

# TRATADOS INTERNACIONAIS, POPULAÇÕES TRADICIONAIS E DIVERSIDADE BIOLÓGICA

ANA BEATRIZ VIANNA MENDES  
ADERVAL COSTA FILHO  
ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

## RESUMO

Nossa proposta é apresentar um balanço histórico e analítico do arcabouço jurídico que regula a proteção ambiental e a proteção à diversidade cultural no Brasil, a partir de uma leitura crítica, fundamentada na legislação brasileira, de algumas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil que regulam a matéria, a saber: a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (promulgada no Brasil em 1972), a Convenção da Diversidade Biológica (1998), a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004) e a Convenção que trata da Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007). A partir da análise desses marcos jurídicos, procuraremos delinear uma trajetória da institucionalização desses temas em âmbito internacional e, sobretudo, seus reflexos e repercussões no Brasil. Finalizaremos com a análise da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007), política pública que consubstancia boa parte desse arcabouço jurídico-formal e explicita a predisposição do governo em assumir a diversidade no trato da realidade social brasileira.

## PALAVRAS-CHAVE

Convenções internacionais, diversidade sociocultural, populações tradicionais, proteção ambiental.

Em um país tão diverso em sua composição étnica, racial e cultural como o Brasil, é um grande desafio estabelecer medidas protetivas e implementar políticas públicas para a promoção do bem-estar social da população, sobretudo das populações tradicionais, marcadas pela invisibilidade histórica, por ameaças aos seus modos de vida e territórios, por pressões fundiárias, econômicas, processos discriminatórios e de exclusão sociopolítica. Em termos de políticas públicas, o maior desafio, no que diz respeito às populações tradicionais que integram a sociedade brasileira, é assegurar a universalização dos direitos e a implementação de recortes diferenciados, adequados às suas realidades e processos históricos conjunturais.

A falta de respostas satisfatórias por parte do poder executivo, que não consolida o Estado social preconizado pela Constituição, e por parte do poder legislativo, que não consegue regulamentar a contento os litígios que surgem no seio da complexa realidade social brasileira, é responsável por um processo chamado de *judicialização da vida social*, em que questões políticas e, neste sentido, morais, são levadas ao judiciário para serem decididas pelos juízes (Betarchini 2005: 68).

A debilidade crônica da implantação de políticas públicas que consolidem os direitos garantidos na Constituição, somada às “práticas sociais que impunemente os violam, [e ao fato de] as vítimas de tais práticas (...) cada vez mais reclama[re]m, individual e coletivamente, serem ouvidas e organizarem-se para resistir contra a impunidade” (Santos 2007:10), contribuem para que o Poder Judiciário esteja assumindo decisões e responsabilidades ímpares na construção e consolidação do nosso preconizado Estado democrático de Direito. Segundo Alexandre Cunha, “o Poder Público que, em tese, é o maior interessado em que a Constituição seja estabelecida na realidade brasileira, é um dos maiores, senão o maior, cliente e devedor da Justiça” (Cunha 2008: 24). Eduardo Appio vê com bons olhos tal processo de judicialização da vida social, pois, segundo ele, “o deslocamento das questões políticas para o espaço jurídico é, ainda, um sintoma de democratização na tomada de decisões” (Appio 2003: 90).

A proeminência que o judiciário vem assumido nos últimos anos na própria construção da democracia está relacionada ao fato de que cabe aos juízes o dever de decidir sobre casos cada vez mais complexos, o que gera uma necessidade premente de reinventar parâmetros jurídicos que possam caminhar no sentido de efetivar os direitos e garantias sociais, alicerces do Estado descrito pela Carta de 1988. Mas como aferir “quais são os reais argumentos para declarar a legalidade e constitucionalidade desses julgamentos envolvendo questões centrais de uma Nação? Quem tem a última palavra sobre uma série de questões que são consideradas de índole moral?” (Appio 2003: 81).

A Constituição de 1988 não apenas ampliou o rol de direitos civis, políticos,

econômicos, sociais e culturais, mas *constituiu* um Estado Social e, neste sentido, a persistência de um formalismo jurídico e do privilégio de regras (muitas vezes contraditórias) em detrimento dos valores ou princípios adotados pela Constituição só tende a fragilizar a força normativa dessa Constituição (Silva 1994). Por outro lado, ampliou-se também a diversidade de mecanismos que podem ser ativados e os sujeitos aptos a propô-los, dilatando a possibilidade de levar aos tribunais a demanda de efetivação dos direitos garantidos na Carta Maior.

Todos esses processos são reflexos e constitutivos do processo de democratização do país e da adoção de uma Constituição claramente pluralista e protetora dos direitos sociais e culturais. Assim, entendemos que a efervescência das discussões sobre a normatização e regulação jurídica da sociedade representa um sinal positivo de consolidação da democracia, na medida em que impõe e reflete um amadurecimento político tanto dos sujeitos de direito aqui enfocados (índios, quilombolas, populações tradicionais e meio ambiente), quanto da sociedade civil de forma mais ampla, representada, entre outros, por diversos movimentos sociais e pelos cientistas, que vêm assumindo um papel de extrema relevância nesses processos.

Apresentamos neste artigo algumas das convenções internacionais ratificadas pelo país, com o intuito de descrever, a partir desses instrumentos jurídicos, como foi se dando paulatinamente a construção da noção de povos e comunidades tradicionais internacionalmente e a institucionalização dessa categoria político-jurídica, enquanto detentora de direitos específicos, em território brasileiro. Chamamos atenção também para a relação sempre próxima entre conservação ambiental e direitos específicos destinados à proteção de povos tradicionais, a qual se faz presente nos vários instrumentos jurídicos que serão analisados.

Optamos por analisar no escopo desse trabalho apenas as Convenções e Tratados, que geram obrigações e vinculam os países na ordem internacional, sendo que o descumprimento das normas acordadas pode gerar sanções (Shiraishi Neto 2007: 36). Nessa situação, podemos citar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969; a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada através do decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006; a convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos e Indígenas e Tribais, promulgada pelo decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004; a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), promulgada através do decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Desse conjunto, centramos nossa análise sobre a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a Convenção da Diversidade Biológica

(1998), a convenção 169 da OIT (2004) e a Convenção sobre a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007), que são documentos jurídicos claramente relacionados a questões envolvendo direitos culturais e conservação ambiental.

A partir da Emenda Constitucional nº 45, aprovada no dia 8 de dezembro de 2004, as Convenções e Tratados internacionais que venham a ser aprovados pelo Congresso Nacional têm peso equivalente às emendas constitucionais. Das convenções que analisaremos aqui, somente aquela relacionada à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, ratificada em 2007, tem *status* de emenda constitucional. As demais – Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (1977), Convenção da Diversidade Biológica (1992) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004) – constituem, de qualquer maneira, instrumentos jurídicos plenamente incorporados ao sistema normativo brasileiro, estando, além disso, sujeitos ao monitoramento regular e sistemático dos órgãos internacionais encarregados por zelar por sua consecução.

Diferente é o caso das Declarações, “que servem como ‘princípios jurídicos’ que apenas orientam instrumentos e ações” (Shiraishi Neto 2007: 36), tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a Declaração de Estocolmo de 1972, a Declaração da Rio-92, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Povos Indígenas, adotada em 13 de setembro de 2007 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, após mais de 20 anos de negociações diplomáticas. Há ainda a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada pela UNESCO desde 2002. Não procederemos à análise desses documentos, apesar de representarem, sem dúvida alguma, um grande avanço político no entendimento das questões relativas aos direitos humanos e à proteção cultural e ambiental.

Após analisarmos quatro convenções ratificadas pelo país que são fundamentais em termos do entendimento dos direitos dos povos e comunidades tradicionais (Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1977); Convenção da Diversidade Biológica (1992); Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (2004) e Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2007)), trataremos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007), política de governo que consolida uma série de prerrogativas expressas nas convenções analisadas.

## CONVENÇÃO PARA A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO MUNDIAL, CULTURAL E NATURAL (1977)

Durante a XVII Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 23 de novembro de 1972, em Paris, foi adotada a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. O Congresso Nacional Brasileiro, por meio do decreto legislativo nº 74, de 30 de junho de 1977, aprovou, com uma pequena reserva ao parágrafo 1º, artigo 16, o texto da Convenção, promulgada através do decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977.

Embora trate simultaneamente do patrimônio cultural e natural, essa convenção distingue muito claramente um e outro, desconsiderando que ambos possam partilhar o mesmo conceito. Na ordem do patrimônio cultural são colocados os monumentos, conjuntos arquitetônicos ou realizações humanas de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da ciência ou da arte; na ordem do patrimônio natural, monumentos ou formações naturais de valor excepcional da perspectiva da ciência, da estética ou da conservação.

## CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA (1992)

A segunda conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro e inseriu definitivamente o meio ambiente entre os grandes temas da agenda nacional e global. Dentre os documentos internacionais assinados durante a Eco-92, todos considerados referências fundamentais para o Direito Ambiental Internacional, destacam-se três convenções (biodiversidade, desertificação e mudanças climáticas), a criação da Agenda 21, a Carta da Terra, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e uma declaração de princípios sobre as florestas. Desses, faremos uma breve análise da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB).

Assinada em 1992, a CDB foi ratificada em 1994 e promulgada em 1998 no Brasil. Seus objetivos são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Dentre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, esse nos é sobremaneira importante, visto que trata, obviamente, da conservação da biodiversidade, mas também das comunidades tradicionais e indígenas que vivem em estreita relação com os recursos biológicos e possuem conhecimentos específicos sobre eles. Tais comunidades constituem, segundo Vianna, “o marco inicial do reconhecimento

de que as populações tradicionais podem contribuir para a conservação da biodiversidade” (Vianna 2008: 289).

A Convenção expressa claramente a compreensão de que *muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais* não apenas dependem dos recursos biológicos, mas possuem conhecimentos, inovações e práticas que são relevantes tanto à *conservação da diversidade biológica* quando à *utilização sustentável* de seus componentes. Pelos benefícios advindos da utilização desses conhecimentos, práticas e inovações, deve haver repartição equitativa aos povos. Além disso, o seu artigo 8º estabelece que em locais destinados à conservação *in situ*, deverá ser buscada a compatibilização entre os usos que neles se realizam e a conservação da diversidade biológica. A Convenção não determina a realocação das populações que porventura habitem locais de conservação *in situ* – como o faz o Sistema Nacional de Unidades de Conservação para o caso das Unidades de Conservação de proteção integral. Ao contrário, determina que se proporcionem as condições necessárias para adequar os usos prevaletentes ao uso sustentável dos componentes da diversidade biológica e, portanto, à sua conservação. A CDB define também que, em lugares destinados à conservação *in situ*, caso haja um sensível efeito negativo à diversidade biológica, deve-se regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa (inciso l, artigo 8º). Trata-se apenas da imposição de *regulamentação* a atividades que causem sensível lesão à diversidade biológica. Tal regulamentação ou administração pode implicar a remoção dos causadores do dano, entretanto, esse procedimento não é tomado *a priori* como medida específica a ser adotada.

A CDB procura resguardar, ainda, aquelas comunidades cujos conhecimentos sejam relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, propugnando o respeito e a manutenção de seus conhecimentos, práticas e inovações, o incentivo à sua ampla aplicação, com repartição equitativa dos benefícios advindos da disseminação desse conhecimento (art. 8º, inciso j). Mais uma vez, afirma-se que a premissa para conservação da diversidade biológica não é a separação do homem e da natureza, e sim a limitação de certas atividades lesivas à diversidade biológica<sup>1</sup>.

1 Antes da Eco-92 o movimento seringueiro no Acre propunha esse tipo de concepção, afirmando que os Povos da Floresta deveriam ser reconhecidos pelo Estado como verdadeiros guardiões desta. Para ver a história do movimento, que culminou com a proposição de uma categoria de unidade de conservação, ver a excelente tese de doutoramento de Mary Allegretti (2002), intitulada *A Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*, defendida em 2002.

Promulgada pelo Brasil bem mais recentemente (2004), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, órgão da Organização das Nações Unidas, sobre Povos Indígenas e Tribais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989 e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991.

De acordo com encarte produzido pela Porantim, nº 288, de setembro de 2006, com texto base produzido por Rosana Lacerda, a cada cinco anos, os países que assinaram a Convenção devem enviar à OIT um resumo informando como aplicaram as normas da Convenção nesse período, sendo que o Brasil enviou pela primeira vez esse resumo (chamado de Memória) em 2008. Se o país não cumprir as normas da Convenção, ele não é punido, mas isso gera, em tese, um constrangimento internacional para os governantes.

Apesar de, no Brasil, a primeira Memória oficial do Estado ter sido enviada em 2008, diversos grupos sociais enviaram à OIT denúncias ou reclamações de que as normas da OIT não estavam sendo cumpridas, escrevendo, literalmente, uma história diferente da oficial. Foi o caso da Carta da Assembleia Geral dos Malungu, que coordena as associações das comunidades remanescentes de quilombos do Estado do Pará. Essa Carta afirmou que os direitos das comunidades quilombolas no Pará não estavam sendo respeitados, destacando especificamente os seguintes problemas: 1) o desrespeito ao direito à consulta prévia, 2) o retrocesso na regulamentação do processo de titulação das Terras Quilombolas e 3) a paralisação dos processos de regularização territorial no INCRA.

Foi enviada também uma carta escrita por diversas associações indígenas brasileiras com o intuito de “realizar uma avaliação independente do Estado brasileiro com relação à aplicação das normas da OIT em relação aos povos indígenas”. Essa carta adotou a estratégia de tomar cinco casos paradigmáticos que refletem o desrespeito às normas acordadas pela Convenção, que são os seguintes: Hidrelétrica de Belo Monte; Terra Indígena dos Guaraní-Kaiowá; Terra Indígena Raposa Serra do Sol; Mineração na Terra Indígena dos Cinta Larga e Transposição do Rio São Francisco.

As comunidades quilombolas de Alcântara, estado do Maranhão, representadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara (STTR), pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Alcântara e pela Associação da Comunidade de Mamuna, também apresentaram uma Comunicação à Organização Internacional do Trabalho (OIT) detalhando violações de direitos previstos na Convenção 169 dos Povos Indígenas e Tribais cometidas pelo Estado Brasileiro.

Diversas outras iniciativas poderiam ser mencionadas e endossariam o fato de que a ratificação da Convenção 169 da OIT, apesar de formalmente incorporada à legislação

brasileira, tem sido muito mais fonte de legitimidade para a mobilização em busca de respeito aos direitos dos povos indígenas e tribais, do que medida efetivamente adotada pelo Estado para o cumprimento de seus deveres para com a diversidade cultural. Vejamos a magnitude da importância política de tal documento.

A inspiração para elaborar um documento específico de proteção aos povos indígenas e tribais por parte da OIT vem desde 1920, quando se começou a avaliar as condições de trabalho dos camponeses, inicialmente na região dos Andes, e constatou-se que a maior parte da população pobre dentre eles era formada por povos originários, que não tinham suas especificidades respeitadas pela legislação dos países em que viviam (Müller 2008). De um modo geral, a percepção de que esses povos estavam alijados do acesso ao exercício de seus direitos fundamentais foi o que suscitou o surgimento das convenções específicas aos povos indígenas e tribais: primeiro, com um viés fortemente assimilacionista (Convenção 107, em 1957), e depois com um viés pluralista (Convenção 169, em 1989, que revoga aquela).

Para sermos bastante breves a respeito de um texto que tem uma densidade e importância ímpares para compreensão de diversas questões relativas ao reconhecimento dos direitos de grupos étnicos e minoritários no mundo inteiro, e que certamente mereceria um estudo à parte, destacaremos os seguintes pontos proclamados nesta Convenção 169 da OIT: o respeito às instituições dos povos beneficiários, os quais devem ser designados por critérios de autoidentificação; o direito ao acesso, ao uso e às formas tradicionais de conservação dos recursos naturais; direito às terras que tradicionalmente ocupam e a determinação de que os povos indígenas e tribais não devem ser delas trasladados, a não ser excepcionalmente. Em resumo, pode-se dizer que a Convenção avança no sentido de garantir a autonomia dos povos com relação à constituição do grupo e aos rumos de seu estilo de vida e de seu desenvolvimento.

Dizer que essa Convenção se aplica aos povos tradicionais não quer dizer que eles vivam em “tribos”, mas que eles preenchem todas as condições que a lei exige dos “povos tribais”, isto é: têm estilos de vida tradicionais e uma cultura e modo de vida diferentes dos outros setores da sociedade nacional; têm costumes e formas de viver e trabalhar diferentes; e têm leis especiais que só se aplicam a eles. O próprio Estado brasileiro reconheceu essas características e criou dispositivos legais especiais para tratar desses povos e comunidades.

O que é mais importante, porém, é que o artigo 1º, item 2, da Convenção afirma que o critério fundamental para dizer se uma comunidade é ou não protegida por ela é a consciência de sua identidade. Isso significa que são os próprios membros da comunidade que podem dizer se são ou não povos tradicionais. Ficam resguardadas, portanto, a sua autorrepresentação e autodeterminação.

A ratificação de tal Convenção pelo Brasil não deve ser entendida apenas como um acordo formal. Trata-se de um ato voluntário, da manifestação de um estado soberano,



que aceita e se propõe a cumprir as obrigações estipuladas no documento ratificado, conforme ressaltado por Muller (2008). Após sua ratificação, o país deve garantir o cumprimento das disposições da Convenção e promover os direitos por ela assegurados. Como mencionado anteriormente, diversos grupos tradicionais se mobilizaram para denunciar o descumprimento, por parte do Estado brasileiro, dessas funções, o que nos permite dizer que se o Estado não se apropriou completamente do proposto na Convenção, a sociedade civil o fez.

O Estado, com a ratificação da Convenção 169 da OIT, concretizou a positivação de (mais) uma série de fundamentos jurídicos que embasam as mobilizações políticas já operadas pelas populações tradicionais em busca da garantia de direitos específicos.

#### CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE DAS EXPRESSÕES CULTURAIS (2007)

Essa Convenção, promulgada pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007, assim como a CDB, destaca em diversos momentos a importância dos conhecimentos tradicionais e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, devendo ser assegurada sua proteção e promoção. A ênfase na interculturalidade é um dos pontos altos dessa Convenção, na medida em que reconhece não só que as culturas não são entes substantivos e circunscritos, mas valoriza a importância do diálogo e respeito mútuo. Essa ideia está em consonância com as mais recentes concepções de respeito à diversidade cultural, que consideram que a constituição de grupos étnicos é relacional e dinâmica. Assim, por exemplo, a Convenção compreende, entre seus objetivos, a promoção da diversidade das expressões culturais; o incentivo à livre interação entre culturas; o encorajamento ao diálogo intercultural e o fomento à interculturalidade (Art. 1º), reafirmando o princípio da proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural como condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.

#### A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (2007)

A categoria “povos ou comunidades tradicionais” é relativamente nova, tanto na esfera governamental, quanto na esfera acadêmica ou social. A expressão “comunidades ou populações tradicionais” surgiu no seio da problemática ambiental, no contexto da criação das unidades de conservação (UCs) – áreas protegidas pelo Instituto Brasileiro

do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –, para dar conta da questão das comunidades tradicionalmente residentes nessas áreas: povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, extrativistas, pescadores, dentre outras.

Na medida em que esses grupos começaram a se organizar localmente, emergindo da invisibilidade em que se encontravam, surgiu a necessidade de balizar a intervenção governamental junto aos mesmos. Nesse sentido, em dezembro de 2004 foi instituída, no âmbito do Governo Federal, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente, posteriormente reeditada e reconformada (julho de 2006)<sup>2</sup>.

O objetivo dessa comissão era estabelecer uma Política Nacional específica para esses segmentos, apoiando, propondo, avaliando e harmonizando os princípios e diretrizes das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais nas esferas federal, estadual e municipal. A Política Nacional foi construída com ampla participação da sociedade civil, e foi decretada dia 7 de fevereiro de 2007 (decreto 6.040).

Também foi construído e implementado, entre os anos de 2008 e 2010, o Plano Prioritário de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com pactuação entre entes federativos, com valores da ordem de 253 milhões, já executados. Estão em implementação pelas diversas pastas governamentais envolvidas ações e programas no Plano Plurianual 2012-15, que visam a equacionar um pouco da disparidade existente entre “povos e comunidades tradicionais” e demais cidadãos brasileiros.

Uma vez reconhecida ou criada pelo poder público uma categoria de diferenciação para abarcar identidades coletivas tradicionais, não somente os grupos sociais relacionados passaram a ser incluídos política e socialmente, como também se estabeleceu um pacto entre o poder público e esses segmentos, que inclui obrigações *vis a vis*, estimulando a interlocução entre sociedade civil e governo e o protagonismo social.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) tem como justificativa e embasamento jurídico especialmente os artigos 215 e 216 da Constituição, além das Convenções Internacionais já abordadas. A PNPCT busca abrir a caixa preta dos *‘outros’ grupos participantes do processo civilizatório nacional* (art. 215, § 1º da Constituição Federal), protegendo *os diferentes grupos formadores da sociedade* brasileira e garantindo-lhes direitos (art. 216, *caput*). Entretanto, com relação ao intrincado impasse da presença humana nas UCs, acreditamos

2 Conforme Decreto nº 10.408 de 27 de dezembro de 2004, o Decreto de 13 de julho de 2006 altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, agora denominada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, passando a ser paritária, integrando quinze representações da sociedade civil organizada, em sua maioria, redes sociais, e quinze representações governamentais.

que essa Política não traga muitos esclarecimentos, embora aponte para o problema. Vejamos cada um desses pontos.

Há, no texto de apresentação da PNPCT (2007), a afirmação de que:

Para os demais segmentos sociais que compõem a ampla categoria de povos e populações tradicionais *não há, nos princípios constitucionais, o estabelecimento de direitos diferenciados específicos*, embora na legislação infraconstitucional possa ser observado um movimento neste sentido, a exemplo dos direitos reconhecidos aos povos indígenas e às comunidades locais sobre seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético (Decreto Legislativo 02/2004; Decreto 2.519/1998; Medida Provisória 2186-16/2001 e Decreto 4339/2002) (grifos nossos).

Como vimos mostrando neste trabalho, as populações tradicionais podem ser parte desses *outros* grupos participantes do processo civilizatório nacional, que recebem claramente proteção constitucional, sendo definidos em oposição, de um lado, a índios e quilombolas (que na Constituição contam com dispositivos específicos para sua proteção), e, de outro, por sua diferença frente à sociedade brasileira envolvente.

O Governo Federal, ainda que ciente da dificuldade de definição de quem seriam os grupos a quem se dirigiria a Política (“[o primeiro desafio] é a própria delimitação das realidades sociais que compõem os povos e comunidades tradicionais”, cf. Apresentação da Política feita pelo Ministério do Meio Ambiente e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), propôs um encontro entre 17 e 19 de agosto de 2005, em Luziânia (GO), com o objetivo principal de estabelecer parâmetros para o autorreconhecimento das ‘comunidades tradicionais’ no Brasil, além de rever a composição da referida Comissão, incluindo representações da sociedade civil organizada. Constam também dos resultados desse encontro a delimitação e explicitação das principais demandas em políticas públicas para o setor e dos principais entraves para sua execução. Esse encontro contou com a participação de comunidades tradicionais objetivadas em movimento social, que já vinham dialogando com o Governo Federal ou acessando programas.

Nesse encontro, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais já havia sido criada (27 de dezembro de 2004) e não tinha o caráter paritário que veio a ter depois (a partir do decreto de 13 de julho de 2006). A Política Nacional foi uma iniciativa proposta no âmbito da CNPCT, tanto pela sociedade civil organizada quanto por órgãos do governo, que tinha como premissa privilegiar, justamente, a participação da sociedade civil.

A PNPCT visa a desenvolver o preceito constitucional de proteção à diversidade cultural do Brasil, garantindo direitos específicos de saúde e educação, além dos direitos fundamentais a esses povos, como o direito à terra.

Entretanto o fato de não ter havido uma sistematização a respeito de quem são as populações tradicionais começou a servir como justificativa para o governo não

implementar de fato a Política, segundo depoimento de Dauro, representante dos caiçaras na Comissão da PNPCT. A definição de quem são os grupos beneficiários pela política visa a abarcar não só os índios e quilombolas, mas todos *os outros* grupos que contribuem para a formação da diversidade cultural brasileira. Vejamos a definição de Povos e Comunidades Tradicionais que consta no decreto que aprova a Política (art. 3º, § 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.

Em abril de 2008 foi elaborada uma minuta de projeto pela Comissão Nacional visando a fazer “um levantamento preliminar de informações que permita localizar as comunidades tradicionais segundo seus critérios de autodefinição reconhecidos pelas próprias comunidades”. Tal pesquisa não pôde ser realizada em âmbito nacional por falta de verba, mas é possível constatar diversas iniciativas de cartografias sociais que estão em curso, e que, de certa forma, asseguram a compreensão e a mensuração de quem são, quantos são e onde estão os povos e comunidades tradicionais do Brasil<sup>3</sup>.

Dentre os objetivos específicos dessa Política Nacional há: 1) a garantia dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, bem como o acesso aos recursos que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, parágrafo 1º).

A definição dos territórios tradicionais da Política é a seguinte (art. 3º, § II):

Territórios Tradicionais: os espaços necessários a 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.

O reconhecimento formal mais estabelecido e consistente de alteridade social e cultural no Brasil cabe aos índios, seguido pelo reconhecimento dado aos quilombolas, e agora, com essa Política, pretende-se incorporar e implementar políticas públicas que incluam os *outros* grupos de que tanto já se falou em documentos como CDB, C169 OIT, SNUC, PNAP e outros, em nome dos povos e comunidades tradicionais (Mendes 2009).

<sup>3</sup> Cabe destacar especialmente o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, coordenado pelo professor Alfredo Vagner; e o Programa Mapeamento dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, coordenado por Aderval Costa Filho.

Já existem alguns trabalhos que analisam as implicações dessa política (Lobão 2006; Vianna 2008). Mencionaremos apenas que seu objetivo geral, apesar de enfatizar o reconhecimento aos direitos culturais, territoriais e de autogestão dos povos e comunidades tradicionais, vincula essa consecução a um modo de vida *sustentável*, plasmando identidade cultural com práticas ambientalmente sustentáveis, o que implica que o decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, pressupõe o estabelecimento de expectativas *vis a vis* de governo e sociedade civil. Segue o dispositivo referente ao objetivo geral da política:

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.

Embora não seja destacado o caráter *ambiental* da sustentabilidade pretendida por essa política de governo, é possível depreender, a partir do segundo objetivo específico da Política, que uma das formas de atingir seus objetivos é:

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*" (art. 3º, parágrafo 2º, grifos nossos),

donde se conclui que a variável ambiental não é secundária na concepção de sustentabilidade prevista na política.

Não por acaso, há essa associação entre proteção à sociodiversidade e à biodiversidade. Ao longo da história e atualmente, povos tradicionais (índios, quilombolas, vazanteiros, caiçaras, ceramistas, entre outros) têm sido frequentemente reconhecidos como guardiães e criadores de biodiversidade (Baleé 2003; Emperaire 2001). Resta ficar atento para que os mecanismos de consagração do respeito devido aos modos de vida dessas populações não se torne a imposição de um modelo de relação com a natureza, já que, muito ao contrário, deveríamos estar abertos a aprender com eles, e não simplesmente impor a eles.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPIO, Eduardo. 2003. “A judicialização da política em Dworkin”. *Revista Seqüência*, 47: 81-97.
- BALÉE, William. 2003. “Diversidade Amazônica e escala humana do tempo”. Palestra de abertura do *I Simpósio de etnobiologia e etnoecologia da região sul: aspectos da biodiversidade*. Anais. Florianópolis.
- BETARCHINI, Danielle. 2006. *L'exigence de proportionnalité dans le droit brésilien et français*. Mémoire pour Master Recherche Droit, Université Lumière Lyon 2.
- CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. 2008. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente – e a questão da indenização das áreas de preservação florestal*. Curitiba: Juruá.
- Carta da Assembléia Geral dos Malungu, 30 de setembro de 2008, enviada à OIT (mimeo).
- CUNHA, Alexandre Teixeira de Freitas Bastos. 2008. “Os direitos sociais na Constituição vinte anos depois: as promessas cumpridas ou não”. In: MONTESSO, Cláudio J.; FREITAS, Marco A. de e STERN, Maria de F. C. B. (orgs.). *Direitos Sociais na Constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois*. São Paulo: LTr.
- EMPERAIRE, Laure. “Dinâmica y manejo de la diversidad de las variedades de yuca del noroccidente amazonico (Brasil)”. *Etnoecologica*, 5(7): 38-59.
- LOBÃO, Ronaldo. 2006. “Reservas Extrativistas: de política pública à política do ressentimento?”. In: *25ª Reunião Brasileira de Antropologia, Goiânia. Saberes e Práticas Antropológicas: desafios para o século XXI*. Goiânia: ABA.
- LACERDA, Rosana. 2006. “A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT”. *PORANTIM*, 288.
- MENDES, Ana Beatriz V. 2009. *Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça*. Campinas: Tese de doutorado em Ambiente & Sociedade, NEPAM - Unicamp.
- MÜLLER, Cíntia Beatriz. 2008. *A Convenção 169 da OIT e a garantia dos povos quilombolas ao Direito Humano Fundamental ao território. O caso das comunidades dos quilombos no Brasil*. Porto Alegre: Monografia de Especialização em Direitos Humanos da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU/UFRGS.
- SANTOS, Boaventura de Souza. 2007. *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*. São Paulo: Cortez.
- SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). 2007. *Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos Definidores de uma Política Nacional*. Manaus: UEA.

- SILVA, José Afonso da. 1994. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- VIANNA, Lucila Pinsard. 2008. *De Invisíveis a Protagonistas: Populações Tradicionais e Unidades de Conservação*. São Paulo: Annablume; FAPESP.

## DOCUMENTOS JURÍDICOS

- BRASIL. Decreto nº 80.978, 12 de dezembro de 1977. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.
- BRASIL. Decreto nº 2.519, 16 de março de 1998. Promulga a Convenção da Diversidade Biológica (CDB).
- BRASIL. Decreto nº 5.051, 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos e Indígenas e Tribais.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
- BRASIL. Decreto nº 6.177, 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

# INTERNATIONAL TREATIES, TRADITIONAL PEOPLE AND BIOLOGICAL DIVERSITY

## ABSTRACT

Our proposal is present a historical and analytical balance of the legal framework which regulates the environmental protection and the protection of cultural diversity in Brazil from a critical interpretation, substantiated on the Brazilian legislation, regarding some international conventions ratify by Brazil that regulate the matter, namely: the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (promulgated in Brazil on 1972), a Convention on Biological Diversity (1998), the Convention number 169 of the International Labor Organization (2004), and the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2007). From the analyse of these regulations, we seek to outline a trajectory of institutionalization of these themes in international scope and, mainly, its reflections and repercussions in Brazil. We will conclude with the analyses of the National Policy for Sustainable Development of the Traditional Peoples and Communities (2007), public policy which substantiates much of this legal and formal framework and explains the predisposition of the government in take on the diversity in the relation of the brazilian social reality.

## KEYWORDS

International treaties, sociocultural diversity, traditional people, environmental protection.

## SOBRE OS AUTORES

### ANA BEATRIZ VIANNA MENDES

Professora Adjunta de Antropologia do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Contato: [biaviannamendes@gmail.com](mailto:biaviannamendes@gmail.com)

### ADERVAL COSTA FILHO

Professor Adjunto de Antropologia do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador da pesquisa Mapeamento dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.

Para contato: [adervalcf@gmail.com](mailto:adervalcf@gmail.com)

### ANA FLÁVIA MOREIRA SANTOS

Professora Adjunta de Antropologia do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Contato: [anaflaviam.santos@gmail.com](mailto:anaflaviam.santos@gmail.com)