

Desenvolvimento territorial sustentável: desafios e potencialidades para o século XXI¹

*Sustainable territorial development:
challenges and potentialities for the XXI century*

Paul Elliott Little²

Em primeiro lugar, quero agradecer aos organizadores deste evento pelo convite. Sinto-me prestigiado em participar neste primeiro Simpósio aqui em Matinhos. Acredito que a iniciativa da UFPR-Litoral é extraordinária e parabenizo-a por esta rica e inovadora experiência acadêmica no país.

O título da minha conferência hoje – *Desenvolvimento Territorial Sustentável* – coincide com o tema da primeira Pós-Graduação da UFPR-Litoral. Cada um dos conceitos contidos neste título é complexo, denso e, muitas vezes, mal-entendido. Na primeira parte da minha fala vou explicar cada um destes conceitos. Uma vez dotados com uma compreensão melhor deles, podemos proceder para um entendimento sobre como eles se inter-relacionam. Finalizo a conferência com uma discussão sobre os desafios e as potencialidades atuais do desenvolvimento territorial sustentável.

O conceito de território

O conceito de território tem vários significados. Vou mencionar três abordagens distintas desse conceito para depois perfilar a abordagem que considero a mais apropriada a ser trabalhada aqui no Mestrado. A abordagem militar-estratégica representa seu uso mais comum, no qual território é sinônimo da área geográfica de um Estado-Nação e é vinculado diretamente à noção de soberania nacional. Essa abordagem classifica afirmações territoriais subnacionais como subversivas, já que são tildadas como uma ameaça à soberania nacional. Por isso, há muitos anos no Brasil – particularmente durante a ditadura militar – foi muito

¹ Conferência temática proferida no I Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável (UFPR), realizado em 29 e 30 de outubro de 2015, na cidade de Matinhos (PR).

² Doutor em Antropologia (UnB). Foi professor do PPG Antropologia da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: paulelittle@hotmail.com.

difícil falar de nacionalidades étnicas com uma territorialidade própria dentro do Brasil porque o Estado não admitia a existência de outros territórios dentro do território brasileiro. Assim, a dificuldade política em aceitar a existência de vários territórios dentro do Brasil seria o primeiro empecilho para reelaborar a noção de território.

Outra abordagem do território vem da Biologia. Nessa abordagem o território é definido como um produto dos instintos animais, de tal forma que os estudos sobre territorialidade pertenceriam ao campo da etologia (estudo do comportamento animal), na qual se analisa como os pássaros, os lobos e as formigas, entre outros, constroem seu território. Nessa abordagem, os seres humanos seriam nada mais que outra espécie animal que cria sua territorialidade. Não considero que esta abordagem reflete bem a complexidade da situação territorial entre os grupos sociais no Brasil.

A terceira abordagem do conceito de território é a antropológica. Afinal de contas, sou antropólogo e venho trabalhando há vários anos com o tema território. Concebo a territorialidade como uma conduta – uma forma de agir – que é parte integral de todos os grupos humanos. Esta conduta territorial pode ser latente ou manifesta e sua expressão depende das condições históricas em que o grupo está imerso. A história do Brasil, com a incessante expansão de fronteiras econômicas – agrícola, pecuária, de mineração etc. –, está cheia de situações que provocam os grupos a defender seus territórios frente a invasões, num fenômeno que o antropólogo João Pacheco de Oliveira chama de “ondas de territorialização”. A territorialidade tem várias expressões; portanto, cada processo histórico de territorialização precisa ser estudado na sua particularidade. Cada pesquisador teria que analisar o contexto histórico em que está sucedendo, identificar as forças externas que estão invadindo seus territórios, e descrever a conduta territorial que provoca.

O território, então, seria um produto direto das respectivas condutas de territorialidade. Para nossos fins, defino o território como “o espaço geográfico de um grupo social que é constituído ou institucionalmente ou politicamente, sobre o qual exerce controle e usufrui de seus recursos naturais”. Existem vários elementos importantes nesta definição. Primeiro, o território é um espaço geofísico que abriga recursos naturais. Segundo, o território tem distintas dimensões socioculturais: é o lugar de moradia de um grupo determinado, que aguarda uma memória coletiva de sua ocupação; é a paisagem que o grupo construiu mediante o uso de técnicas produtivas e adaptativas.

Nessa concepção, o território é muito diferente do conceito de terra. Um território é sempre o espaço geográfico de um grupo social específico. Para ilustrar isto, pode-se falar de uma “terra de ninguém”, um espaço geográfico onde não há nenhum dono, mas não pode ter um “território de ninguém”, porque um território necessariamente teria um grupo social associado a ele. Foi esse grupo que construiu aquele território, este é o seu “lugar” ou “pátria”.

Os grupos territoriais no Brasil

Nossa próxima tarefa é identificar os grupos territoriais no Brasil contemporâneo. Para isto, temos que elaborar alguns critérios que podem guiar a delimitação desses grupos. Um primeiro critério é se o grupo mantém uma noção de pertencimento coletivo a um lugar específico que é “nossa”. Isto é critério claramente sociocultural na medida em que o pertencimento faz referência a emoções e sentimentos. A existência de uma memória coletiva sobre o território, muitas vezes refletida na toponímia, é outro critério. No Brasil, por exemplo, há muitos nomes indígenas que denominam rios, morros, vales etc. Assim, a toponímia representa outra maneira que um grupo pode afirmar que um espaço geográfico faz parte de seu território. A memória coletiva está também refletida nos lugares sagrados que dão orientação geográfica aos mitos de origem do grupo. Em alguns casos o território abarca uma identificação com um ecossistema específico, tal como a Mata Atlântica, o Pantanal, a Caatinga ou a Floresta Amazônica.

Outro critério é a presença de condutas de territorialidade, seja na demarcação do território, seja nos critérios de inclusão e de exclusão que indicam se uma pessoa é considerada como parte do grupo ou não. Um quarto critério é a existência de uma organização social que seja responsável pelo manejo e controle do território. Esta lista não pretende ser exaustiva, já que apresenta somente alguns elementos que podem servir para a identificação dos grupos territoriais no Brasil contemporâneo, que é a nossa seguinte tarefa.

Encabeçando a lista estão os povos indígenas. Segundo a última contagem do Instituto Socioambiental, no sítio eletrônico deles sobre povos indígenas, 246 etnias diferentes habitam o Brasil, estando dispersas em 698 terras indígenas ou territórios. Estas terras indígenas encontram-se em várias situações de reconhecimento oficial: identificação; demarcação;

ampliação; homologação; entre outras. Outro tipo de grupo social territorial no Brasil são os remanescentes de comunidades de quilombos. O número exato dessas comunidades é muito difícil de estabelecer, porque depende da maneira usada para definir uma comunidade de quilombo. Há algumas estimativas de que existem mais de 2.000 comunidades de quilombos em todo o país.

A diferença entre o caso dos povos indígenas e o dos quilombos é que este último tem ganhado, até o momento, pouco reconhecimento oficial do Estado. Mesmo que a Constituição de 1988 tenha dado ao governo 5 anos para a demarcação das remanescentes das comunidades de quilombos, quase três décadas depois são poucos os quilombos que receberam títulos coletivos de seus territórios. Esse fato, porém, não implica que os quilombos não são territórios! Lembrem que o território, na nossa definição, não depende de reconhecimento oficial. Embora o reconhecimento fundiário dado pelo Estado reforce a territorialidade do grupo, isto não define o território. É o grupo social que define o que é o território. É ele que estabelece, mediante suas instituições e práticas, seu próprio território.

Outro conjunto de grupos territoriais são as comunidades agroextrativistas, no qual os seringueiros são os mais conhecidos devido à atuação, a partir da década de 1980, do Conselho Nacional dos Seringueiros. Outros grupos dentro desse conjunto são as quebradeiras de coco, os castanheiros e os babaqueiros. Há também um conjunto de comunidades agropecuárias que mostram características territoriais como são os faxinais, os geraizeiros, os caipiras, os sitiante, os campeiros, os fundos de pasto e os vaqueiros.

Os povos do mar e dos rios representam outro conjunto de grupos territoriais, entre os quais os caiçaras, que procedem da serra do mar no litoral paranaense e paulista, são os mais conhecidos. Essa categoria também engloba os ribeirinhos, os varjeiros, os jangadeiros, os marisqueiros e os açorianos em Santa Catarina. Outro conjunto ainda de grupos muito diversos entre si, mas que estão vivendo com situações de territorialidade e territórios que eles construíram, são os povos dos ecossistemas terrestres. Aqui entram os pantaneiros, os caatingueiros, os vazanteiros, os sertanejos e os chapadeiros. Embora cada grupo comporte particularidades, todos eles se enquadram dentro dos critérios territoriais delineados acima.

Só aqui temos aproximadamente vinte e cinco tipos de grupos territoriais que têm construído milhares de territórios no Brasil, sendo que a maioria deles carecem de reconhecimento oficial. Isso mostra uma riqueza territorial impressionante no país, mas que enfrenta muitos empecilhos e sofre com vários tipos de conflito: fundiários, territoriais,

sociais, econômicos e políticos. As pessoas que trabalham com esses grupos encontram esses conflitos diariamente em seu fazer político e acadêmico.

Muitos dos conflitos fundiários são derivados da falta de reconhecimento e demarcação desses territórios. Esses conflitos levantam problemas muito sérios, nos quais o governo brasileiro está intimamente envolvido. Os conflitos territoriais propriamente ditos surgem das múltiplas invasões desses territórios por grupos ou empresas externas. Conflitos sociais resultam da discriminação que esses grupos sofrem dentro de um contexto regional; acho que todos aqui entendemos que raras vezes esses grupos são bem apreciados pelos políticos e pela elite regional. Conflitos econômicos brotam da marginalização desses grupos dentro das economias regional e nacional. E, finalmente, mencionamos os conflitos políticos abertos nos quais os grupos territoriais estão enfrentando grupos de poder político dentro da região. Esse é um quadro muito preocupante. Como acadêmicos e pesquisadores, temos uma responsabilidade de colaborar com esses grupos territoriais e ajudá-los na sua luta para resolver essa multiplicidade de conflitos.

Os direitos territoriais

Quero passar rapidamente pelo tema dos direitos territoriais, que é um conceito relativamente recente, mas que está crescendo e pode servir como ajuda nos trabalhos com os grupos territoriais. No plano internacional há dois instrumentos importantes: (1) A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais foi promulgado em 1989 e seu Artigo nº 14 promove o reconhecimento dos direitos de propriedade das terras dos povos indígenas e tribais que eles tradicionalmente ocupam; e (2) A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas data de 2007 e afirma que os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que tradicionalmente tenham possuído, ocupado ou de outra forma utilizado. Essa Declaração é fruto de 25 anos de luta dos povos indígenas dentro do âmbito da ONU que começou com a formação de uma comissão em 1982.

Quero ressaltar que esses documentos são relativamente fracos dentro do arcabouço jurídico internacional. Uma Declaração não tem força de lei; é simplesmente uma manifestação de que seria bom que as nações respeitassem esses direitos. Não há nenhuma

obrigação de cumprir esta declaração. Mas é um começo. Uma Convenção é um pouco mais forte do que uma declaração, mas não tem o nível de um Tratado, cujo cumprimento cabal é obrigatório. Uma Convenção ganha força de lei à medida que os Congressos ou Parlamentos dos distintos países a adotam, como o Brasil fez em 2004 com a Convenção 169 da OIT. Isto faz com que os elementos da Convenção sejam incorporados dentro do marco das leis nacionais.

No plano nacional, a Carta Magna é o mais importante instrumento de proteção dos direitos territoriais. A Constituição de 1988 contém o Art. 231, que reconhece aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Também contém o Art. 68, transitório, que reconhece aos quilombos a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir seus títulos respectivos. A Constituição serve para reforçar as lutas territoriais das primeiras duas categorias dos grupos territoriais – os povos indígenas e os remanescentes das comunidades de quilombos. Enquanto isso, os demais grupos territoriais não têm, pelo menos no marco constitucional, um instrumento legal para defender seus territórios.

Um avanço notável nessa direção foi a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT), que data de 2007, que fala do reconhecimento e consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. A PNDSPCT surgiu da iniciativa dos grupos de base e foi acolhida pela então Ministra Marina Silva quando ela estava no Ministério do Meio Ambiente. Eu tive a oportunidade de assessorar o Ministério do Meio Ambiente na confecção desta Política, junto com outros assessores. Em 2005 organizamos o Primeiro Encontro de Povos e Comunidades Tradicionais, no qual estavam presentes representantes de vários dos 25 tipos de grupos territoriais antes mencionados. O encontro foi uma revelação para o Estado em entender que havia tantos grupos territoriais que ele nem sabia que existia. Desde uma perspectiva histórica, podemos afirmar que o Brasil está no início de um processo de reconhecimento à diversidade territorial e aos direitos territoriais desses grupos.

É interessante notar que esses povos e comunidades tradicionais ganharam reconhecimento não pelo lado político, mas pelo lado ambiental. A PNDSPCT é uma política de desenvolvimento sustentável e não uma política de defesa de direitos territoriais. Todavia, para que esses grupos possam proteger a biodiversidade e gerir adequadamente os recursos naturais, eles precisam que seus direitos territoriais sejam respeitados. Quando se admite que existem povos que têm direitos sobre os territórios que ocupam, surge também a necessidade

de reconhecer os direitos consuetudinários, também conhecidos como direitos costumeiros, deles. O respeito desses direitos requer um âmbito de pluralismo jurídico que frequentemente entra em choque com a abordagem militar-estratégico de território, já que é considerado como avessa a uma conceituação exclusiva de soberania nacional. O sistema jurídico nacional precisa aceitar que há outras formas de gerir o território que não seja simplesmente o marco nacional da propriedade privada ou propriedade pública ou estatal. Um elemento fundamental neste processo são os direitos de propriedade comunitária e do manejo coletivo do território.

Até aqui vimos que o território é um conceito polissêmico e que um melhor entendimento da sua complexidade pode servir para a defesa dos direitos dos povos.

O desenvolvimento sustentável

Quando chegamos ao termo de desenvolvimento sustentável, confrontamos a conjunção de dois conceitos que também são complexos: o de desenvolvimento e o de sustentabilidade. Depois de uma breve análise de cada um deles, vemos como foram unidos e delineamos as implicações para os grupos territoriais do Brasil.

O conceito de desenvolvimento econômico surge na época do pós Segunda Guerra Mundial. Aquele momento foi explicitamente ligado à modernização tecnológica no âmbito produtivo e fundamentado na busca de crescimento econômico constante, medido pelo índice do Produto Interno Bruto (PIB). Esse conceito não somente guiou o modelo de desenvolvimento econômico no mundo capitalista, mas também foi alicerce para os países comunistas. Nos confrontos da Guerra Fria entre o capitalismo e o comunismo, o desenvolvimento – entendido como a modernização tecnológica produtiva e o crescimento econômico constante – foi proposto pelos dois lados como panaceia para os países conhecidos como membros do Terceiro Mundo. Nesse exemplo, a potência da ideologia desenvolvimentista, que marcou o mundo inteiro na época pós-guerra, fica patente.

De fato, o termo “Terceiro Mundo”, definido como o grupo dos países subdesenvolvidos, surge conjuntamente com o conceito de desenvolvimento. Assim, o Terceiro Mundo foi definido por uma ausência: o desenvolvimento econômico. Depois houve intentos de amenizar o termo “países subdesenvolvidos” pelo termo “países em vias de

desenvolvimento”. Mas fica clara, nessa conceituação, que o problema desses países era não ter um adequado nível de desenvolvimento.

A partir dos anos 1960 surgiu outra ideologia, vinculada a outro conjunto de forças, que começou a contestar a ideologia desenvolvimentista: o movimento ambientalista internacional. Essa nova ideologia ambientalista criticou as formas predatórias e poluentes do desenvolvimento econômico e colocou ênfase nos limites ambientais. O famoso informe do Clube de Roma em 1972 foi um marco importante e prognosticou um iminente colapso das políticas de crescimento econômico devido à extração dos limites ambientais.

Um evento significativo foi a Primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente em Estocolmo em 1972, onde houve um confronto entre os países industrializados, que argumentaram que todos os países tinham que fazer algo ao respeito do meio ambiente e limitar os usos de nossos recursos, e o bloco dos países do Terceiro Mundo, liderado naquele momento pelo Brasil e Índia entre outros, que disseram “esse negócio de meio ambiente é papo de país rico; é um luxo que não tem nada a ver conosco; queremos e precisamos de mais crescimento e mais desenvolvimento”. Criou-se certo impasse: uns dizendo que temos que nos preocupar com o meio ambiente enquanto outros disseram que temos o direito de desenvolver-nos, sem ter de preocupar-se com o meio ambiente. Assim, a necessidade de uma conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente surgiu como novo desafio mundial.

Em 1983 as Nações Unidas criaram uma comissão, conhecida popularmente como a Comissão Brundtland, para encontrar uma solução para esse impasse. A introdução do conceito de sustentabilidade serviu de base para encontrar uma saída. Depois de 5 anos de investigações e de assembleias em todos os continentes, a Comissão Brundtland publicou o informe titulado *Nosso Futuro Comum*, em 1988. Esse informe lançou o termo “desenvolvimento sustentável”, definido como: satisfazer as necessidades das gerações recentes sem comprometer as possibilidades das gerações do futuro em atender as suas próprias necessidades.

Dois elementos dessa definição merecem destaque. Primeiro é a distinção entre satisfazer necessidades e satisfazer desejos. Ou seja, tem que pensar nas necessidades básicas da população mundial e não simplesmente no crescimento econômico constante. Segundo é a preocupação com as gerações futuras. Em vez de pensar quase exclusivamente no lucro imediato, colocaram ênfase nas possibilidades das gerações por vir de ganhar sua sustentação. Isto introduziu nos debates uma preocupação intergeracional nas práticas econômicas e

resultou ser um fator complicador para a ideologia do desenvolvimento, pois não só tinha que pensar em ter “pão” para hoje, mas dar aos nossos filhos, netos e bisnetos a possibilidade de ter uma vida digna. Dessa forma, expandiu consideravelmente a temporalidade do pensamento sobre o processo do desenvolvimento.

Outro conceito ligado ao desenvolvimento sustentável foi o chamado Princípio de Precaução, que indica que é melhor errar a favor do meio ambiente do que correr riscos por falta de cautela. A ideologia do crescimento constante não se preocupava com os riscos externos do processo produtivo: se se contaminava um rio ou desmatava uma floresta, esse problema era para outras pessoas – ou o Estado – resolver. O princípio de precaução, por sua parte, diz que temos que agir com cautela frente à possibilidade de destruir ou degradar um ecossistema determinado.

Outro princípio ambiental que surgiu nesse momento foi o do Poluidor Pagador. Por muito tempo, as indústrias poluíram o meio ambiente sem assumir a responsabilidade de limpar os estragos feitos, deixando para o Estado esse ônus. No pensamento econômico reinante, a poluição é classificada como uma externalidade. O lucro ficava com a empresa privada e a poluição era um problema a ser resolvido pelo poder público. O princípio de poluidor pagador indica que a entidade responsável pela poluição é também responsável pela sua mitigação.

Agora quero analisar rapidamente o que tem acontecido desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio-92). Naquele momento foi o evento que reuniu o maior número de chefes de Governo e de Estado do mundo, sendo que 107 deles chegaram a dar seu apoio ao desenvolvimento sustentável. O Rio-92 aprovou a Agenda 21, um documento contendo quarenta princípios desenhados para guiar o desenvolvimento do mundo no século 21. A Convenção da Biodiversidade e a Convenção sobre as Mudanças Climáticas também foram aprovadas lá. Ademais, o evento também abrigou o Fórum Global, localizado no Parque do Flamengo, no centro do Rio de Janeiro, em que mais de cinco mil organizações da sociedade civil tiveram a oportunidade de mostrar seus trabalhos ao público e estabelecer diálogos entre si. O Fórum Global foi, até aquele momento, a maior aglomeração de organizações da sociedade civil na história do planeta. Cinco anos depois houve uma Conferência de menor tamanho conhecida como Rio+5, mas ela não teve maior transcendência. Os ambientalistas brincavam que em vez de “Rio mais cinco”, deveria ter o nome “Rio mais ou menos”.

Em 2002, em Johanesburgo, houve a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10). Nesse evento ficou evidente que, 10 anos depois do Rio-92, não houve maiores avanços na implementação do desenvolvimento sustentável e, em alguns casos, houve retrocessos. Esse foi um primeiro alerta do tamanho do problema. Em 2012, na Conferência conhecida como Rio+20, a falta de implementação de políticas efetivas de desenvolvimento sustentável por parte dos governos foi marcante.

No mês de setembro de 2015, a Assembleia Geral da ONU aprovou 17 Metas de Desenvolvimento Sustentável a serem cumpridas até 2030. Se formos procurá-las no sítio eletrônico da ONU, podemos verificar que essas metas não passam de generalidades, tais como eliminação da fome, eliminação da pobreza e garantir serviços de saúde para todos. Não estou criticando a fato de que temos essas metas, mas somente indicando de que não são metas práticas e que não atingem o nó do assunto: a falta de vontade política dos governos de implementar um verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Quero analisar rapidamente o tema do uso e abuso do conceito de desenvolvimento sustentável. Desde o Rio-92, o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado por grupos e organizações muito diversos – bancos de desenvolvimento; corporações multinacionais; governos nacionais; prefeitos de grandes cidades – de tal forma que o conceito foi esvaziado de qualquer conteúdo específico. O desenvolvimento sustentável virou um lema a ser utilizado politicamente, mas não tinha um significado empírico real. Isto não quer dizer que devemos eliminá-lo do nosso léxico, somente que devemos usá-lo com muito cuidado.

Abro aqui um parêntese sobre o termo de resiliência. Não vou falar muito sobre ele, somente aponto que a resiliência surgiu como conceito alternativo para agrupar as forças de sustentabilidade frente ao vazamento do conteúdo de desenvolvimento sustentável. Mas novamente esse conceito foi apropriado pelo Banco Mundial, que o utilizou no título de seu informe mundial sobre desenvolvimento em 2013. Assim, um novo conceito que ia servir para fundar um paradigma alternativo de desenvolvimento sofre de um vazamento de seu conteúdo. Minha sugestão aqui é se vamos falar de sustentabilidade ou de resiliência, pois temos que ter clareza sobre o que estamos dizendo e o que realmente queremos.

A sustentabilidade

Dito isto, ainda considero que existem práticas econômicas sustentáveis vigentes no mundo. A primeira coisa que podemos fazer é identificar essas experiências e começar a aprender com elas. Em geral, são experiências que operam em pequena escala. Atualmente, não existe uma situação de sustentabilidade em nível planetário, nem em nível nacional ou urbano. Mas afirmo que no plano de pequenos territórios como os dos povos indígenas, dos camponeses, dos ribeirinhos e outros grupos tradicionais, podemos dizer que a sustentabilidade está funcionando. Eles estão usando o meio ambiente de uma forma adequada e que tem uma durabilidade no tempo. Em geral, esses grupos usam modos extensivos de produção em vez de modos intensivos de produção, como é o caso de grandes monocultivos agrícolas que precisam de adubo, de químicos etc. São modos de utilização extensiva do ecossistema que permitem sua regeneração. São modos de adaptação fundamentados no uso de recursos renováveis em vez de recursos não renováveis que se esgotam após um só uso. Em muitos casos, essas experiências vigentes são uma revalorização de práticas tradicionais.

A minha proposta é de que temos que pensar a sustentabilidade como uma metodologia de trabalho e como uma prática diária. A primeira tarefa nesse empreendimento é avaliar a viabilidade empírica da sustentabilidade. Para tanto, temos que conceber a sustentabilidade para além da questão (1) biofísica e incorporar elementos (2) demográficos, (3) institucionais, (4) políticos, (5) econômicos e (6) técnicos.

A *sustentabilidade biofísica* faz referência à capacidade de suporte do ecossistema do território junto com seu estado de conservação. Obviamente isso é importante, mas, por si só, não é o suficiente. A *sustentabilidade demográfica* é outro aspecto fundamental. Por exemplo, se a população de um grupo está crescendo rapidamente, existe a possibilidade de que seu uso de recursos extrapole a capacidade do território de fornecer recursos naturais, colocando em xeque sua sustentabilidade. Já que a organização social local está responsável pelo manejo de seu território, a *sustentabilidade institucional* está voltada a garantir que exista a estabilidade financeira e organizativa necessária para realizar tal manejo. A *sustentabilidade política* reside nos mecanismos institucionais para resolver os conflitos fundiários ou regionais. Se existe um conflito aberto dentro de um território determinado, não vai conseguir sustentar a situação mesmo que todos os demais tipos de sustentabilidade estejam cobertos. A

sustentabilidade econômica se vincula à capacidade do meio ambiente em abastecer o processo produtivo e à interação com os mecanismos de mercado. A *sustentabilidade técnica* requer que o grupo tenha acesso a novos conhecimentos e técnicas de produção e manejo e à capacidade de incorporá-los nas suas práticas de adaptação.

Cada um desses tipos de sustentabilidade é fundamental para assegurar uma durabilidade das práticas territoriais do grupo ao longo prazo. Quando concebemos a sustentabilidade como uma metodologia, é necessário realizar um diagnóstico do status de cada tipo para identificar os pontos frágeis e os pontos fortes e desenhar uma estratégia própria para conseguir a sustentabilidade de forma verdadeira. Se somente uma dessas dimensões está faltando, pode prejudicar a sustentabilidade global.

O etnodesenvolvimento

Quero falar rapidamente sobre o etnodesenvolvimento, porque o considero como uma das possibilidades mais propícias para implementar práticas de desenvolvimento territorial sustentável. Uma das características básicas de etnodesenvolvimento é a presença de protagonismo social e econômico de um grupo étnico, o que incluiria cada uma das vinte e cinco categorias de grupos territoriais antes mencionados. Para serem protagonistas, esses grupos devem trabalhar com propostas endógenas – isto é, propostas que fluem de baixo para cima. Outra característica é que a proposta de etnodesenvolvimento esteja fundamentada no uso do território do grupo e nas instituições locais de governança do grupo. Quanto aos conteúdos do etnodesenvolvimento, identifico dois pilares essenciais: a segurança alimentar, que inclui atividades de subsistência e a produção para o mercado; e a segurança territorial, que incorpora ações de vigilância e defesa de seu território frente aos invasores.

A prática de autonomia cultural é outra dimensão muito importante do etnodesenvolvimento. Embora a autonomia cultural seja comumente vista como oposta à integração à econômica nacional, não acho que isto seja o caso. Para mim, a noção de autonomia refere-se à esfera da tomada de decisões de um grupo determinado. Se um grupo está tomando suas próprias decisões com base em informações atualizadas, podemos dizer que está praticando a autonomia cultural. Muitos grupos territoriais, por exemplo, podem decidir integrar-se à economia de mercado com base nos seus interesses internos, sem que essa decisão seja imposta desde fora do grupo. Mas, para que essa interação seja autônoma, o

grupo precisa manter controle local das relações com o mercado. Não é o mercado que vai ditar que produto vai vender e em que quantidade. Existe, por exemplo, uma possibilidade muito interessante de criar um valor econômico étnico ou um valor econômico ambiental para seus produtos, que daria um valor agregado ao produto quando circula no mercado. Isto seria uma forma de interagir com o mercado em seus próprios termos, em vez de simplesmente aceitar o que vem de fora.

Quanto às interações com o Estado, o grupo precisa que o Estado respeite suas práticas consuetudinárias para que possa continuar exercendo sua autonomia cultural. Ao mesmo tempo, o Estado tem a obrigação de reconhecer e defender os direitos territoriais do grupo e formular políticas diferenciadas para o grupo.

A prática de autonomia cultural também tem relevância com as interações dos grupos territoriais com o movimento ambientalista. Muitos ambientalistas, por exemplo, afirmam que os povos tradicionais são conservacionistas inatos e se molestam quando esses grupos não atuam da maneira que eles querem. Afinal de contas, os territórios tradicionais não são parques nem reservas ou estações ecológicas, mas lugares de moradia de grupos sociais. Cada povo tem suas formas próprias de adaptação e de produção, que pode ou não resultar na conservação da biodiversidade. Os povos tradicionais podem procurar afinidades com os ambientalistas, mas novamente em seus próprios termos e não nos termos impostos pelos ambientalistas ou pelo Ministério do Meio Ambiente.

Com esses exemplos, deve ficar claro que “autonomia” não é sinônima de “autarquia”. Autarquia refere-se a grupos que estão completamente fechados entre si e não têm contato com o mundo externo. Os únicos grupos verdadeiramente autárquicos no Brasil seriam os índios que vivem de forma isolada.

Os conhecimentos tradicionais

O tema dos conhecimentos tradicionais é uma dimensão muito importante da prática do desenvolvimento territorial sustentável. No afã de delimitar os conhecimentos tradicionais, delineio algumas de suas características básicas: são organizados em sistemas holísticos (em vez de ser reducionistas); são construídos e controlados socialmente (onde não há patentes e *copyrights*); são transmitidos oralmente via especialistas tais como xamãs, curandeiros e herbalistas; e são dinâmicos.

Uma noção equivocada sobre os conhecimentos tradicionais é que pertencem ao passado e, portanto, são anacrônicos. Os conhecimentos tradicionais são plenamente contemporâneos. Na medida em que os conhecimentos tradicionais estão sendo utilizados hoje, são tão contemporâneos quanto os conhecimentos de física nuclear. Entre as técnicas que estão sendo utilizadas, há os etnomapeamentos, os etnozoneamentos, os planos de vida de um grupo étnico e os agentes agroflorestais que estão implementando essas formas de conhecimentos.

Todavia, os conhecimentos tradicionais tendem a ser marginalizados pela ciência moderna. Também entram em conflitos com a ciência moderna em torno da sua expropriação e privatização mediante a aplicação de patentes e *copyrights* e a falta de repartição de benefícios derivados de seu uso por empresas privadas. Dessa maneira, o respeito aos direitos territoriais precisa ser acompanhado pelo respeito aos direitos sobre bens imateriais. Não é só o direito sobre o recurso natural físico contido no território biofísico que está em jogo, mas também o direito sobre o conhecimento que está imbuído no uso desse recurso.

A relação dos conhecimentos tradicionais com as ciências sociais e naturais tem mudado muito ao longo do tempo, principalmente referente à Antropologia e à Biologia. No início do século XX houve uma ênfase no “resgate” dos conhecimentos tradicionais antes que eles desaparecessem. A partir de meados do século XX, houve um interesse de ordem científica nas classificações, momento no qual surge a etnobiologia. Posteriormente, amplia-se esse campo para os estudos etnocientíficos, no qual se consideram os sistemas de conhecimentos tradicionais como ciências próprias. Essa viragem, hoje em dia, permite a elaboração de relações intercientíficas entre os conhecimentos tradicionais e a ciência moderna, com a possibilidade de criar conhecimentos híbridos.

O instrumento jurídico internacional de proteção dos direitos dos bens imateriais mais importante é o Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Decorrentes de sua Utilização, que foi aprovado em 2010 no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica, na reunião em Nagoya, Japão. Atualmente, não está vigente porque não conseguiu a aprovação de um número suficiente de países para entrar em vigor, tendo até o momento 60% das aprovações necessárias. No plano nacional, há a Lei da Biodiversidade que foi aprovada em 2015 pelo Congresso Nacional. Essa lei orienta o uso dos conhecimentos tradicionais e a repartição de benefícios derivados desse uso e é muito polêmica, como veremos a seguir.

Desafios e potencialidades

Para finalizar esta conferência, vamos identificar os principais desafios e potencialidades do Desenvolvimento Territorial Sustentável. Um primeiro desafio, para mim fundamental, é a resolução dos conflitos territoriais atuais. Os grupos que estão imersos em situações de conflito têm poucas possibilidades de construir um desenvolvimento sustentável, já que têm que dedicar muito tempo e recursos à resolução do conflito. Um passo necessário para a resolução de conflitos é: o respeito cabal aos direitos territoriais dos povos indígenas e outros grupos tradicionais; a vigilância e a defesa efetiva de seus territórios; e a promulgação de novas figuras jurídicas que reconheçam a propriedade coletiva.

Um exemplo crítico de um conflito atual é o caso dos Guaranis no Mato Grosso do Sul, que sofrem ataques violentos por parte da sociedade regional, liderada pelos fazendeiros. Esse conflito violento vem rolando por mais de 30 anos e nenhum dos governos fizeram forças adequadas para resolver esse conflito. Mesmo o Ministério Público alertando que a situação é tão grave que esta à beira de um genocídio, o Governo fica isento do problema.

Outra situação que está gerando sérios conflitos é a Proposta de Emenda Constitucional nº 215, que acaba de sair da uma comissão no Congresso e vai para o plenário para votação. A PEC 215 daria ao próprio Congresso a autoridade de demarcação de terras indígenas e áreas protegidas e pode resultar numa catástrofe para a conservação e defesa dos territórios indígenas e para todos os grupos territoriais do país. Assim, mobilizar-se frente a esta ameaça é uma obrigação para todos que estão interessados na defesa dos territórios tradicionais no Brasil. Outra ameaça surge nos debates em torno de um novo Código Mineral, que está sendo tramitado no Congresso. O perigo é que o novo código pode abrir as terras indígenas para exploração mineral, o que seria um desastre ambiental para esses territórios. Essa lista de três pontos de conflito é somente a ponta do *iceberg*, já que podemos enumerar tantos outros. Menciono essas três por sua gravidade e urgência, sendo cada um deles um grande desafio para frear as ameaças e começar processos que conduzam a um verdadeiro desenvolvimento territorial sustentável.

A proteção dos conhecimentos tradicionais é outro desafio que merece ser destacado aqui. Existem várias possibilidades para promover o desenvolvimento e disseminação desses conhecimentos. Outra tarefa, também desafiante, é regulamentar o acesso aos conhecimentos

tradicionais e garantir a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do seu uso. Um passo positivo nessa direção seria a aprovação pelo Congresso Nacional do Protocolo de Nagoya. Outro passo seria a modificação da chamada Lei de Biodiversidade que foi aprovada pelo Congresso em 2015. Essa lei não foi regulamentada ainda e há possibilidades de conseguir algumas modificações que beneficiariam os povos tradicionais a respeito do acesso e uso dos seus conhecimentos.

O foco desta conferência foi desde a perspectiva antropológica que privilegiou os povos tradicionais. Mas seria omissão se não menciono as experiências dos chamados Municípios Verdes, que é outra forma de expressão de territorialidade dentro do marco político-administrativo do Estado. Os Municípios Verdes representam novas práticas socioambientais no âmbito dos municípios, em que alguns municípios da Amazônia estão na liderança. Nessa modalidade, os grupos dentro de um município determinado constroem pactos verdes entre distintos setores historicamente antagônicos – fazendeiros, ambientalistas, madeireiros, pequenos agricultores, agroextrativistas, entre outros – junto com a promulgação de legislação ambiental municipal e a criação de incentivos econômicos ambientais. O desafio é consolidar as experiências pilotos, tais como os casos de Paragominas, no Pará; Alta Floresta, no Mato Grosso; de São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, para depois replicá-las, não só dentro da Amazônia, mas em todo o país e, se possível, em outros países também.

Agora passamos ao tema das potencialidades. A elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) que estão sendo realizados dentro do marco da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (PNGATI), que foram promulgados em 2012, oferecem uma plataforma muito rica para a experimentação. Em outros casos, os povos indígenas estão elaborando Planos de Vida, que são propostas endógenas de um grupo que decidem coletivamente até onde querem chegar no futuro como etnia. Os Suruí, de Rondônia e Mato Grosso, por exemplo, confeccionaram seu Plano 50 Anos, no qual estabelecem metas do grupo para as próximas cinco décadas. Os Planos de Vida, que são documentos mais gerais, proveem guias para a elaboração dos PGTAs, que são documentos mais técnicos. Os Planos de Vida e os PGTAs podem ser muito úteis para outros povos tradicionais nas suas tentativas de construir uma sustentabilidade.

Para reforçar esses planos, devem receber reconhecimento e financiamento governamental. O Fundo Amazônia acaba de lançar e aprovar um edital de 66 milhões de reais para financiar tanto a elaboração como a implementação dos planos de gestão ambiental

territorial de terras indígenas. Isto é um bom começo e acho que esse campo de atuação representa uma potencialidade muito grande.

A produção de novos conhecimentos híbridos, frutos do diálogo entre a ciência moderna e os conhecimentos tradicionais, oferece outra potencialidade. O campo da agrobiodiversidade é muito propício para a inovação, que implicaria novos enfoques para investigação. As redes de sementes estabelecidas no Alto Rio Negro, no Parque Indígena do Xingu e na Terra Indígena Kraolândia são experiências muito interessantes de como a agrobiodiversidade está circulando entre povos indígenas e, no processo, aumentando práticas de produção sustentável dentro de uma abordagem territorial.

Por sua parte, a Embrapa, que até o momento tem sido muito vinculada à ciência moderna, pode ampliar sua atuação para dialogar com os povos tradicionais e incluir os conhecimentos tradicionais nas suas investigações. E os agentes ambientais e agroflorestais locais podem ocupar um papel fundamental na multiplicação de novos conhecimentos que conjugam conhecimentos tradicionais e modernos em formas novas. Os intercâmbios entre experiências de sucesso são outra maneira de expandir a noção de sustentabilidade e ampliar as possibilidades de distintos grupos compartilharem e replicarem novas práticas de sustentabilidade.

Uma última potencialidade que gostaria mencionar é o estabelecimento de novos tipos de relação com o mercado. Apesar de que o mercado nacional tem ocupado um papel nefasto em muitos casos, particularmente referente à busca frenética de *commodities*, as forças do mercado não necessariamente precisam cumprir essa função e podem ser redirecionadas a favor da produção local. A participação em redes de comércio justo, chamado *fair trade*, é uma maneira de canalizar positivamente as forças do mercado. A etiqueta indicando que um produto foi produzido dentro das normas da sustentabilidade, para dar outro exemplo, pode dar maior valor agregado a ele. Também há possibilidade de criar um valor étnico a um produto que aumenta sua visibilidade e seu preço no mercado, como é o caso das Casas de Pimenta Baniwa no Alto Rio Negro. Essas e outras práticas podem ajudar na criação de novos modelos de sustentabilidade. Ou seja, os desafios são grandes, mas as potencialidades são grandes também!

Muito obrigado!

Texto recebido em 18/12/2015. Autor convidado.