso ocorre exatamente pelos povos não serem passivos perante o contato com a cultura capitalista, mas estabelecem uma resistência, que inclusive vai influenciar a cultura capitalista, tornando-se uma via de mão dupla. Reconhecer essa não passividade não significa dizer que há condições de igualdade. O sistema capitalista age de uma maneira perversa, com violência, escravidão, dominação, expulsão de territórios tradicionais, e diversas outras agonias que a civilização ocidental disseminou no planeta. Sahlins considera necessária uma reflexão sobre esses sofrimentos, analisando a atividade de comunidades perante esses contatos, em que muitas “souberam extrair, de uma sorte madrasta, suas presentes condições de existência” (1997, p.53). Existe uma luta contra imposições da cultura dominante, muitas vezes através da manutenção e restauração de tradições históricas. Não se trata de uma volta ao passado, mas de resgate de bases culturais para nortear o futuro. Quando a cultura ocidental busca retomar tradições de suas bases culturais, como elementos da Grécia antiga, é algo valorizado. O mesmo não ocorre quando diferentes povos buscam retomar tradições próprias – visto como algo artificial e um retorno ao primitivismo.

A homogeneidade e a heterogeneidade não seriam mutuamente exclusivas, formando um jogo de soma zero. Ao mesmo tempo, é possível existir fragmentação étnica e cultural e uma homogeneização modernista. O contato gera tanto incorporação de elementos externos

como o fortalecimento de elementos próprios, em que “integração e diferenciação são coevolucionários” (Sahlins, 1997, p.58). Povos tradicionais se utilizam de fatores da ontologia dominante em benefício próprio. O fato de diversas comunidades entrarem com recursos na corte interamericana de direitos humanos, mesmo que essa noção de direitos humanos não seja necessariamente incorporada por eles, é um exemplo de se tentar adequar às regras do jogo, utilizando de recursos da ontologia capitalista para defender o próprio modo de vida. Da mesma forma, lideranças caiçaras da Jureia foram à Comissão Nacional da Verdade denunciar abusos cometidos pela Estação Ecológica da Jureia, criada no período militar, cujos resquícios oprimem as comunidades até os dias atuais (Adriana de Souza Lima, Entrevista ao CPDA).

O contato com a ontologia capitalista gera conflitos, traz problemas, e por um lado enfraquece as comunidades. Mas também gera resistência, alianças, e por outro lado as fortalece. Foi o contato que permitiu a existência da Comissão e depois do Conselho dos Povos Tradicionais, um órgão formado na ontologia capitalista, mas que era utilizado por indivíduos que não faziam parte dessa ontologia para defender seus modos de vida próprios. Através do Conselho, esses povos passam a ter uma participação, ainda que muito pequena, dentro dos processos estatais. Se as culturas tradicionais sofrem alterações através do contato, a cultura dominante também é alterada nesse contato, e essa participação de membros das comunidades tradicionais dentro do poder público é uma das formas de influenciar essas mudanças. É uma forma entre tantas outras, mas inegavelmente o Conselho proporcionou um protagonismo e uma força maior às comunidades tradicionais nesses conflitos ontológicos. Da mesma forma que o Conselho Nacional de Seringueiros ou o Movimento Nacional dos Pescadores são organizações coletivas que tem uma política de identidade para a defesa do modo de vida próprio, a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais também pode ser visto dessa forma, em que existe uma política de identidade em defender o modo de vida tradicional, por mais que esse modo de vida tradicional tenha diferentes significados para as diversas comunidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de analisar a construção discursiva do conceito de povos e comunidades tradicionais – como esse conceito surge em um determinado contexto, e com determinados objetivos. É criado pela sociedade capitalista, através do poder público e da academia, buscando agregar diferentes grupos para facilitar a realização de políticas públicas para o setor e relacionar diferentes pesquisas sobre diferentes povos. Além disso, a mentalidade desenvolvimentista do estado e das empresas criava cada vez mais conflitos com essas comunidades, e com a volta da democracia a partir da década de 1980 essas disputas não poderiam mais ser ignoradas. Esse conceito vai alterando seu significado e seu papel social ao longo dos anos, principalmente quando as comunidades passam a se identificar como povo tradicional. Uma categoria que inicialmente era subalterna, para atender as demandas do estado, passa a ter um significado de união entre diferentes comunidades, que se identificam umas com as outras. Se torna uma categoria política, e passa a servir como uma maneira de demandar direitos das comunidades que se reconhecem neste conceito. Momentos marcantes como o I Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais ou a Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais ocorrem mais de uma década depois do conceito ter sido criado. Grande parte desses grupos já faziam alianças locais, como a União dos Povos da Floresta, que reunia indígenas e seringueiros lutando por um objetivo comum. Mas foram os conceitos de povos e comunidades tradicionais que permitiu uma aliança nacional, em que comunidades muito diferentes, em regiões completamente diversas, com culturas que não se assemelhavam, se uniram, pois percebiam que tinham conflitos e problemas muito similares. Isso permitiu que se conhecessem, soubessem que existiam outros diversos povos enfrentando questões similares, trocassem conhecimentos para auxiliar nas resoluções desses conflitos, e também demandassem coletivamente apoio estatal e social em situações de conflito, e políticas públicas especializadas. Da mesma forma, ao lutar por um direito sozinha, a comunidade tinha uma força bem limitada. Quando passou a receber apoio de diversos segmentos dos povos tradicionais essa força tornou-se muito superior, funcionando como um mutirão político.

No primeiro capítulo buscou-se trazer a evolução do conceito de povos tradicionais, como se formou e foi se alterando ao longo dos anos. Foi observado como a construção do discurso ambiental teve uma inegável influência na relação desses povos com o Estado – durante anos foram vistos negativamente, hora como um entrave para o progresso econômico,

outras como remanescentes ilegais num bolsão de natureza que deveria ser preservado. Com o crescimento da perspectiva socioambiental dentro do discurso ambiental, esses povos passam a ser percebidos de outra maneira por alguns setores, que valorizavam a diversidade cultural das comunidades e seu auxílio para a preservação ambiental. É uma ecologia da sobrevivência a que é feita por esses grupos, que difere da ecologia da abundância que durante anos foi dominante no discurso ambiental. O capítulo também questionou a possibilidade de pensar uma identidade coletiva de povos tradicionais atualmente. Se chegou à conclusão que, partindo de uma perspectiva não essencialista da identidade, é possível, sim, pensar na existência de uma identidade coletiva de povos tradicionais atualmente. Esta seria uma identidade fluída, que se assume em determinados momentos com determinados objetivos. É focada na diferença, nos conflitos que foram gerados por essa diferença de visão de mundo, e extremamente política. É uma identidade que não representa uma cultura, mas várias culturas diferentes, que têm em comum o fato de se diferenciarem da cultura dominante. É uma nova identidade, não surge ao mesmo tempo que surge o conceito, mas bem depois, quando esses povos passam a se identificar dessa forma, e utilizar a identificação com força política. Ela é uma resposta à realidade atual. Isso significa que ela não é eterna ou imutável, muito pelo contrário, vai estar sempre se alterando, e pode muito bem deixar de existir quando não tiver mais propósito. Mas, atualmente, ela tem diversos propósitos, e é isso que faz as comunidades se identificarem dessa forma. É pelo conhecimento coletivo gerado, pelo apoio à resistência e pela força política atual que ganha ao reivindicar a identidade de povo tradicional.

A seguir, foi feita uma análise da Comissão de Povos e Comunidades Tradicionais, um espaço que auxiliou no aumento de força política desses povos e os deu maior evidência. Foi também um importante elo entre essas comunidades e o Estado, apesar desta não ser uma relação igualitária. Foi visto como essa Comissão não surge acidentalmente, mas em um contexto político bem específico, em que um novo governo demandava uma participação maior da sociedade civil. Foi uma instância que teve diversos problemas ao longo dos anos, mas que também teve papel importante no tratamento dado às comunidades que faziam parte, pelos diversos papéis que a Comissão assumia. Era um espaço que possibilitava a troca de conhecimento, a formalização de denúncias e apoios contra abusos sofridos pelas comunidades, a criação de políticas públicas de uma maneira mais horizontal, portanto com eficácia muito maior. Ainda assim enfrentou dificuldades, como a falta de orçamento fixo, que não permitiu a realização de reuniões com a periodicidade planejada, ou a promessa de certos apoios que nunca se realizaram, como para a Pesquisa Nacional de Povos e Comunidades tradicionais, tema que,

por mais que ocupasse o tempo de diversas reuniões, não se realizou por falta de verba. Além disso, o tema que era prioritário para os povos e comunidades tradicionais, a questão fundiária, foi discutida diversas vezes, mas sem praticamente nenhum avanço. Mesmo com todos estes entraves, a Comissão foi um local que permitia o Estado conhecer esses povos e tentar colocá-los nos debates das políticas públicas que os atingiam. Mesmo que talvez eles não tenham tido a palavra final no debate, mantendo-se mais no papel de aconselhar as decisões, só o fato de estarem sendo ouvidos, de haver uma instância governamental que os colocava como protagonistas, foi um tremendo avanço. Era um recado que o governo se importava com aqueles povos, e necessitava do conhecimento que tinham para melhorar as políticas destinadas a eles e amenizar os conflitos existentes.

A mudança de status de comissão para conselho também foi um momento fundamental. O reconhecimento como Conselho de Povos e Comunidades Tradicionais adquiria caráter permanente. Simbolicamente, foi muito importante admitir a necessidade desses povos estarem permanentemente dentro do governo, reconhecendo a importância da diversidade sociocultural desses povos e que eles conheciam melhor do que ninguém as necessidades e problemas que enfrentavam. Era necessário que o Estado brasileiro tivesse de forma permanente um espaço institucional para reunir esses diferentes povos, pois eles possuíam uma visão de mundo diferente da dominante, e isso era preciso ser levado em conta. Infelizmente, na prática, o resultado foi outro. Pela mudança de status, era necessário um novo edital para decidir quais comunidades teriam uma vaga de titular ou de suplente, e quais associações representariam cada segmento. Com isso, se passaram praticamente dois anos sem haver reunião, o que dificultou a ação política dessas comunidades. E, mais grave, sequer houve tempo do Conselho começar a se reunir com frequência, já que foi extinto por uma ação do governo Bolsonaro, que buscou reduzir a participação da sociedade civil no governo e acabou com grande parte dos conselhos nacionais. Atualmente, a questão se encontra no STF, mas a realidade é que desde 2016 já não havia reuniões nacionais das diferentes comunidades de forma frequente, dificultando as ações coletivas dessas comunidades. Ao contrário, para vários setores que ainda entendiam esses povos como um entrave ao desenvolvimento foi uma grande facilidade, pois consideram que é menos um órgão a incomodar e restringir suas ações. Ao se observar os vários discursos do atual presidente da República sobre a intenção de transformar a baía de Angra, região com diferentes segmentos de comunidades tradicionais, na Cancún brasileira, com resorts e grandes complexos hoteleiros, pode se perceber que o fim do Conselho talvez não tenha sido ocasional, mas que já objetivasse facilitar as demandas do novo governo.

Por fim, vimos como os conflitos entre os diferentes povos tradicionais e elementos da sociedade capitalista são também um conflito ontológico. Não é simplesmente um conflito entre duas ontologias, pois existe uma diversidade de ontologias em diferentes povos – inclusive segmentos como os indígenas têm diferentes ontologias dependendo da etnia. São essas diferentes ontologias que entram constantemente em conflito com uma ontologia dominante, que é a capitalista. A visão diferente que têm da natureza e do território é um fator essencial nessas disputas. Para a sociedade capitalista, são recursos presentes em um espaço. Tanto os empreendedores que pensam em como podem ser utilizados, como os ambientalistas que os observam para serem preservados entendem a natureza e o território sob essa condição: um recurso. Entretanto, para grande parte das comunidades tradicionais, natureza e território não se resumem a recursos, tem uma carga simbólica e cultural que ultrapassa essa questão.

O Estado tem um papel dúbio nessa relação, ao mesmo tempo em que é o mediador de conflitos transforma-se também em antagonista em vários casos. Isso porque o Estado – e mesmo os órgãos estatais – não é monolítico, mas formado por indivíduos que vão defender diferentes aspectos. Em órgãos ambientais, por exemplo, existem pessoas que defendem a importância das comunidades para a preservação ambiental, e outros que defendem a expulsão e restrição dos hábitos delas para a conservação. Portanto, os órgãos às vezes são parceiros, em outras adversários das comunidades. O mesmo ocorre com o sistema jurídico. O Ministério Público Federal é um constante aliado, tanto que ganhou participação na Comissão e foi elogiado diversas vezes por seus membros. No entanto, sua atuação é muitas vezes limitada – em unidades de conservação estadual, por exemplo, eles não podem atuar. Nesses casos, se passa a depender das inclinações dos Ministérios Públicos Estaduais, que em vários casos, como São Paulo, por exemplo, são antagonistas das comunidades. As atuações dos juízes também são variadas, aprender mais sobre o modo de vida das comunidades para ter uma melhor capacidade de julgar os casos depende das decisões individuais de cada um. Finalmente, observou-se como indivíduos das comunidades tradicionais também assumem papéis na ontologia dominante, tanto dentro do Estado como na academia científica. Em geral, só se observa como o contato altera as culturas consideradas subalternas, mas se ignora como esse contato também pode alterar a cultura dominante. A constante participação de indivíduos desses povos em papéis dentro da ontologia capitalista contribui para essas alterações, ainda que sejam mudanças muito pequenas. Isso também representa que esses povos não estão simplesmente acomodados ou acuados com os conflitos das suas comunidades com a sociedade capitalista, mas estão ativos em relação a essa situação, utilizando-se de diferentes elementos para preservar seu modo de

vida. Mesmo que esse modo de vida não seja algo fixo, esteja em constante mudança, os povos buscam decidir o caminho que a sua cultura vai trilhar e não deixar esse protagonismo ser assumido pela sociedade capitalista.

Este trabalho não se propôs a chegar a conclusões definitivas, mas contribuir para a reflexão acerca do conceito de povos tradicionais e da importância da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais para o fortalecimento desses povos de diversas maneiras. A incerteza da continuidade do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais permanece, e não se pode dizer ainda as consequências que isso trará às comunidades. Entendemos que a situação atual de indefinição de políticas públicas, ou mesmo adoção de políticas que desfavoreçam essas comunidades, ao mesmo tempo que pode enfraquecer a união entre os povos, também pode ser uma oportunidade de se engajarem ainda mais – e de forma independente do suporte estatal. Pesquisas futuras poderão analisar essa questão e promover maior conhecimento dessas comunidades entre toda a população brasileira, facilitando o diálogo social tão necessário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Adriana Vital Silva de. “Evolução histórica dos direitos indígenas”. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, v.XVIII, n.132, jan 2015. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15677](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15677) Acesso em: 6 nov 2019.

ALIER, Martinez J. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.ed. Manaus: PGSCA – UFAM, 2008.

ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. Caipora e outros conflitos ontológicos. **Revista de antropologia da UFSCar**, v.5 n.1, jan-jun, 2013, p.7-28.

BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: \_\_\_\_\_. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000. p.25-68.

\_\_\_\_\_. A identidade pathan e sua manutenção. In: \_\_\_\_\_. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000. p.69-94.

\_\_\_\_\_. A análise das culturas nas sociedades complexas. In: \_\_\_\_\_. **O guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000. p.107-40.

BAUMAN, Zygmund. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p.209-54.

\_\_\_\_\_. Curso de 10 de janeiro de 1991. In: BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p.203-31.

\_\_\_\_\_. Curso de 7 de fevereiro de 1991. In: BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p.302-25.

BRANDÃO, Jô. 2014. **Povos e comunidades tradicionais no Brasil: a luta pelo reconhecimento ao direito na convenção 169**. Seminário Internacional 10 anos da Convenção 169 da OIT, Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Brasília, 24 de abril de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de Outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 4 fev 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº4.340** de 23 de outubro de 2002. Regulamenta artigos da lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília,

DF, 23 out. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 10 jan 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 4887** de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm). Acesso em: 3 jan 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 5051** de 19 de abril de 2004 Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário oficial da União, Brasília, DF, 19 abr. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 16 jan 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal de 27 de dezembro de 2004**. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/dnn/Dnn10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/Dnn10408.htm). Acesso em: 4 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal de 13 de julho de 2006**. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades tradicionais e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11). Acesso em: 1 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº6040** de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 4 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 8750** de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Diário oficial da União, Brasília, DF, 9 mai. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20). Acesso em: 12 set 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 143** de 2002. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Diário oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-convencao-1-pl.html>. Acesso em: 14 nov 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985**, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>. Acesso em: 9 ago 2019.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Cultura com aspas**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

\_\_\_\_\_. Por uma história indígena e do indigenismo. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.127-34.

\_\_\_\_\_. Etnicidade: da cultura residual mas irreduzível. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.239-49.

\_\_\_\_\_. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.293-303.

\_\_\_\_\_. “Cultura” e cultura: conhecimentos tradicionais e saberes intelectuais. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.304-69.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. In: CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Cultura com aspas**. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p.267-92.

COSTA, Alysson Lopes da; MORAES, Kessia Silva. A Carta de Crédito e os direitos da população afetada pela UHE Belo Monte: a violação do direito ao projeto de vida. In: SOUZA Fº, Carlos F. M.; JOCA, Priscylla M.; et al. (orgs). **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015. p.678-707.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Nupaub – USP, 1994.

\_\_\_\_\_. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: \_\_\_\_\_. **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec Nupaub – USP, 2000. p.1-46.

DUPRAT, Deborah. Prefácio. In: SHIRAISHI, Joaquim Neto (org). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007. p.19-24.

ENNES, Marcelo Alario; MARCON, Frank. Das identidades aos processos identitários: repensando conexões entre cultura e poder. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, n.35 p.274-305, 2014.

FAVILLA, Kátia Cristina. **Encontros neocoloniais: o Estado brasileiro e os povos e comunidades tradicionais**. Brasília: UNB, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2017.

FOUCAULT, Michel. Soberania e disciplina. Curso do Collège de France, 14 de janeiro de 1976. In: \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p.179-91.

FRANCESCO, Ana Alves de. **Território em disputa: o caso dos caiçaras da Cajaíba**. Florianópolis: V Encontro Nacional da Anppas, 2010.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 1891. Material digitalizado em 2004. Disponível em: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201702/20170214-114707-001.pdf> Acesso em: 4 nov 2019.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

HAJER, Maarten A. **The politics of environmental discourse**: ecological modernization and the policy process. Oxford: Clarendon Press, 1995

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.

\_\_\_\_\_. Quem precisa de identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org). **Identidade e diferença**. Petrópolis: Vozes, 2004. p.103-33.

IBARRA, P.; GOMÀN, R.; MARTI, S. (orgs.). **Creadores de democracia radical**: movimientos sociales y redes de políticas públicas. Barcelona: Icaria Editorial, 2002.

KRAUKER, Jon. **No ar rarefeito**: um relato da tragédia no Everest em 1996. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LACLAU, Ernesto; MOUFEE, Chantal. **Hegemonia y estratégia socialista**. Hacia una racialización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 2014.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos**. São Paulo: Editora 34, 2013.

LIMA, Ronaldo de Queiroz. A Mercadorização do Ambiente como Violação de Direitos Indígenas: Projetos do “Desenvolvimento” e o Caso dos Tremembé de Queimadas. In: SOUZA Fº, Carlos F. M.; JOCA, Priscylla M.; et al. (orgs). **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015. p.119-35.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma Antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**, n.322, UNB, 2002.

LOBO, Janaina Campos. O direito dos Quilombolas na Constituição. Entrevista. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. Ano XIII, n.428, 30 set 2013. Disponível em: [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5192&secao=428](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5192&secao=428). Acesso em: 12 set 2019.

MARCUS, George. Identidades passadas, presentes e emergentes: requisitos para etnografias sobre a modernidade no final do século XX ao nível mundial. **Revista de Antropologia**, v.34, p.197-221, 1991.

MENDONÇA, Marina de Oliveira. **Territórios, deslocamentos, permanências e transformações**: o caso dos caíças da Prais Grande de Cajaíba, RJ. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ciência Ambiental. USP, São Paulo, 2010.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis; **A encruzilhada do desenvolvimento**. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). UFRRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2011.

MIRANDA, Ana Caroline Pires. **Povos e comunidades tradicionais**: análise do processo de construção sociológica e jurídica da expressão. São Luís: UFMA, Centro de Ciências Humanas, 2012.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **A ideia de direito social**: o pluralismo Jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NÓBREGA, Nogueira Luciana; MARTINS, Martha; JOCA, Priscilla M. Repensando o conceito de direitos humanos à luz dos conflitos socioambientais vivenciados por povos e populações no Ceará/Brasil. In: SOUZA Fº, Carlos F. M.; JOCA, Priscylla M.; et al. (orgs). **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015. p. 441-65.

OLIVEIRA, Amanda Borges. A consulta prévia, livre e informada como mecanismo de garantia de direitos humanos dos povos indígenas: caso Kichwa de Sarayaku vs Equador. In: SOUZA Fº, Carlos F. M.; JOCA, Priscylla M.; et al. (orgs). **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015. p.655-77.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169** sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT. Brasília, 2011.

PIMENTEL, Gabriela B. O direito dos povos de decidir sobre seu próprio destino: perspectivas a partir da consulta, da participação e do consentimento. In: SOUZA Fº, Carlos F. M.; JOCA, Priscylla M.; et al. (orgs). **Direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em situação de conflitos socioambientais**. Brasília: IPDMS, 2015. p.678-707.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SAID, Edward W. **Orientalismo**: o oriente como invenção o ocidente. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.

SAHLINS, Marshall. O Pessimismo Sentimental e a Experiência etnográfica. **Mana**, v.3, n.1, p.41-73; e **Mana**, v.3, n.2, p.103-50, 1997.

SANTOS, Gilda Diniz dos; AFONSECA, Gilson Rodrigues de. Entrevista com a Subprocuradora-geral da República, Deborah Duprat. **Revista de Direito Agrário**, MDA/Incrá/Bead/ABDA, ano 20, n.21, 2007.

SCOTT, James C. **Seeing like a state**: How certain schemes to improve the human condition has failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SHIRAIISHI, Joaquim Neto. A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções internacionais. In: SHIRAIISHI, Joaquim Neto (org). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007. p.25-52.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: \_\_\_\_\_. (org). **Identidade e diferença**. Petrópolis: Vozes, 2004. p.73-102.

SOUZA, Manoel Nascimento de; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Direitos indígenas fundamentais e sua tutela na ordem jurídica brasileira. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, v.XIV, n.85, fev 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8978&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8978&revista_caderno=9) Acesso em: 4 fev 2019.

WERNECK VIANA, Luís (org). **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org). **Identidade e diferença**. Petrópolis: Vozes, 2004. p.7-72.