

**Comunidades tradicionais negras e a proteção da  
Convenção 169 da OIT**

*Traditional black communities and the protection of the ILO Convention 169*

**Cláudio Kieffer Veiga**

UniRitter - Laureate International Universities, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. E-mail:  
akieffer@uol.com.br.

**Paulo Gilberto Cogo Leivas**

UniRitter - Laureate International Universities, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. E-mail:  
pgleivas@uol.com.br.

Recebido em 17/09/2016 e aceito em 9/02/2017.

**Resumo**

O artigo propõe-se a realizar um estudo sobre a Convenção 169 da OIT de 1989 no contexto brasileiro, questionando se as comunidades de terreiros de matriz africana estão amparadas sob sua tutela. Em decorrência disso, foi necessário perquirir se o termo “povos tribais”, lá contido, encontra-se atualizado perante as legislações subsequentes que defendem a diversidade cultural e a proteção de minorias sociais. Assim, se perpassa o debate sobre o mecanismo da autoidentificação carregado naquela Convenção e o histórico da legislação que lhe sucedeu sob o enfoque da necessária proteção à identidade individual e grupal. Ao cabo do presente texto, conclui-se que é plenamente justificável o enquadramento das comunidades dos terreiros de matriz africana sob o manto de proteção da Convenção 169 da OIT.

**Palavras-chave:** Direito Humanos; Comunidades de Terreiro; Convenção 169.

**Abstract**

The article proposes to conduct a study on the ILO Convention 169 of 1989 in the Brazilian context, questioning whether those with African roots *terreiro* communities are supported under his tutelage. As a result, it was necessary to assert the term "tribal people", contained therein, is updated before the subsequent laws that defend cultural diversity and the protection of social minorities. Thus, it runs through the debate on the self-identification of the loaded mechanism that Convention and the history of the legislation that succeeded it from the standpoint of the necessary protection of individual and group identity. At the end of this text, it is concluded that it is fully justified the framework of communities of African origin *terreiros* under the cloak of protection of Convention 169 of the ILO.

**Keywords:** Human rights; *Terreiro* communities; Convention 169.

A inversão da ordem de se pensar o direito a partir da situação vivenciada pelos povos e comunidades tradicionais, leva a uma ruptura com os esquemas jurídicos pré-concebidos.

Joaquim Shiraishi Neto.

## Introdução

A diáspora africana envolvendo o Brasil, perdurada entre 1525 e 1850, representou oficialmente mais de cinco milhões de africanos<sup>1</sup> prisioneiros e escravizados trazidos para o nosso país (PRANDI, 2000, p. 52-65). Esse tráfego de escravos serviu para fins de suprir a necessidade de mão de obra no Brasil Colônia. Junto a esse povo vieram inseridos em sua cultura o seu dialeto, costume, arte, moral e, sobretudo, sua religiosidade.

Internacionalmente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), através de sua Convenção 169 de 1989, preocupou-se em proteger os direitos dos povos indígenas e tribais, seguindo o ambiente de proliferação no cenário mundial à época de tratados com conteúdos sociais, econômicos, culturais e coletivos em especial, sendo que a referida Convenção foi ratificada pelo Brasil em 2002, com seus efeitos irradiantes a partir de 2003.

No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) possui em vários artigos o imperativo da proteção ao pleno exercício dos direitos culturais e sua diversidade étnica. No plano infraconstitucional pode-se citar o Decreto 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

---

<sup>1</sup> Optou-se em utilizar-se a locução “africanos escravizados” em vez de simplesmente “escravos africanos” ou puramente “escravos”, exatamente para afastar uma ideia simplista de que a condição desses homens e mulheres sempre fora essa, isto é, nasceram e viveram apenas com a finalidade de serem objetos de propriedade de outros. Já está na hora de descortinar o discurso da cultura dominante e do senso comum, não, os africanos trazidos para o Brasil não eram simplesmente “escravos”, eram pessoas que estavam inseridas em sua sociedade e cultura estruturada, independente do grau de sua evolução na história humana. Eles eram pais, mães, filhos, artesões, comerciantes, médicos, etc. Nesse sentido, já escreveu Roger Rios (2004, p. 468): “*Seja por que motivo for (ingenuidade, cinismo, hipocrisia, ignorância ou má-fé) é difícil à generalidade das pessoas perceber por detrás de condutas e falas tidas por ‘normais, corriqueiras e inocentes’ práticas e concepções discriminatórias e racistas.*” O próprio resgate da consciência política e dignidade humana do afro-americano passa pela libertação da marca duradoura da escravidão, a qual transmite a dúvida, a ele, em pertencer, ou não, a uma classe de ser inferior, afetando sua própria autoestima (NASCIMENTO, E.; NASCIMENTO, G., 2008, p. 138). Assim, “[...] *nenhum povo consegue se livrar dos grilhões do preconceito e da discriminação racista sem antes se livrar da auto-imagem, de si e de sua comunidade, estampada com a marca indelével da escravidão. Para levantar a cabeça, exigir seus direitos e protagonizar uma luta coletiva, esse povo precisa primeiro sentir-se gente, soberano de sua própria vida.*” (NASCIMENTO, E.; NASCIMENTO, G., 2008, p. 138).

Assim, urge a necessidade de saber se os antigos e denominados terreiros de religião de matriz africana podem ser conceituados como “povos tribais”, termo contido na Convenção 169 da OIT e, inclusive, se o próprio Decreto 6.040/2007 realiza a subsunção daquela Convenção para, ao final, asseverar se essa legislação infraconstitucional brasileira é o suficiente para que o Brasil esteja adequado às obrigações assumidas internacionalmente.

Percebe-se um deserto de produção literária na ciência do Direito no que se refira aos direitos coletivos dos terreiros de matriz africana, pois objeto de estudo normalmente afeito a questões de debates religiosos, antropológicos e/ou sociais. Contudo, o presente artigo não possui o enfoque religioso como perspectiva principal de estudo, apesar de sua relevância para a preservação de uma cultura milenar, sendo o importante diferencial em sua execução.

Diante dessas primeiras considerações, o presente artigo divide-se em duas partes, a primeira com uma breve introdução histórica e social, apresentando a chegada do africano no Brasil, sua interação e agruras com a sociedade que aqui se formava. A segunda parte discutirá as questões dogmáticas, pontuando qual o grau de eficácia e/ou aplicabilidade da Convenção 169 da OIT no Brasil. Percorrerá, através de outros instrumentos jurídicos, inclusive de mesmo grau daquela Convenção, se o termo “povos tribais” contido nela não se encontra defasado e, se não é o caso de uma interpretação *lato sensu*, principalmente na questão brasileira. Por derradeiro, será apresentado o Decreto 6.040/2007, seus povos e comunidades tradicionais, propondo uma interpretação desse dispositivo para ver se ele serve como um argumento complementar à Convenção 169 da OIT, tudo para trazer a reflexão se os atuais terreiros de matriz africana estão abarcados pelo termo “povos tribais”.

## 1. Da trajetória negra no Brasil e sua resistência

Com o aumento da demanda por “trabalhadores” em minas e engenhos de cana-de-açúcar, e com a escassez de cativos indígenas para esses postos, inclusive pelas próprias restrições a sua escravidão<sup>2</sup>, abre-se a necessidade de importar africanos para o Novo

---

<sup>2</sup> Em regra geral, a escravidão de indígenas era tolerada pela legislação rude na época apenas àqueles considerados inimigos, isto é, os que viviam no sertão brasileiro (MARCOCCI, 2011, p. 62).

Mundo. Compreende-se que por volta de 1525 iniciou-se a chegada dos primeiros africanos escravizados (PRANDI, 2000, p. 52).

Os africanos que chegavam vivos, após a travessia do Atlântico, seguiam para seu destino final nas devidas fazendas, sendo que alguns cuidados eram primordiais para evitar futuras rebeliões. Dentre as prevenções<sup>3</sup> estava a de separar cuidadosamente, ou evitar a concentração, de escravizados oriundos de uma mesma etnia nas mesmas propriedades<sup>4</sup>, afastando “[...] núcleos solidários que retivessem o patrimônio cultural africano”. (RIBEIRO, 1995, pp. 113-120). Essa mesma política de “dividir para reinar” foi criada pelo branco em relação a certa oposição racial entre negros e índios, tudo para evitar uma possível aliança entre raças<sup>5</sup> exploradas contra a raça ascendente (BASTIDE, 1974, p. 69).

Importante que se tenha em mente que os navios que carregavam esses africanos não somente traziam pessoas de carne e osso, mas também sua cultura, seus deuses, suas crenças, seus folclores (BASTIDE, 1974, p. 26), “[...] não se tratava de um povo, mas de uma multiplicidade de etnias, nações, línguas, culturas”. (PRANDI, 2000, p. 52). Compreende Bastide que podemos falar, na questão africana, em uma dupla diáspora, uma carregando os traços culturais africanos e a outra dos homens de cor (BASTIDE, 1974, p. 15).

Incontestemente que o castigo, em sua grande parte, ligado à violência física ministrada pelo “senhor de escravo”, era o principal mecanismo de controle social para assegurar a continuidade da relação de produção e, sobretudo, do sistema escravocrata de dominação na exploração dos escravizados (LARA, 1988, pp. 44-56, 72, 342 e 354-355). No entanto, não era o único.

Outros mecanismos de controle social fizeram com que os negros crioulos<sup>6</sup> não perdessem grande parte da cultura africana, como sua religião, sua magia, seu folclore, sua linguagem, sua arte e até em sua música, sobrevivendo à vida servil lhe imposta (BASTIDE, 1974, pp. 84-98). Dentro desses mecanismos podemos pontuar quando os

<sup>3</sup> No âmbito da legislação era significativa a equiparação da rebelião de escravizados ao crime de traição, recebendo igual penalidade aos crimes classificados na qualidade de lesa-majestade. Isso decorria da evidente afronta ao Poder Estatal existente no Brasil Colônia (LARA, 1988, p. 38).

<sup>4</sup> Mesmo que autores reclamem da falta de um amplo apoio documental sobre tal assertiva, os mesmos reconhecem que é fato a existência de tais discussões entre as autoridades coloniais (LARA, 1996, p.88).

<sup>5</sup> Importante pontuar que sempre que o presente artigo utilizar o termo “raça”, é na compreensão de construção histórico-cultural, pois sob as perspectivas do enfoque biológico, antropológico, sociológico e demais ciências, está consolidada a inexistência de diferenças raciais humanas, sendo que a falácia do conceito de raça serviu apenas para manipulação ideológica e de dominação (QUIJANO, 2005, pp. 117-142).

<sup>6</sup> Compreendem-se como negros crioulos os descendentes de africanos escravizados (BASTIDE, 1974, pp. 46-48).

proprietários de africanos escravizados passaram a deixar que nos domingos e dias santificados católicos aquela massa exercesse sua institucionalidade em certas manifestações artísticas, como danças e musicalidades africanas, o que reforçou a manutenção de seu folclore (BASTIDE, 1974, p. 83). Esse expediente promovia o encontro entre os africanos e seus descendentes, normalmente procurando suas etnias em comum<sup>7</sup>, revivendo as diferenças com outras etnias que vieram embarcadas nos navios negreiros oriundos da África. Desse modo, era importante para a cultura dominante essa revisitação da aversão natural entre as etnias desde o seu nascimento, isso impedia que a infelicidade do cativo viesse a unir essas diferentes etnias, o que poderia ser perigoso para o controle por parte dos escravocratas e mesmo do Governo (BASTIDE, 1974, p. 86).

Consoante já dito, tais encontros entre os negros nas domingueiras era uma válvula de escape e, ao mesmo tempo, acabavam formando “[...] ‘Nações’, em corpos constituídos, para manter as rivalidades tribais ou étnicas”. (BASTIDE, 1974, p. 86). Esse conceito da separação dos negros em “nações” foi utilizado inclusive no exército, em que “[...] os soldados negros formavam quatro batalhões: minas, ardras, angolas e crioulos”. (PRANDI, 2000, p. 57).

E assim, diversas outras sistematizações criadas para a dominação dos escravizados, que corroborou para a manutenção de grande parte da cultura africana, seguiram-se no quadro social do Brasil Colônia, podendo citar ainda: as confrarias religiosas<sup>8</sup>; a senhora branca que fazia dentre as escravizadas as suas cozinheiras, as quais introduziram seus preparos e condimentos para dentro da família da cultura dominante; a entrega de hortas pelos senhorios aos escravizados para que estes melhorassem a sua própria alimentação, preservando algumas técnicas agrícolas, etc (BASTIDE, 1974, pp. 85-88).

Mas, todavia, o que mais chama a atenção é a sobrevivência da religião negra, que abarcando a proteção da cultura africana, guardada alguma adaptação natural,

---

<sup>7</sup> Importante salientar que o próprio continente africano era/é pluriétnico e multicultural (PRANDI, 2000, p. 65). Outrossim, não se pode desconhecer que muitas dessas designações étnicas foram criadas pelo sistema colonial, o qual desconsiderava as diferenças oriundas e existentes no próprio continente africano, em aspectos tais como político, social, cultural e religioso. Logo, mesmo que muitos africanos denominados de “nagôs” falassem a língua iorubá, não raro poderiam provir de sociedades distintas e até inimigas entre si (SCHWARTZ, 1996, pp. 377-378).

<sup>8</sup> No entanto, o instituto da “nação” criada pela afinidade de etnia foi o fio condutor para a existência atual das religiões de matriz africana. Sinala-se isso, pois as organizações iniciais de nação tinham “[...] um caráter mais religioso e de ajuda mútua, sobretudo tratando-se do negro livre, abandonado à própria sorte, não contando, em caso de doença e morte, nem mesmo com o amparo do senhor”. (PRANDI, 2000, p. 58).

remanesce há quase quinhentos anos. Como se vê, a raça negra soube trilhar seu caminho de resistência cultural (BASTIDE, 1971, p. 85).

Imperioso afirmar que atualmente no Brasil a religião africana<sup>9</sup> mais conservada aos moldes africanos é a religião Iorubá (também grafada como Yôrubá, ou Yorubá), conhecida como “Candomblé Nagô” na Bahia, “Xangô” nos Estados de Pernambuco e Alagoas, e “Batuque” no Estado do Rio Grande do Sul (RS)<sup>10</sup>. Sendo que nos Estados de Maranhão e do Pará houve uma maior influência da religião jeje, onde há o culto específico denominado de “tambor-de-mina”, no entanto, aqui há uma maior sinergia, na medida em que agregou aos seus orixás divindades não africanas (SILVA, 1994, pp. 83-84).

Por volta de 1850, por pressões diplomáticas internacionais, em especial pela Inglaterra<sup>11</sup>, termina o ciclo do tráfico africano (MOURA, 1989, p. 54; PRANDI, 2000, p. 57), mesmo que somente em 1888 tenha ocorrido legalmente a abolição da escravidão.

Importante pontuar a diferença entre os quilombos e as antigas casas de religião de matriz africana. Os primeiros eram uma evidente forma contínua de resistência social, além de uma luta entre classes, dos escravizados e seus descendentes para “[...] *protestarem contra o escravismo*”. (MOURA, 1993, p. 10).

Os quilombos eram formados pelos cativos que conseguiam fugir de seus senhorios<sup>12</sup>. Mas, não somente por aqueles, na medida em que esses redutos também

<sup>9</sup> Frise-se que Umbanda não é religião de matriz africana, apesar de ter se apropriada de nomenclaturas de algumas divindades iorubás, ela nasce no Brasil através de praticantes do karedicismo trazido da França, e mescla com divindades indígenas e outras, dando origem a uma nova religião por volta dos anos de 1920 e 1930 (SILVA, 1994, pp. 106-125).

<sup>10</sup> Pontua-se não desconhecer de que há vestígios das religiões das nações jejes e banto, também oriundas do continente negro, mas estudos apontam que elas acabaram incorporando os deuses da religião Iorubá, sendo essa a cultura religiosa africana dominante no Brasil, em especial na Bahia e Rio Grande do Sul (BASTIDE, 1974, p. 110 e pp.124-125). Mais analiticamente e profundamente sobre esse assunto ver em Bastide (1974), Prandi (2000) e Silva (1994). No entanto, não se pode deixar de advertir de que há divergências entre estudiosos do assunto, como Carneiro (1977, p. 52), que pregava que os termos nagô ou Iorubá eram designações vazias de sentido.

<sup>11</sup> Importante que se traga a lume a posição da atual literatura pós-colonial sobre a abolição do comércio escravista, tendo em vista que ela não teria nada a ver com a “[...] *grandeza do coração da Europa cristã, que justificava seus empreendimentos até pelos textos bíblicos. O fator mais importante para o fim do tráfico escravista foi a Revolução Industrial. O progresso técnico que a acompanhou não apenas pôs fim ao trabalho infantil nas fábricas degradantes da Inglaterra e da Europa, como também tornou o trabalho escravo pouco lucrativo, irrelevante e dispensável. [...] Sua imagem tornou-se negativa por causa das baixas produtividade e recuperação de custos quando comparadas aos novos métodos*”. (HAMENOO, 2008, p. 120). Aliás, para a África pouco mudou, pois “[...] *cessou o comércio escravo porque se tornaram disponíveis mecanismos para uma exploração mais lucrativa: a colonização do continente*”. (HAMENOO, 2008, p. 131).

<sup>12</sup> Não podemos nos furtar de ressaltar a divergência entre parte de autores que compreendem a inexistência da relação fática, na maioria das vezes, entre a constituição dos grupos rurais negros classificados como remanescentes de quilombos, com aqueles agrupamentos sociais surgidos inicialmente apenas com a evasão de escravizados fugitivos (ARRUTI, 2006, pp. 38-39). Ainda, além das disputas políticas e econômicas envolvendo a questão “quilombos”, a própria classificação e conceito de tal agrupamento

eram uma resposta hostil contra a violência repressora do aparelho do Estado escravista, sistema esse de dominação militar, ideológico e político que os desumanizava, assim acabavam realizando alianças com outros grupos sociais<sup>13</sup> para conseguirem montar um sistema de proteção permanente em suas instalações (MOURA, 1993, pp. 24-25). Por fim, após a oficialização da abolição no ano 1888<sup>14</sup>, encerrou-se o evento quilombo, passando a existir as comunidades negras (FIABANI, 2005, p. 263). Ou, para outra ala de autores, ante a constituição heterogênea de um quilombo, esse passou a fazer parte de micros sociedades camponesas, constituindo em um verdadeiro campesinato no Brasil (GOMES, 2007, pp. 163-164).

Ante a tradição oral arraigada dos povos da África, acredita-se que os primeiros terreiros de religião de matriz africana foram fundados por africanos de uma mesma etnia, que iniciaram outros africanos, depois crioulos, mulatos e finalmente os brancos.

No Brasil, em decorrência da separação das linhagens familiares e clãs das etnias, bem como da perseguição à religião de origem africana, estimulou que os terreiros agrupassem o seu culto a várias entidades, mesmo de etnias diferentes. Igualmente, muitas acomodações familiares foram realizadas, adaptando-se a cultura original. Nesse sentido, em nosso país a mutação cultural foi no sentido de que o culto de religião, antes sobretudo familiar, virasse uma família religiosa<sup>15</sup> por afinidade entre os próprios praticantes que acabam sendo inicializados na religião. Assim, o chefe do terreiro, também denominado de pai de santo, babalaô ou babalorixá (yalorixá na forma feminina) passa a ser o pai espiritual do inicializado, e esse acaba sendo “irmão de santo” do outro inicializado e assim por diante, repercutindo que quando esses fundam

---

humano, e o que são suas comunidades remanescentes no Brasil, permanece em constante discussão entre juristas e antropólogos (GOMES, 2007, p. 165-166).

<sup>13</sup> Além dessas alianças, pela resistência ao sistema social da época que representava, “[...] o quilombo era refúgio de muitos elementos marginalizados pela sociedade escravista, independentemente de sua cor. Era o exemplo da democracia racial de que tanto se fala, mas nunca existiu no Brasil, fora das unidades quilombolas”. (MOURA, 1993, p. 37). Moura ainda especifica que havia nos quilombos, além de negros, “[...] índios perseguidos, mulatos, curibocas, pessoas perseguidas pela polícia em geral, bandoleiros, devedores do fisco, fugitivos do serviço militar, mulheres sem profissão, brancos pobres e prostitutas”. (MOURA, 1989, pp. 24-25). Nina Rodrigues (2010, p. 84), também cita que a constituição dos quilombos não se consistia somente em africanos, crioulos ou seus descendentes. No mesmo sentido Péret: “[...] não eram povoados apenas de negros e mulatos. Índios haviam-se reunido a eles, e mesmo alguns brancos”. (FIABANI, 2005, p. 83).

<sup>14</sup> Apesar da extinção da escravidão desde o ano de 1884 nos Estados do Ceará e do Amazonas (SCHWARCZ, 2007, p. 33).

<sup>15</sup> Essa família religiosa, desde o Brasil Colônia até hoje, acaba desarrumando a lógica do parentesco biológico predominante no costume ocidental, o que causa mais uma estranheza e estigma para não frequentadores desses centros de cultura e religião.



seus próprios terreiros mantêm “[...] *ligações de parentesco entre terreiros ‘parentes’ de uma mesma família fundadora*”. (SILVA, 1994, p. 59).

Observando de “perto” uma comunidade de terreiro e sua constituição histórica, ele contempla muito mais do que sua religião, assim plasmada essa afirmação:

E como se tratava de uma cultura desterritorializada, constituíam-se [sic] associações (ebé) que, com o *pretexto religioso* (ora visto com maus olhos, ora reprimido, ora ridicularizado, mas sempre *entendido* como prática de natureza religiosa pela ideologia dominante) se instalaram em espaços territoriais urbanos, conhecidos como *roças* ou *terreiros*. O terreiro implica, ao mesmo tempo (a) num *continuum* cultural, isto é, na persistência de uma forma de relacionamento com o real, mas *reposta* na História e, portanto, com elementos reformulados e transformados com relação ao *ser posto* pela ordem mítica original, e (b) num impulso de *resistência* à ideologia dominante, na medida em que a ordem originária aqui reposta comporta um projeto de ordem humana, alternativo à lógica vigente de poder.

[...]

As práticas do terreiro rompem limites espaciais, para ocupar lugares imprevistos na trama das relações sociais da vida brasileira. (SODRÉ, 1983, pp. 121-122)

Diferente dos quilombos, os quais não tinham as mesmas condições e preocupações do que os terreiros, visto que lá a sobrevivência, a liberdade e a rebeldia contra a escravidão eram suas preocupações maiores, esses últimos procuraram restabelecer o resgate e manter a cultura embarcada nos navios negreiros. “*A heterogeneidade do quilombo é prova contra a proposta de sua existência como mera restauração de tradições africanas.*” (FIABANI, 2005, p. 419).

Da mesma forma que os índios (BONILLA, 2011, pp. 570-571), os africanos sempre possuíram uma visão de que tudo pertence a uma única massa de origem, não encarando a terra como algo a ser explorado, e sim, mais um elemento de um todo. Por consequência, o território onde se encontra o terreiro de religião é algo ligado diretamente à identidade cultural desse povo de descendentes da África. Assim, a iniciação de um devoto, o axé e os princípios simbólicos do ritual implicam em uma soma de procedimentos (verbais e não verbais), “[...] *destinados a fazer aparecerem os princípios simbólicos do grupo, aquilo que os gregos acabaram chamando de verdade (alétheia)*”. (SODRÉ, 1983, p. 130).

## 2. Do sistema jurídico-normativo de proteção ao povo de terreiro de matriz africana como povos tribais e comunidades tradicionais

O terreiro de matriz africana é imbricado ao povo negro, assim transformado todos os diversos povos oriundos da África em decorrência da matriz do colonialismo europeu desenvolvido nas Américas, conforme a lição de Quijano (2005, pp. 117-142). Em sendo assim, mesmo após o fim da escravidão, e o Brasil não sendo mais uma colônia, toda a construção e matriz de poder daquele sistema se manteve/mantém impregnado na sociedade, fenômeno contínuo nos demais países da América Latina. Logo, o negro, que inicialmente teve os seus antepassados na condição de escravo, em decorrência da “raça” inferior, viu sacramentar-se essa violência nas estruturas institucionais da sociedade, nos espaços público e privado, representada por suas práticas e atitudes raciais, as quais valorizam o branco e invisibilizam o negro e tudo o que o vincula (WALSH; GARCÍA, 2002, pp. 317-318).

Além de os terreiros possuírem identidades próprias, os seus próprios frequentadores se identificam como inseridos em uma cultura diversa, apesar de tradicional, da dominante em nosso país. Há várias situações empíricas nesse sentido, exemplo disso foi a manifestação ocorrida no “I Encontro Nacional das Comunidades Tradicionais”, quando os representantes das comunidades de terreiros afirmaram que “suas casas” e o local de seus rituais possuem uma territorialidade específica, sendo que a administração social desses espaços deve ser feita pelos próprios (ALMEIDA, 2008, pp. 96-97).

Igualmente, a corrente primordialista [de seara Antropológica] compreende que uma resignificação do termo “remanescentes de quilombos”, ou “quilombos contemporâneos”, seria possível para incluir os Terreiros de Candomblé naquela semântica, exatamente em razão da preocupação dessa comunidade com a manutenção de sua identidade e do orgulho racial na recuperação e manutenção de um mundo africano (ARRUTI, 2006, pp. 102-104).

Com isso, reforça-se a ideia de que as comunidades de terreiros de matriz africanas com suas identidades próprias e seus evidentes sinais de comunidades tradicionais, da mesma forma de que outros agrupamentos sociais, tais como os remanescentes das comunidades dos quilombos, enquadram-se perfeitamente na concepção jurídica carregada na Convenção 169 da OIT, como a seguir discutido.

## 2.1 A eficácia e a aplicabilidade da Convenção 169 da OIT

Nos termos do art. 20 dos atos constitutivos da OIT, uma vez ratificada uma convenção, que é espécie de tratado internacional multilateral, passa a ser obrigatória ao país que assim se sujeitou (OIT, 1944). Já a internalização dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro é um ato complexo disposto no art. 84, inc. VIII e art. 49, inc. I da CF/1988.

Acerca da hierarquia dos tratados internacionais no ordenamento brasileiro, após a EC 45/2004, Piovesan (2012, p. 129) posiciona-se que todos que possuem a matéria de direitos humanos “[...] têm hierarquia constitucional, situando-se como normas materialmente e formalmente constitucionais”.

No entanto, não é essa a interpretação que atualmente guarda o STF. Em 03/12/2008, com o julgamento do recurso extraordinário nº 466.343, assentou-se que os tratados de direitos humanos aprovados antes da EC 45/2004, isto é, sem as formalidades do §3º do art. 5º, possuem um caráter de supralegalidade, ou seja, irradiam um efeito paralisante a todo o ordenamento infraconstitucional que com eles conflitam (BRASIL, 2008). Pontua-se que essa tese não foi unânime, vencidos os ministros Celso de Mello, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Eros Grau, que conferiam àqueles tratados de direitos humanos um *status* constitucional (PIOVESAN, 2012, pp. 131-134)<sup>16</sup>.

O Brasil depositou junto ao Diretor executivo da OIT, o respectivo instrumento de ratificação da Convenção 169 em 25/07/2002, após a autorização do Decreto Legislativo nº 143 de 20/06/2002, passando a irradiar seus efeitos em 25/07/2003, uma vez que a promulgou através do Decreto nº 5.051 em 19/04/2004 (BRASIL, 2004a). Portanto, realizado o ato complexo previsto na CF/1988, o Brasil encontra-se no cenário internacional comprometido e obrigado com a aplicação da Convenção 169<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre demais discussões sobre o assunto, tais como diferenças entre tratados de direitos humanos materialmente e formalmente constitucionais e tratados apenas materialmente constitucionais, os reflexos da possibilidade, ou não, da denúncia deles apenas pelo Poder Executivo, ver Piovesan (2012) páginas 138-145.

<sup>17</sup> Deixa-se de analisar o *status* da hierarquia constitucional desse tratado, ante não ser objeto do presente artigo, no entanto, possuindo seu evidente conteúdo de direitos humanos e tendo sido aprovado antes da EC 45/2004 pelo Congresso Nacional, o mesmo carrega ao menos a carga de supralegalidade, conforme posição atual majoritária do STF, ressaltando a existência de posição minoritária do próprio Tribunal e parte da doutrina que entende pela hierarquia constitucional desse tratado (PIOVESAN, 2012, pp. 131-139).

## 2.2 Da acepção do termo “povos tribais” contido na Convenção 169 da OIT, e uma nova leitura sobre tal designação

A OIT expediu em 1957 a Convenção 107, voltada para a proteção das populações indígenas e tribais, no entanto, após um tempo, ela passou a ser contestada, ante suas tendências paternalistas e integracionistas, visto que pressupunha a irreversibilidade do processo de integração ou assimilação dos povos indígenas (SHIRAIISHI NETO, 2007, p. 38), fato reconhecido pela Comissão de Peritos que, em 1986, considerou-a obsoleta e inconveniente em sua aplicação, nascendo em 1989 a Convenção 169 (OIT, 2011, pp. 5-7).

A referida convenção favorece dois grupos definidos: o primeiro são os povos tribais, e seus desdobramentos a seguir comentados; e o segundo os povos indígenas. Assim constando no art. 1º, item “1”, da Convenção 169:

- a) 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;
- b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. (BRASIL, 2004a)

A alínea “b” aplica-se evidentemente aos povos indígenas, sendo descartada a sua discussão, já a alínea “a” merece um melhor estudo a partir de agora.

A Convenção 169 é de 1989, destarte, necessário investigar se o vocábulo “povos tribais”, contido em sua alínea “b”, não foi atualizado, mesmo que implicitamente, pelos demais documentos internacionais e dispositivos infraconstitucionais brasileiros que possam ter “abrandado esse termo”, sempre que utilizarem para designar grupos sociais portadores de identidade étnica e/ou coletiva (SHIRAIISHI NETO, 2007, p. 42).

Após a Convenção 169, em 1994 surge a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), oriunda da famosa ECO-92<sup>18</sup>, devidamente reconhecida pelo Decreto nº 2.519/1998. Na CDB não consta o termo “povos tribais”, surgindo o termo populações indígenas e comunidades locais (BRASIL, 1998).

Em 2002 a UNESCO, inaugurando sua nova política para trazer respostas à diversidade cultural e a necessidade de um diálogo intercultural, apresentou a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (SHIRAIKHI NETO, 2007, p. 124). Nela não há o termo “povos tribais”, e sim minorias e povos autóctones.

Ainda, em decorrência da CDB de 1994, em janeiro de 2000 surge o primeiro acordo suplementar conhecido como Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Igualmente nesse Protocolo não se utiliza a locução “povos tribais”, surgindo os termos comunidades indígenas e comunidades locais em seu art. 26 (BRASIL, 2006a). No ano de 2006 o Brasil ratificou a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, com efeitos jurídicos a partir de 01/06/2006, Decreto nº 5.753/2006 (BRASIL, 2006b). Nessa Convenção desaparece o termo “povos tribais e indígenas”, surgindo a dicção comunidades indígenas.

Já a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a qual o Brasil aderiu em 2007, promulgada através do Decreto nº 6.177/2007 (BRASIL, 2007b), também não carrega o termo “povos tribais”, e sim populações indígenas, povos indígenas e minorias.

A própria Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas não contém em seu âmago expressões relacionadas ao termo “tribais”, mas comunidades e povos sempre que se refere aos indígenas (ONU, 2007).

Essas declarações e convenções internacionais, em decorrência do Brasil ratificá-las, acabam inspirando a legislação infraconstitucional afeita à matéria, assim, no ano de 2000, quando nasce a Lei 9.985, que regula o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e VII da CF/1988, no que tange ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), não utiliza o termo “povos tribais”, e sim populações locais e tradicionais para designar grupos sociais portadores de identidade étnica e coletiva (BRASIL, 2000).

---

<sup>18</sup> Eco-92 foi a denominação para a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1992, importante à época para consolidar a preocupação com um desenvolvimento sustentável e a conscientização às agressões ao meio ambiente. Tendo desdobramentos consideráveis, igualmente, nas áreas científicas, diplomáticas, políticas, etc. (NOVAES, 1992, pp. 79-93).

Em 2004 é criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, Decreto presidencial de 27/12/2004, possuindo o objetivo de estabelecer uma política pública para acompanhar políticas nacionais de monitoramento e auxílio para essas comunidades, em especial nas atividades de agroextrativismo (BRASIL, 2004b). Decreto esse que fora substituído por novo regulamento presidencial em 13/07/2006, dando nova denominação àquela Comissão, passando a se conformar como Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2006c). Em ambos os decretos presidenciais as expressões designadas para tratar agrupamentos sociais são “comunidade” (tradicionais), “povo” (tradicionais e indígenas) e organizações indígenas. Em sequência, o Decreto nº 6.040/2007, que adequou esses decretos presidenciais, em nenhum momento utiliza a marca depreciativa “povos tribais”.

Diante do levantamento da produção legislativa internacional e brasileira, após a Convenção 169, denota que a expressão “povos tribais” deve ser encarada em uma leitura, como a doutrina classifica, *lato sensu*, até porque no Brasil não existiria povos tribais no sentido estrito (SHIRAIACHI NETO, 2007, p. 45). Exatamente por isso, utilizando uma concepção *lato*, que se sustenta que a Convenção 169, no contexto nacional, serve de asilo a todos os grupos sociais que demandem proteção e que reúnam os requisitos lá inseridos, tais como: seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco, ribeirinhos, comunidades de fundos de pasto dentre outros agrupamentos (SHIRAIACHI NETO, 2007, pp. 45-46).

Reforça-se que a dinâmica do que se entende por povos tribais vai além desse termo, é o que se segue no próprio dispositivo, letra “a”, item “1”, art. 1º<sup>19</sup>, quando identifica que esses são aqueles agrupamentos cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional.

Ante a esse fio condutor, e ao apresentado até o momento, visualiza-se que um terreiro de matriz africana retrata, em tese, todas as características para seu enquadramento ao art. 1º, item “1”, letra “a” da Convenção 169, por mais que o termo lá inserido seja depreciativo, pois ligado a questões civilizatórias eurocêntricas, no entanto, encontra-se atualizado pelas legislações que lhe sucederam.

---

<sup>19</sup> “1. A presente convenção aplica-se: a) 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 [...]” (BRASIL, 2004a).

O povo de terreiro não pretende nenhum tipo de independência ou sua emancipação do Estado brasileiro, mas o respeito a sua identidade cultural e, ainda, o próprio resgate histórico e a diminuição dos efeitos estigmatizantes que sempre com ele se plasmaram, não infringindo, logo, o item “3” do art. 1º da Convenção 169, o qual proíbe qualquer interpretação do termo “povo” no sentido de que atribua direitos a essas comunidades no âmbito do Direito internacional.

Esse caráter da inexistência de alguma intenção emancipatória, no sentido de que pudesse causar algum tipo de ataque ou instabilidade a soberania nacional, está calcado, por exemplo, no Decreto do Estado do RS de nº 51.587 de 18/06/2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), instrumento jurídico construído em parceria com os representantes dos terreiros daquele Estado<sup>20</sup>, seu primeiro artigo assim direciona:

Art. 1º Fica criado o Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de desenvolver ações, estudos, propor medidas e políticas públicas voltadas para o conjunto das comunidades do povo de terreiro do Estado, **caracterizando-se como um instrumento de reparação civilizatória, na busca da equidade econômica, política e cultural e da eliminação das discriminações.** (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Sem grifo no original.

Como grifado, não há o mínimo interesse em constituir um novo Estado, ou mesmo de requerer direitos de autodeterminação e autorregulação, porém o de resolver as injustiças econômicas, políticas e culturais, exatamente sob os enfoques de um pensar redistributivo e de reconhecimento<sup>21</sup>, nos conceitos de Fraser (2006, p. 232).

Esse Decreto pode ser o marco, uma vez que se trata de um verdadeiro exemplo de diálogo intercultural, de uma revisão para se alcançar uma paridade na participação em uma política democrática representativa, pois somente dando voz aos excluídos, ao invés de simplesmente interpretar os seus interesses, é que se poderá chegar perto de mudanças para transformar padrões de dominação que imperam em nossa sociedade, as quais confundem universalidade com supremacia de uma única cultura e discurso (CLÉRICO; ALDÃO, 2011, pp. 178-179).

---

<sup>20</sup> Sobre o histórico social da construção desse instrumento jurídico recomenda-se a leitura dos Boletins informativos do Povo de Terreiro RS. Disponível em: <[http://www.rs.gov.br/download/20141223143644boletim\\_versao\\_final\\_ok.pdf](http://www.rs.gov.br/download/20141223143644boletim_versao_final_ok.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

<sup>21</sup> Não se desconhece que todos os anseios contidos no pano de fundo no decreto só poderão com o tempo saber sobre sua realização e, mesmo, qual a dose dos remédios afirmativos ou transformadores que serão utilizados para eliminar essas injustiças culturais e econômicas identificadas (FRASER, 2006, p. 239).

Conclui-se que as comunidades dos terreiros de matriz africana, as quais se distinguem dos demais segmentos da comunidade nacional, estão dentro da concepção de povos tribais da Convenção 169 da OIT.

### 2.3 Da autoidentidade contida na Convenção 169 da OIT

A autoidentificação é o critério fundamental para a materialização e a definição identitária de grupos coletivos abarcados pela Convenção 169 da OIT.

Para Taylor (1994, p. 45), a identidade é a maneira como a pessoa se define em suas características fundamentais como um ser humano. Logo, é através do autorreconhecimento que se inicia o reconhecimento pelos outros de uma identidade própria (OLIVEIRA, 2005, p. 24). Do contrário, com a deficiência desse reconhecimento acarreta um prejuízo para uma pessoa ou grupo de pessoas, eis que há uma verdadeira distorção negativa daqueles, com limitações em sua imagem e a criação de sentimentos de inferioridade (TAYLOR, 1994, pp. 45 e 85).

Na medida em que o item “2” do art. 1º da Convenção 169 infere ao próprio indivíduo a capacidade de se autoenquadrar juridicamente, ocorre o fortalecimento do signo de pertencimento daquele, no entanto, inverte o padrão até hoje encontrado no seio jurídico, isto é, no sentido de que o monopólio da interpretação da norma jurídica é do jurista (DUPRAT, 2007b, p. 22)<sup>22</sup>. Isso causa certo mal-estar para o profissional que sempre se acostumou a subsumir a regra posta em lei através de seu método tecnicista.

Por essa razão lógica, a identificação das comunidades de terreiro possui na autoidentificação e no autorreconhecimento de seus indivíduos o fator inicial preponderante para isso.

---

<sup>22</sup> De certa forma, esse remanejamento do objeto de estudo passando a ser o próprio sujeito de conhecimento, (no caso do Direito, e especificamente no que contido na Convenção 169 da OIT, os seus objetivos de organizar a sociedade e regular o convívio humano passa a ser o seu próprio intérprete), já ocorreu na ciência social, quando as demandas dos movimentos sociais invadiram e fizeram eco na esfera acadêmica na década de 1960. Era uma “onda” identitária de conhecimento sendo produzido pelo seu antigo objeto de estudo, assim, as feministas pesquisavam em nome de mulheres; os negros as concepções de grupos racializados, etc. (MISKOLCI, 2014).



## 2.4 Do direito e proteção à diferença cultural e étnica na Constituição brasileira

Reconhecido o Brasil como uma sociedade pluralista e fundada em uma harmonia social, preâmbulo da CF/1988, somente alcançará esse intuito com respeito à prática dos seus diferentes grupos sociais; motivo que o inc. II do art. 216 da CF/1988, inclui a proteção dos modos de criar, fazer e viver dos diferentes grupos formadores de sua sociedade, constituindo essa defesa igualitária em seus bens materiais e imateriais. Denomina-se isso de prática social.

Aliás, a falta da proteção dessa prática social poderá ocasionar a perda da identidade cultural de determinado grupo e, conseqüentemente, na própria extinção de uma cultura. Isso importa em um acinte contra o art. 4º da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO (SHIRAIACHI NETO, 2007, p. 122), no qual consta a orientação de que a diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana, motivo que autores defendem que direitos culturais e étnicos encontrados na CF/1988 possuem evidente *status* de direito fundamental (DUPRAT, 2007a, p. 16).

Para as comunidades tradicionais, nas quais há uma homogeneidade cultural e orgânica interna mais caracterizada, os aspectos comunitários de uma identidade pessoal assumem maior importância, por isso que

[...] a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massas. (DUPRAT, 2007c, p. 84)

Diante disso, não é somente o direito dessas comunidades que se perde com a falta da proteção de uma prática social e o desaparecimento de um grupo étnico ou cultural diferenciado, mas todos os brasileiros das presentes e futuras gerações, que ficam “[...] privados do acesso a um ‘modo de criar, fazer e viver’”. (DUPRAT, 2007c, p. 85). Logo, não fica afetada somente a defesa de uma diversidade cultural com a perda de uma comunidade tradicional, mas, igualmente, a defesa da cultura ao próprio desenvolvimento humano (SHIRAIACHI NETO, 2007, p. 40).

Pontuada até agora a proteção cultural. No que pertine a questão étnica, a CF/1988 demarca a proteção aos povos indígenas através, primeiramente do já falado §

2º do art. 210, porquanto autoriza o ensino da língua e práticas desses povos para a aprendizagem no ensino fundamental.

Na sequência de tutela aos povos indígenas há os comandos constitucionais dos arts. 231 e 232, que reconhecem os índios como uma coletividade. Exatamente para evitar maiores interferências no modo de vida e desenvolvimento em sua cultura é que há a necessidade, conforme os arts. 176 e 231 ambos da CF/1988, de uma regulamentação especial quando implicar em exploração ou aproveitamento de jazidas, recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica sempre que ocorrerem em terras indígenas. Nesse mesmo art. 231 da CF/1988, há a proibição da retirada dos grupos indígenas de suas terras, salvo excepcionalidades, no mesmo sentido que o art. 16 da Convenção 169 da OIT.

Por fim, no que tange à defesa de grupos étnicos, reforçando a importância da diversidade cultural, temos o § 1º do art. 215 da CF/1988, que comanda o Estado proteger as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, isto é, reconhecendo a existência de um projeto de pluralismo cultural.

## 2.5 Do Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007

O Decreto 6.040/2007 veio para instituir definitivamente a PNPCT, assim conceituando em seu terceiro artigo:

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

Analisando o item “I” supracitado, nota-se que o decreto pontua duas formas de denominar os grupos protegidos pela PNPCT: povos tradicionais e comunidades tradicionais. Apesar de não ser o intento do presente trabalho, tentar-se-á pontuar o que vem a ser a semântica dos termos iniciais de cada locução para compreender a correlação com o problema apresentado na introdução desse artigo.

O conceito de povo pode ser visto sob o prisma político, sociológico e jurídico. Na visão política, povo é aquela parcela da sociedade com capacidade eleitoral

(BONAVIDES, 2012, pp. 79-81), retira-se isso do próprio § único do art. 1º da CF/1988. Sob o prisma sociológico, a conceituação de povo tem uma interligação direta com o conceito de nação, pois aqui se tem a ideia de “[...] agrupamentos humanos dotados de muitas afinidades – linguísticas, culturais, religiosas, étnicas, etc”. (BASTOS, 1994, p. 153).

No que se refere ao conceito de nação, Jorge Miranda segue a linha de que a fundação de uma nação se dá “[...] numa história comum, em atitudes e estilos de vida, em maneiras de estar na natureza e no mundo, em instituições comuns, numa ideia de futuro (ou desígnio) a cumprir” (MIRANDA, 2002, pp. 190-191). Nesse conceito compreende a doutrina que nação é anterior ao Estado, podendo várias nações reunir-se em um só Estado, bem como uma só nação derramar-se sobre vários Estados (MALUF, 2009, p. 16).

Após essa noção do que podemos entender por “povo”, resta caracterizar o que se entende por comunidade, pois nem todo agrupamento pode ser entendido como uma efetiva comunidade constituída.

Convém pontuar que sociedade não pode ser alçada ao mesmo patamar de comunidade, visto que uma só inclui e a outra pode muito bem excluir o indivíduo, sendo que elas acabam sendo conceitos-tipo complementares e contraditórios para que as Ciências Sociais possam analisar as diferentes maneiras das organizações sociais (RAMIRO, 2006, p. 23). No sentido contraditório daqueles termos:

Em teoria, a sociedade consiste em um grupo humano que vive e habita lado a lado de modo pacífico, como na comunidade, mas, ao contrário desta, seus componentes não estão ligados organicamente, mas organicamente separados. Enquanto na comunidade os grupos permanecem essencialmente unidos, a despeito de tudo que os separa, na sociedade eles estão essencialmente separados, apesar de tudo o que os une. (FERDINAND TÖNNIES *apud* RAMIRO, 2006, p. 23)<sup>23</sup>

Com isso, a comunidade evoca uma sensação de solidariedade (PERUZZO; VOLPATO, 2009, p. 67), tonificando uma dinâmica de fortalecimento de identidades, pois “[...] o fortalecimento de identidades locais pode ser visto na forte reação defensiva

---

<sup>23</sup> Imperioso colher a observação de que não se trata de uma visão maniqueísta, no sentido de que tudo que se relaciona à comunidade é bom e à sociedade é ruim. Nesse sentido, não é porque a pobreza em si condiciona que pessoas que acabem residindo em espaços comuns criem vínculos efetivamente comunitários em busca de sua sobrevivência, por mais que em alguns casos particulares possa ocorrer isso (RAMIRO, 2006, p. 26).

*daqueles membros dos grupos étnicos dominantes que se sentem ameaçados pela presença de outras culturas”.* (HALL, 2006, p. 85).

Revisitando o explicitado até o momento, podemos afirmar que tanto em um agrupamento humano como um antigo quilombo, e/ou na organização litúrgica de um terreiro de matriz africana contemporâneo, percebe-se a figura de uma comunidade constituída, uma vez que há uma hierarquia concreta de indivíduos entrelaçados pela solidariedade em sentirem-se protegidos do mundo exterior (SILVA, 1994, p. 56), unidos por algum traço de sangue, etnia, território, religião ou por um projeto consensual (SODRÉ, 1999, pp. 204-229; RAMIRO, 2006, p. 24).

Em decorrência disso, na mesma linha de Taylor (1994, p. 54) e Stavenhagen (2010, p. 79), Sodré conclui que

Nenhum indivíduo dá conta de todas as circunstâncias de sua individuação. Isto é, não instrumentaliza racionalmente nem responde, no nível da plena consciência, por todo o conjunto de fatos reais que o constitui (o conceito freudiano de inconsciente é uma ferida na pretensão de visibilidade ou transparência absoluta do sujeito). Mas pode *sentir* essas circunstâncias.

A ideia de grupo impõe-se como a de um outro “lugar”, onde o indivíduo sente pluralmente. No grupo ou em sua cultura, pode ter-se a percepção de estruturas globais, experimentar sensações na totalidade, pois, sendo ele a forma que dá substrato à tensão luz/trevas, é uma fonte permanente de excitações. Polimorfa, a organização grupal contém os mais diversos modos de funcionamento psíquico e o horizonte das modulações existenciais dos indivíduos. Por isso, pode alguém dizer, como Jacques Lacan, que é o “coletivo” (leia-se também: o grupo) é o “sujeito do individual.” (SODRÉ, 1999, p. 141)

E, portanto,

Importante é ter em mente que a parte, o individual, a espécie, o singular não se separam, enquanto diferenças, do todo, do grupo, do gênero, da natureza comum ou universal. Singular e comum são duas faces de uma mesma moeda ou de um movimento, que se encontram no instante de geração de um ser qualquer. (SODRÉ, 1999, p. 141)

Com essas elucidações postas, impera entender em qual conceito de povo e/ou comunidade que o Decreto 6.040/2007 se baseou. Isto é, quando o Decreto fala em povos e comunidades tradicionais, ele deseja a utilização do termo “povo” no sentido jurídico, sociológico ou político?

Sob o conceito jurídico de povo, como elemento indispensável para a constituição de um Estado soberano e independente, sendo integrado por um aspecto subjetivo e outro objetivo (DALLARI, 2011, pp. 101-104), não parece ser a melhor interpretação dada ao contido no Decreto 6.040/2007. Chega-se a essa conclusão, pois mesmo tendo nos princípios fundamentais o reconhecimento da existência de um pluralismo político (inc. V, art. 1º da CF/1988), em seu *caput* afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos seus Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º, CF/1988). Logo, s.m.j., se o conceito jurídico de povo fosse o aplicável no Decreto 6.040/2007, haveria a tendência à possibilidade de criação de Estados independentes internamente no Brasil, o que implicaria em inconstitucionalidade e, mesmo, instabilidade nacional interna.

Além disso, a própria Convenção 169 da OIT em seu item “3” do art. 1º, já adverte que o termo “povo(s)” contido naquele documento não poderia acarretar interpretação que desse qualquer tipo de direito em âmbito internacional aos grupos tutelados por ela.

Descartado o conceito jurídico de povo para fins de perquirir o sentido dessa palavra no Decreto 6.040/2007, vislumbra-se que o sentido que deve ser encarado esse vocábulo é próximo ao conceito de nação, o qual imbrica com o próprio termo comunidade lá associado, e já discutido em linhas anteriores.

Logo, o Decreto 6.040/2007 definiu como povos e comunidades tradicionais os

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007a)

Nesse sentido, uma comunidade do terreiro de matriz africana encontra-se pontuada por todos esses elementos, é verdade que alguns em maior ou menor intensidade. Contudo, um grau de intensidade diverso em um desses elementos não poderá servir como fato que obstaculize o enquadramento no Decreto, e respectivas benesses, até porque ele foi inspirado em grande parte pelos “ares” da Convenção 169 da OIT.

Da mesma forma que a Convenção 169 da OIT, o Decreto 6.040/2007 confere igual peso às comunidades e povos tradicionais abrangidos por aquele instrumento

jurídico, pois não faz nenhuma distinção de tratamento entre os grupos sociais lá abarcados, todavia, alarga mais claramente as possibilidades de uma maior abrangência e inclusão de outros grupos sociais, além de “povos indígenas e tribais” contidos na convenção da OIT (SHIRAIACHI NETO, 2007, pp. 45-46).

Com essa, se assim podemos chamar, releitura interpretativa da Convenção 169 da OIT, pelo Decreto 6.040/2007, concretiza-se parte do espírito de reequilíbrio social, cultural e econômico pretendido lá em 1989.

### Considerações finais

Mesmo que a base do povo brasileiro tenha sido construída quase ao mesmo tempo, na interação entre as etnias índia, europeia e africana, a partir do século XVI, a cada uma dessas, por séculos, foram atribuídos papéis diferenciados na conjuntura nacional. Incumbiu a etnia representante do Velho Mundo, que aqui lançava os alicerces do colonialismo, o papel de dominadora e subjugadora inicialmente dos índios e, não sendo esses suficientes para tracionar as engrenagens do capitalismo moderno que aqui se arvorava, acabou importando coercitivamente seres humanos do continente africano para se transformarem em escravos.

Contudo, o terreiro se constitui em um espaço que recria o mundo africano no solo brasileiro, espaço esse que preserva os princípios civilizatórios da matriz africana, constituindo o que na língua iorubá denomina-se um *egbé*, isto é, uma comunidade de pessoas com o mesmo propósito.

Com a preocupação de proteger exatamente esse tipo de agrupamento social, a OIT agregou na sua Convenção 169, além da proteção aos povos indígenas, o paládio de outras comunidades denominadas naquele instrumento de “povos tribais”.

Após a Convenção 169 da OIT surgiram diversos outros instrumentos jurídicos no plano internacional, e na esfera infraconstitucional brasileira, que não mais identificaram qualquer agrupamento social como “povos tribais”, demonstrando que o termo lá posto encontra-se, na atualidade, equivocado em seu emprego, pois denota uma construção com resquícios eurocêtricos, isto é, da mesma forma que o conceito de raça foi criado para subjugar demais povos, o termo “povos tribais” é uma

possibilidade criada pelo Ocidente para afastar a probabilidade da existência de outras formas de Estado e de economia política das que baseadas em seus conceitos.

Neste diapasão, os terreiros de matriz africana reivindicam, como firmado no Decreto do RS de nº 51.587/2014, políticas de reparação civilizatória, equidade econômica, política, cultural e a eliminação das discriminações, na melhor forma dos remédios afirmativos e transformadores sugeridos por Fraser, isto é, eliminando a injustiça cultural e a econômica.

Por derradeiro, levando-se em conta o que foi apresentado, conclui-se que o termo “povos tribais” contido na Convenção 169 da OIT abarca as atuais comunidades de terreiro de matriz africana. Retira-se isso pelos próprios pressupostos lá inseridos, isto é: a) há nessas comunidades signos sociais, culturais e econômicos que as distingam de outros segmentos da comunidade nacional; b) elas possuem em seu seio de solidariedade uma identidade coletiva que repercute em uma regência, mesmo que parcial, pelos seus próprios costumes ou tradições e, ainda, há uma legislação infraconstitucional, no caso o Decreto 6.040/2007, que prevê algumas regulações especiais a serem aplicadas nessa coletividade; c) tendo uma identidade coletiva que identifica os indivíduos componentes das comunidades de terreiro de matriz africana, se preenche o critério fundamental da autoidentificação como definidor desse grupo social.

### Referências bibliográficas

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

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola*. Bauru: Edusc, 2006.

BASTIDE, Roger. *As religiões africanas no Brasil: contribuição a uma sociologia das interpenetrações de civilizações*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1971.

\_\_\_\_\_, Roger. *As Américas negras: as civilizações africanas no Novo Mundo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONILLA MALDONADO, Daniel. "Indígenas urbanos y derechos culturales: los límites del multiculturalismo liberal". *Revista Direito GV*, São Paulo, v.7, n.2, jul.-dez. 2011, pp. 569-604.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Decreto presidencial de 27 de dezembro 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5705.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Decreto presidencial de 13 de julho 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11)>. Acesso em: 8 fev. 2015.



BRASIL. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>.

Acesso em: 5 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm)>.

Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator  
Ministro Cezar Peluso, Brasília, 03 de dezembro de 2008. **Acompanhamento processual.**

Brasília, 2008. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2343529>

>. Acesso em: 08 mar. 2015.

CARNEIRO, Edison. *Candomblés da Bahia*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,  
1977.

CLÉRICO, Laura; ALDÃO, Martín. “Nuevas miradas de la igualdad en la igualdad en la  
jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como  
redistribución y como reconocimiento”. *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, n.89, 2011,  
pp. 141-179.

CONVENÇÃO n. 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT.  
Brasília: OIT, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30.ed. São Paulo:  
Saraiva, 2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE A DIVERSIDADE CULTURAL. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007, pp. 121-132.

DUPRAT, Deborah. “O Direito sob o marco da pluriethnicidade/multiculturalidade”. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Pareceres Jurídicos - Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, pp. 9-19.

\_\_\_\_\_, Deborah. “Prefácio”. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007, pp. 19-24.

\_\_\_\_\_, Deborah. “A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação”. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Pareceres Jurídicos - Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais*. Manaus: UEA, 2007, pp. 77-104.

FIABANI, Adelmir. *Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes*. São Paulo: Expressão popular, 2005.

FRASER, Nancy. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista””. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v.15, n.14/15, mar. 2006, pp. 231-239.

GOMES, Flávio dos Santos. “Roceiros, mocambeiros e as fronteiras da emancipação no Maranhão”. In: CUNHA, Olívia Maria Gomes da; GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Quase-cidadão: histórias e antropologias da pós-emancipação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp. 147-169.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. 11.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HAMENOO, Michael. "A África na ordem mundial". In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). *A matriz africana no mundo*. São Paulo: Selo Negro, 2008, pp. 109-131.

LARA, Silvia Hunold. *Campos da violência: escravos e senhores na Capitania do Rio de Janeiro, 1750-1808*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_, Silvia Hunold. "Do singular ao plural - Palmares, capitães-do-mato e o governo dos escravos". In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1996, pp. 81-109.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 29.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARCOCCI, Giuseppe. "Escravos ameríndios e negros africanos: uma história conectada. Teorias e modelos de discriminação no império português (Ca. 1450-1650)". *Tempo [online]*, vol.16, n.30, pp. 41-70, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v16n30/a03v16n30.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MISKOLCI, Richard. "Um saber insurgente ao sul do Equador". *Revista Periódicus [online]*, v. 1, n.1, mai.-out. 2014. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/viewArticle/10148>>. Acesso em: 30 dez. 2014.

MOURA, Clóvis. *História do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1989.

\_\_\_\_\_, Clóvis. *Quilombos: resistência ao escravismo*. 3.ed. São Paulo: Ática, 1993.

NASCIMENTO, Elisa Larkin; NASCIMENTO, Gizêlda Melo do. "Reflexões sobre o "descobrimento" das Américas". In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (org.). *A matriz africana no mundo*. São Paulo: Selo Negro, 2008, pp. 133-139.

NOVAES, Washington. “Eco-92: avanços e interrogações”. *Estudos Avançados [online]*, vol.6, n.15, pp. 79-93, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a05.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. Identidade étnica, reconhecimento e o mundo moral. *Revista Antropológicas*, ano 9, v.16, n.2, 2005, pp. 9-40.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*, 13 setembro 2007. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Constituição e seu anexo (Declaração de Filadélfia)*, 1944. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2014.

PERUZZO, Círcia M. Krohling; VOLPATO, Marcelo de Oliveira. “Conceitos de comunidade, local e região: inter-relações e diferenças”. In: CASTRO, Gisela Grangeiro da Silva; BACCEGA, Maria Aparecida (orgs.). *Comunicação e consumo nas culturas locais e global*. São Paulo: ESPM, 2009, pp. 64-92.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRANDI, Reginaldo. “De africano a afro-brasileiro: etnia, identidade, religião”. *USP*, São Paulo, n.46, jun./jul.ago./2000, pp. 52-65.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In: EDGARDO, Lander (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005, pp. 117-142. Disponível em: <<http://www.afyl.org/txt/LibrosNovedades/Colonialidade-saber.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

RAMIRO, Patrícia Alves. "Identidade e pobreza: buscando caminhos para interpretação da vida na cidade". In: LUCENA, Célia Toledo; GUSMÃO, Neusa M. Mendes de (orgs.). *Discutindo identidades*. São Paulo: Humanitas/CERU, 2006, pp. 17-28.

RIBEIRO, Darci. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 51.587, de 18 de junho de 2014. Disponível em <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=61034&hTexto=&Hid\\_IDNorma=61034](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61034&hTexto=&Hid_IDNorma=61034)>. Acesso em: 30 nov. 2014.

RIOS, Roger Raupp. "Relações raciais no Brasil: desafios ideológicos à efetividade do princípio jurídico da igualdade e ao reconhecimento da realidade social discriminatória entre negros e brancos". In: BALDI, César Augusto (org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp. 465-489.

RODRIGUES, Raymundo Nina. *Os africanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010.

SCHWARTZ, Stuart B. "Cantos e quilombos numa conspiração de escravos haussás – Bahia, 1814". In: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1996, pp. 373-406.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. "Dos males da dádiva: sobre as ambiguidades no processo da Abolição brasileira". In: CUNHA, Olívia Maria Gomes da; GOMES, Flávio dos Santos (orgs.). *Quase-cidadão: histórias e antropologias da pós-emancipação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp. 23-54.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. "A particularização do universal: povos e comunidades tradicionais em face das Declarações e Convenções Internacionais". In: \_\_\_\_\_ (org.). *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções*

internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007, pp. 25-52.

SILVA, Vagner Gonçalves da. *Candomblé e Umbanda: Caminhos da devoção brasileira*. São Paulo: Ática, 1994.

SODRÉ, Muniz. *A Verdade seduzida: por um conceito de cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Codecri, 1983.

\_\_\_\_\_, Muniz. *Claros e escuros: identidade, povo e mídia no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1999.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los pueblos originarios: el debate necesario*. Buenos Aires: CTA Ediciones, 2010.

TAYLOR, Charles. “A política de reconhecimento”. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Multiculturalismo: examinando a política do reconhecimento*. Lisboa: Piaget, 1994, pp. 45-94.

WALSH, Catherine; GARCÍA, Juan. “El pensar del emergente movimiento afroecuatoriano: Reflexiones (des) de un processo”. In: MATO, Daniel (org.). *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*. Caracas: CLACSO, 2002, pp. 317-326.

#### **Sobre os autores**

##### **Cláudio Kieffer Veiga**

Advogado, Mestre em Direito pela UniRitter, Porto Alegre/RS. Professor de pós-graduação e pesquisador na área de direitos humanos com ênfase em comunidades tradicionais. E-mail: akieffer@uol.com.br.

##### **Paulo Gilberto Cogo Leivas**

Procurador Regional da República, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS. Professor do programa de mestrado em direitos humanos da UniRitter. E-mail: pgleivas@uol.com.br.

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**