

RECONHECIMENTO JURÍDICO-NORMATIVO DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS PELO ESTADO BRASILEIRO: UMA REVISÃO.

Caroline Bastos do Amarante

caroline.amarante@blm.incra.gov.br

Advogada. Mestranda do Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Pará, Embrapa Amazônia Oriental e Museu Paraense Emílio Goeldi. Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional do Pará (SR 01) Belém – Pará, Brasil.

Data de recebimento: 02/05/2011 - Data de aprovação: 31/05/2011

RESUMO

A presente revisão objetiva contribuir para o conhecimento dos aparatos legislativos presentes no ordenamento jurídico-normativo brasileiro, atinentes às populações tradicionais. De há muito se pesquisa essas populações, nas mais variadas temáticas, a exemplo de questões de ordem ambiental, territorial e/ou agrária, cultural, dentre outras. Isso se deve ao reconhecimento desses povos pelo restante do corpo social, que os identifica enquanto comunidades presentes na história e formação do Estado brasileiro. Entendidos como segmento populacional diferenciado, somente vieram a obter a devida importância legal no direito positivo pátrio no presente século.

PALAVRAS-CHAVE: Populações tradicionais. Estado brasileiro. Reconhecimento. jurídico-normativo.

NORMATIVE-LEGAL RECOGNITION OF THE TRADITIONAL POPULATIONS BY BRAZILIAN STATE: A REVIEW.

ABSTRACT

This review aims to contribute to knowledge of the legislative apparatus present in the Brazilian legal-normative, linked to traditional populations. For a long time research are made about these populations in varied themes, such as issues of environmental, territorial and / or agrarian, cultural, among others. This is because of the recognition of these people for the rest of society, identifying them as communities present in the history and formation of the Brazilian state. Understood as distinct population segment, only came to get due importance in legal parental positive law in this century.

KEYWORDS: Traditional populations. Brazilian state. Legal-normative recognition.

INTRODUÇÃO

Todo e qualquer Estado, entendido como ordem pública constituída, tem, como não poderia deixar de ser, um componente fundamental à sua existência, qual seja seu povo, sua população. É essa população que lhe dará a identidade, que o caracterizará e o diferenciará dos demais.

Pode-se verificar tal assertiva seja nos níveis internacionais, em que as nações se distinguem umas das outras por especificidades de língua, cultura, hábitos e costumes, seja nos níveis regionais ou mesmo de cidades ou bairros, em que a população que ali reside traz ao local um caráter que lhe é próprio, e que pode ser traçado e reconhecido pelos demais.

Em MALUF (1995), verifica-se o entendimento de que “população é o primeiro elemento formador o Estado, o que independe de justificação. Sem essa *substância humana* não há que cogitar da formação ou existência do Estado”.

Ainda em MALUF (1995) observa-se:

A base humana do Estado há de ser, em regra, uma unidade étnico-social que, embora integrada por tipos raciais diversos, vai se formando como unidade política através de um lento processo de estratificação, de fusão dos elementos no cadinho da convivência social.

Mas os indivíduos pertencentes ao grupamento populacional de um determinado Estado hão de ser considerados, acima de tudo, cidadãos, sujeitos de deveres para com a sociedade em que se inserem mas, e principalmente, sujeitos de direitos fundamentais e inalienáveis.

AMARAL (2002) teoriza sobre o tema quando pronuncia:

Cidadão seria, nesse entendimento, o indivíduo que se vincula politicamente a determinado Estado, entendendo-se cidadania como o laço que une juridicamente o indivíduo ao Estado e até certo ponto o Estado ao indivíduo. Ou numa definição estritamente dogmática – laço jurídico-político de direito público interno, que faz o indivíduo um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado. Para Tobias Barreto o “cidadão é a forma social do homem, como o Estado é a forma social do povo”, devendo ser a lei, o elo entre os dois, a sabedoria do poder.

Citando o teórico Habermas, ao tratar do relacionamento entre o povo e o Estado, refere também este autor que:

Como enfatiza HABERMAS, as teorias clássicas da democracia partem do fato de que, através do legislador soberano, a sociedade atua sobre si mesma. O povo programa as leis; estas, por sua vez, programam sua própria execução e aplicação, de modo que os membros da sociedade recebem, através de decisões (válidas para a coletividade) da administração e da justiça, os produtos e regulamentações que eles mesmos programaram no papel de cidadãos. Essa ideia de atuar sobre si mesmo por meio de leis só é plausível a partir da suposição de que, no conjunto, a sociedade pode ser representada em geral como uma associação que determina para si próprio o direito e o poder político.

É essa a temática que este trabalho de revisão se propõe a realizar, ou seja, a ingerência do Estado brasileiro o tocante à proteção e amparo legal a populações, referindo-se, neste passo, às populações tradicionais, que se distinguem dos demais segmentos do corpo social, por especificidades culturais, ambientais e de território.

Ademais, o tema ora abordado justifica-se pela preocupação, amplamente divulgada nos círculos acadêmico-científicos e entre os movimentos sociais representativos desses povos, com a marginalização por que passam, muitas das vezes fruto da ausência dos entes estatais. É o que se pode observar em SILVA (2004):

No caso brasileiro, pode-se afirmar que as populações tradicionais não se constituem apenas de grupos étnicos (indígenas por exemplo). No Brasil, populações tradicionais, como categoria da antropologia, são incluídas entre as chamadas sociedades rústicas, fazendo parte da sociedade dominante, embora muitas vezes de forma marginalizada.

POPULAÇÕES TRADICIONAIS: GRUPOS HUMANOS SOCIAL E CULTURALMENTE DIFERENCIADOS

Não é tarefa difícil, não somente no meio acadêmico, a identificação de exemplos de populações tradicionais. Em geral tem-se como tais os seringueiros, pescadores artesanais, comunidades ribeirinhas, grupos extrativistas, e até mesmo as populações indígenas e remanescentes de quilombos que, a princípio, caberiam nesta classificação, haja vista a compreensão de serem segmentos da população nacional que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.

Assim, parece ser clara a compreensão de que estes podem ser referidos como grupos humanos autóctones culturalmente diferenciados e que historicamente reproduzem seu modo de vida, subsistência e cultura em determinado território. De ver-se, ainda que tais povos ou mesmo comunidades perpetuam formas específicas de interação com a natureza, e caracterizando-se, em especial, pelo manejo sustentado dos recursos ambientais.

VIANNA (2008) analisa a origem da designação desses povos, verificando que:

Na década de 1990, disseminou-se pelo Brasil a expressão “população tradicional” designando um conjunto de grupos humanos que habitam remanescentes florestais - pescadores artesanais, pequenos agricultores e subsistência, caiçaras, caipiras, camponeses, extrativistas, pantaneiros e ribeirinhos – que supostamente vivem “em harmonia com a natureza”.

Assim, conforme vislumbrado acima, há diferenças entre “população tradicional”, tal como empregado no Brasil, referente às sociedades rústicas, e *indigenous people*, que se refere a povos tribais, a indígenas ou a nativos originais, como usado nos documentos internacionais. É o que identificamos também em SILVA (2004):

A expressão populações tradicionais passou a ser difundida, principalmente durante a década de 90. Ela inspira-se em uma outra,

indigenous people, forjada durante os anos 60 e 70 nos Encontros internacionais para discussões ambientais promovidos pela IUCN (União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais), designando populações etnicamente distintas, desde então passou a ser amplamente usado pelo senso comum, designando várias populações genericamente e de forma ambígua no discurso ambientalista. Até mesmo a Justiça/Poder Público tem usado esta expressão sem o devido rigor.

Em que pese o entendimento não uniforme sobre uma conceituação e definição a respeito desses povos nos níveis nacional e internacional, o que se verifica é que essas populações permeiam, há muitos anos, o interior de nossa Amazônia paraense e atualmente encontram reconhecimento e salvaguarda na legislação pátria, dado que reconhecidas como parte integrante do conjunto da sociedade.

UMA PRIMEIRA DEFINIÇÃO E O VETO: A LEI Nº 9.985/2000

A Lei nº 9.985, publicada em 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), foi a primeira tentativa do ordenamento jurídico pátrio em trazer uma conceituação ao termo “populações tradicionais”. Tal norma foi a responsável por instituir no país o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

Já em seu art. 2º, inciso XV, continha uma definição legal de populações tradicionais, a qual sofreu veto. Descrevia o inciso vetado que populações tradicionais seriam:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....
XV - população tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável;

No entanto, como acima referido, a definição foi vetada. Na Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), foi dada a justificativa de que “o conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil”, além de mencionar o seguinte:

De fato, determinados grupos humanos, apenas por habitarem continuamente em um mesmo ecossistema, não podem ser definidos como população tradicional, para os fins do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefícios, assim como o número de gerações não deve ser considerado para definir se a população é tradicional ou não, haja vista não trazer consigo, necessariamente, a noção de tempo de permanência em determinado local, caso contrário, o conceito de populações tradicionais se ampliaria de tal forma que alcançaria, praticamente, toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais.

Sugerimos, por essa razão, o veto ao art. 2º, inciso XV, por contrariar o interesse público.

Conforme se verifica em BENATTI (2007):

Por outro lado, ao analisarmos os artigos 18 e 20 da lei supracitada iremos encontrar alguns elementos que podem nos orientar em uma definição de população tradicional quando a norma afirma, respectivamente, que a população extrativista tradicionalmente baseia sua subsistência no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte; e, que as populações tradicionais têm sua existência “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” (art. 20). Resumindo, tratamos como populações tradicionais os caboclos, ribeirinhos, quilombolas e extrativistas – babaqueiros, caiçaras, campeiros, castanheiros, pantaneiros, pastores, pescadores, praieiros, seringueiros, sertanejos, sitianteiros, vazanteiros, coletores de frutos, de sementes, de ervas medicinais, de óleos e resinas etc.

A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS E SUA RATIFICAÇÃO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para ARRUDA (1999), “as populações tradicionais são discriminadas por sua identidade sócio-cultural e impedidas de reproduzir seu modo de vida, tanto pelo modelo de ocupação predatório que se expande quanto pelo modelo de conservação ambiental vigente”.

Pela existência dessa discriminação por que determinados segmentos populacionais passam no meio social, como referido supra, verifica-se em PERICO (2009) a lição de que “nas diversas estratégias de política pública, identificam-se diferenças em relação aos objetos e aos beneficiários, que se refletem nos mecanismos de execução”.

Assim, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a segmentos sociais diferenciados, a exemplo das populações tradicionais, visando contemplar suas peculiaridades no âmbito das ações governamentais, somente tem se tornado possível à medida que o ordenamento jurídico brasileiro definiu e personificou esses povos, garantindo-lhes, assim, o acesso a programas e projetos que abranjam todas as especificidades que os distinguem do restante da população nacional.

Em que pese a antiguidade que se pode atribuir a estes povos na história social, cultural e mesmo, ambiental, brasileira, verifica-se que em meados de 2004, uma nova aproximação com a temática de seu quando o Estado brasileiro promulgou, por meio do Decreto nº 5.051/2004 (BRASIL, 2004), a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispendo sobre povos indígenas e tribais preleciona, em seu artigo 1º, sua aplicação aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

Importante verificar que a Convenção acima referida, em seu texto preambular, menciona a necessidade de afirmação desses povos frente ao restante do corpo social, conforme se depreende do abaixo disposto:

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;

Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão frequentemente;

Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais;

A Convenção, na medida em que ratificada pelo Estado brasileiro, orienta as políticas públicas e a ação governamental a partir de então, que deverão ser pautadas nos termos e disposições ali apontados.

Pode-se verificar o referido pelo contemplado nos arts. 2º e 5º da Convenção, que abaixo são transcritos:

Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

Artigo 5º

Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;

b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;

c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

A CONCEITUAÇÃO E O AMPARO LEGAL TRAZIDOS PELO DECRETO Nº 6.040/2007

Segundo HUSEK (2008), “é, a partir do ser humano, que as organizações são criadas e os sistemas jurídicos funcionam”. Assim, em 2007, o legislador pátrio institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), pela publicação do Decreto nº 6.040/2007 (BRASIL, 2007).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) tem por objetivo específico 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.

Destarte, importante mencionar, então, que o direito positivo brasileiro contemplou, enfim, as populações tradicionais, para tanto introduzindo uma conceituação e a definição destes grupos populacionais e seu território, em seu artigo 3º, incisos I e II, conforme se vê abaixo:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

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;

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 [...].

Neste aspecto, impende assinalar o entendimento de PERICO (2009), a verificar, que:

Nas diversas estratégias de política pública, identificam-se diferenças em relação aos objetos e aos beneficiários que se refletem nos mecanismos de execução. Seria injusto dizer que essas execuções estão distantes de corresponder às reais especificidades culturais. A heterogeneidade reconhecida se baseou na ideia de que distintos atores têm condições objetivas que os diferenciam. Foram estabelecidas categorias ou tipologias de beneficiários de políticas apoiadas em critérios de tamanho, setor produtivo, acesso a terra, condições étnicas, posição diante dos mercados ou capacidades, com o que se impôs a necessidade de enfrentar a heterogeneidade com políticas diferenciadas.

Verdadeira política de discriminação positiva se encontra, ainda, em PERICO (2009), a seguinte assertiva:

As políticas de discriminação positivas constituem uma das mais notáveis aplicações desses princípios de diferenciação e focalização. Elas consistem na aplicação de critérios progressivos, centrados em

objetivos para corrigir-compensar as condições de discriminação ou para superar brechas entre atores sociais, a exemplo de estratégias de gênero ou de atenção às populações marginalizadas.

Entre os princípios elencados no Anexo I, art. 1º do Decreto instituidor da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), ao ensaio ora proposto, destacam-se os que seguem:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

.....
VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

.....
XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

Importa destacar, também, que o Decreto traz, ainda, enquanto objetivo geral dessa Política pública não somente o reconhecimento desses povos, mas ainda seu fortalecimento, fundamentalmente, o alcance de seus direitos de cidadão, conforme se depreende do *caput* do art. 2º abaixo transcrito:

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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1.

Por derradeiro, conforme se verificou neste estudo revisional, o reconhecimento jurídico-legal destas populações pelo direito positivo brasileiro somente se deu no início do presente século, quando, conforme vislumbrado supra, estes povos foram adquirindo uma visibilidade cada vez maior, ultrapassando os espaços da discussão meramente acadêmica, para serem personificados como atores sociais integrantes do corpo social, destinatários especiais das políticas públicas estatais.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, L. O. O. **Lutando pelo Direito**. Brasília: Editora Consulex, 2002.
- ARRUDA, R. **“Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação**. Ambiente & Sociedade - Ano II - N° 5 - 2° Semestre de 1999. p. 79 – 252.
- BENATTI, J. H. **Internacionalização da Amazônia e a questão ambiental: o direito das populações tradicionais e indígenas à terra**. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, p. 23-39, jan.-jun. 2007.
- BRASIL. **DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm
- _____. **DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm
- _____. **LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000**. Regulamenta o art. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm
- _____. **MENSAGEM Nº 967, DE 18 DE JULHO DE 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm
- HUSEK, C. R. **Curso de Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. rev. e atual. Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1995.
- PERICO, R.E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.
- SILVA, S.R. **Questão agrária em Camburi: território, modo de vida e problemas fundiários**. Ruralidades Latinoamericanas Identidades y luchas sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2004.
- VIANNA, L.P. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: FAPESP: Annablume, 2008.