

Christopher Alcantara:

reconhecendo demandas territoriais indígenas na América do Norte

Christopher Alcantara:

recognizing Indigenous land claims in North America

Não há, até o presente momento, uma resposta clara à pergunta de por que alguns povos indígenas brasileiros conseguiram a demarcação de suas terras pelo Estado brasileiro, enquanto outros não. Da mesma forma, carece de resposta a indagação sobre os motivos que levam alguns processos a serem finalizados dentro de poucos anos, ao passo que outros podem facilmente exorbitar uma década de trâmite. Dois questionamentos de extrema importância para o conhecimento mais profundo da política pública voltada aos povos indígenas no país e que, pelo menos até o momento, não dispõem de estudos científicos rigorosos.

Essas duas perguntas são feitas e respondidas pelo cientista político canadense Christopher Alcantara, em seu livro *Negotiating the deal: comprehensive land claims agreements in Canada*. Fruto de sua tese de doutorado, o livro apresenta-se como um fecundo exercício de Ciência Política de corte empírico voltado para o tema dos direitos territoriais indígenas no Canadá. Esta resenha visa apresentar seu argumento principal, os casos por ele investigados e

1 Mestre em Ciência Política e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Psicólogo pela Universidade Federal do Ceará (UCF). É aluno bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo Programa de Pós-Graduação (doutorado) em Ciência Política da UFMG na linha de pesquisa "Inovações da Democracia e Tendências Contemporâneas de Gestão Participativa". É membro do Projeto Democracia Participativa (Prodep/UFMG). E-mail: <leobarros.prodep@gmail.com>.

as implicações de seus achados para os processos de reconhecimento territorial naquele país.

Antes, porém, de adentrarmos nas especificidades do livro, cumpre apresentar alguns dados sobre as populações aborígenes canadenses para o leitor menos familiarizado com o assunto.

O Canadá tem, segundo dados recentes, por volta de 4% de sua população identificada como pertencente a um dos povos tradicionais reconhecidos por sua constituição de 1982: os Inuit, conhecidos entre nós antigamente por “esquimós”, um nome já em desuso por sua conotação ofensiva; os Métis, grupo de ancestralidade mista oriunda do contato secular entre imigrantes europeus e grupos indígenas; e as chamadas Primeiras Nações, ou *First Nations*, que correspondem, antropologicamente, aos povos indígenas brasileiros.

Entre esse último grupo, foco do trabalho em tela, destaca-se a divisão entre os assim chamados “índios com *status*” (uma tradução livre de *status indians*) e os “índios sem *status*” (*non-status indians*), para designar a distinção entre aqueles índios que são reconhecidos legalmente como tal pelo Estado canadense sob os auspícios do *Indian Act* e aqueles que se reconhecem como indígenas, mas que carecem desta constatação. Para complicar ainda mais o panorama, as nações indígenas canadenses podem ser “signatárias de tratado” (*treaty indians*) ou “não signatárias de tratado” (*non-treaty indians*), ou seja, podem ter entrado ou não em relação pactual formal com a Coroa britânica e o Estado canadense. Estes tratados, por sua vez, podem ser históricos – firmados entre o final do século XIX e o início do século XX – ou modernos, firmados após o estabelecimento dos chamados Acordos Compreensivos de Demandas Territoriais (*Comprehensive Land Claims Agreements*, ou simplesmente CLCA) na década de 1970. É exatamente a moderna política de reconhecimento territorial indígena canadense o objeto de estudo de Alcantara.

De início, o autor explicita que seu arcabouço teórico, a partir do qual ganha sentido todo o seu processo investigativo, é o do institucionalismo da escolha racional. Assim, como afirma o autor,

parte-se da premissa de que o CLCA é “essencialmente uma situação de barganha em que os atores governamentais e aborígenes buscam negociar tratados que maximizem suas preferências” (Alcantara, 2013, p. 6, tradução nossa). Além disso, estes atores, unitários e com preferências distintas, estão submetidos a incentivos e constrangimentos condicionados – e não determinados – pelo contexto institucional (leis, protocolos e agentes, por exemplo). Dado que as relações de poder entre os atores, neste sentido, são claramente favoráveis aos participantes do governo, os atores indígenas veem-se na posição de terem de convencer os primeiros de que é de seu interesse a conclusão das negociações.

Trilhando um caminho que difere dos estudos eminentemente normativos sobre as relações entre povos indígenas e Estado canadense, Alcantara debruça-se sobre quatro casos concretos de negociações sob a política de CLCA, dois que chegaram a termo – a tribo Kwanlin Dün, no território Yukon, e os Inuit, que habitam a província de Terra Nova e Labrador – e dois que não lograram êxito – a nação Kaska e os Innu, nas mesmas respectivas regiões. Assim, entrevistando oficiais do governo e indígenas envolvidos nos processos de negociação, Alcantara obtém um amplo banco de dados que nos permitem desenhar um modelo explicativo para os sucessos e fracassos na obtenção dos acordos finais, e, além disso, para entender quais são os elementos que aceleram ou tornam mais lentos estes processos.

No primeiro capítulo, *Setting the stage: the context of modern treaty negotiations in Canada*, Alcantara delinea, de forma clara, sem se perder nas discussões sobre o papel dos tratados históricos, a origem da política de CLCA e seus passos. Lá, ao contrário do que se passa no Brasil, são os próprios povos indígenas que submetem um pedido de reconhecimento territorial às autoridades federais ou provinciais (como no caso do governo provincial da Colúmbia Britânica) com um objetivo triplo: 1) provar que os direitos sobre o território não foram extintos (como, por exemplo, por meio de um tratado anterior); 2) que o território demandado foi ocupado de forma contínua e exclusiva; e 3) que há um grupo aborígene demandante

claramente identificável. Caso preenchidos estes requerimentos iniciais e aceita a demanda pela autoridade competente, as partes iniciam as negociações de um “Acordo de *Framework*” (*Framework Agreement*), que estabelece o rol de assuntos a serem tratados, a metodologia das negociações e a data prevista para sua conclusão.

Uma vez obtido o acordo inicial, indígenas e agentes governamentais dedicam-se a alcançar um “Acordo em Princípio” (*Agreement-In-Principle*, ou AIP), certamente a etapa mais exaustiva e demorada do processo. É este acordo que, embora não seja legalmente vinculante, apresenta o quadro geral mais detalhado de todas as matérias negociadas, tais como: permissões para colheita, caça e pesca; exploração de madeira; termos para exploração de recursos minerais do solo e do subsolo; conservação de animais silvestres; cláusulas relativas ao autogoverno do grupo indígena; isenções ou taxações específicas; critérios de elegibilidade para acesso a benefícios; indenizações a serem pagas aos povos indígenas ao longo de determinado período; extensão total das terras demandadas, entre outras. Em suma, é nesta etapa do processo que as negociações têm um maior potencial contencioso, podendo se arrastar por anos. Uma vez assinado e devidamente ratificado (preferencialmente por meio de um processo de votação comunitária), o AIP transforma-se no acordo final que, por sua vez, deve ser novamente ratificado pelo grupo indígena demandante. Aí, finalmente, o CLCA configura-se como um tratado que é legalmente respaldado pela seção 35 da Constituição canadense.

É também no primeiro capítulo que Alcantara apresenta o que, em sua visão, são as preferências e os incentivos que cada um dos atores têm quando se engajam em processos de reconhecimento territorial. Para o governo, segundo o autor, o CLCA tem como finalidade a garantia de certeza dos direitos dos povos aborígenes e do Estado canadense em relação ao território demandado, com vistas a prover uma sinalização definitiva para os agentes econômicos interessados em desenvolver algum tipo de atividade econômica na região. Além disso, também estaria interessado em prover algum tipo de transferência de poder para estes grupos, incentivando-os

a assumir alguns elementos de autogoverno. Já os povos indígenas têm aspirações muito mais amplas, almejando obter o máximo de controle sobre aspectos relativos à implementação de políticas públicas, à soberania territorial e à proteção de seu modo de vida tradicional.

No que se refere aos incentivos que cada ator dispõe para concluir um CLCA, Alcantara argumenta que o governo, em geral, beneficia-se do *status quo*, ou seja, da situação de não obtenção de um acordo. Seus principais incentivos vêm das decisões judiciais e do progressivo aumento de consciência pública dos problemas enfrentados pelas populações nativas do Canadá, ao mesmo tempo em que a divisão constitucional de poderes entre os entes federados e a própria natureza da política de reconhecimento territorial são elementos que desmotivam os atores governamentais. Desta forma, mesmo que entrem em negociação com os povos indígenas, estas serão em ritmo lento e de forma relutante.

Os grupos indígenas, por sua vez, têm fortes incentivos para se engajarem no processo. Primeiramente, porque o CLCA apresenta-se quase sempre como a única opção disponível para estes grupos, para que obtenham algum tipo de reconhecimento estatal de suas demandas. O uso de táticas conflitivas, por sua vez, tem se mostrado insatisfatório, com poucos resultados práticos de longo prazo. Por fim, em que pese a possibilidade de acionamento do Poder Judiciário, seus resultados são considerados pouco previsíveis, o que também, de certa forma, “empurra” os atores indígenas para o processo estabelecido pelo governo. É, portanto, com estas considerações sobre a política de realização de acordos compreensivos e com uma discussão sobre os incentivos que os atores envolvidos encontram durante as negociações que Christopher Alcantara parte para a análise de casos concretos.

Em *The Innu and Inuit in Labrador* e *The Kwanlin Dün First Nation and the Kaska Nations*, segundo e terceiro capítulos do livro, respectivamente, o autor debruça-se sobre seus estudos de caso. A pergunta a ser respondida é: se os Innu e os Kaska, assim como os Kwanlin Dün e os Inuit submeteram pedidos de reconhecimento

territorial ao governo canadense mais ou menos no mesmo período, por que apenas o último grupo foi capaz de lograr êxito no processo, ao contrário do primeiro? É aí então que Alcantara, ao debruçar-se sobre o relato dos negociadores aborígenes e não aborígenes, propõe um conjunto de fatores determinantes para o sucesso de um CLCA, quais sejam: 1) a compatibilidade de objetivos entre governo e grupos indígenas; 2) o uso mínimo de táticas confrontacionais por parte destes grupos; 3) forte coesão grupal dos povos nativos no que se refere ao apoio ao processo de negociação; e 4) percepções positivas da capacidade dos grupos aborígenes por parte dos agentes governamentais. A presença destes elementos foi, na avaliação do autor, decisiva para que um grupo chegasse a concluir o acordo e o outro falhasse nesse intento. Vale a pena, portanto, debruçarmo-nos brevemente sobre cada um desses fatores.

A compatibilidade de objetivos entre as partes negociantes diz respeito, basicamente, ao estabelecimento de metas factíveis e localizadas dentro da estrutura institucional e normativa já existente do governo federal. Isso quer dizer que a presença de objetivos maximalistas, tais como a demanda de soberania total por parte dos grupos indígenas, são altamente improváveis de serem bem recebidas por parte dos negociadores governamentais. Desta forma, a convergência de propósitos, normalmente expressa em planos de desenvolvimento político e econômico do território a ser reconhecido, tende a ser um elemento que fortalece a confiança nos negociadores do governo, que não serão confrontados com nenhuma demanda demasiado distinta dos interesses do Estado.

Usar poucas táticas de protesto e litigância, por sua vez, impede que os negociadores governamentais vejam-se envolvidos em uma situação embaraçosa e causadora de animosidades entre os demais atores políticos do Estado. Isto não significa que estas táticas não possam ser usadas quando as negociações deparam-se com algum impasse aparentemente insolúvel, ou quando uma das partes quer forçar o retorno de uma delas à mesa de negociação. Quer dizer, sim, que o uso frequente de barricadas, bloqueios de estradas e outras

formas de ação contenciosa podem ser elementos que predis põem os agentes governamentais a desengajarem-se das negociações.

A coesão do grupo aborígine com relação ao suporte a ser dado ao processo de negociação é um fator essencial para a obtenção de um CLCA. Grupos assolados por disputas políticas internas ou que simplesmente não gozam da confiança e apoio dos membros de sua comunidade à continuidade do processo normalmente não conseguem chegar ao seu fim. Ao contrário, líderes motivados e respaldados por suas comunidades imprimem energia e comprometimento ao processo que, assim, tem mais chances de ser concluído.

Por fim, a percepção positiva de agentes governamentais sobre o grupo com o qual irão negociar também se apresenta como um elemento a ser contado na explicação dos sucessos ou insucessos dos CLCAs. O grau de adaptação cultural dos grupos indígenas, por exemplo – tais como a capacidade de navegar por meio da burocracia do Estado canadense ou mesmo ser capaz de falar inglês ou francês – impacta decisivamente a disposição dos agentes governamentais de seguirem, com celeridade e profundidade, os processos de negociação.

Alcantara não apenas elencou os fatores que explicam a obtenção ou não de um acordo de reconhecimento territorial, como também avançou uma explicação sobre os elementos que ajudam a influenciar o ritmo deles. Esta parte de seu estudo reveste-se de especial importância, pois, como sabemos, as negociações sobre direitos territoriais podem ser incrivelmente longas – tanto no Brasil quanto no Canadá –, arrastando-se, às vezes, por décadas. Neste sentido, delinear fatores que ajudam a explicar a variação na velocidade desses processos pode ajudar analistas e tomadores de decisões a buscar formas mais céleres de garantir direitos indígenas devidamente constitucionais.

O primeiro desses fatores é a presença de relações de confiança entre negociadores aborígenes e não aborígenes. As relações históricas entre o Estado canadense e os povos indígenas são marcadas pela quebra de promessas e mesmo pelo abandono destas

populações. Retomar negociações sob a base de uma confiança mútua requer um longo aprendizado de ambas as partes, sobretudo dos povos aborígenes, que devem deixar em suspenso antigas – e justificadas – queixas para com o governo federal em prol do avanço célere das negociações. Esta confiança, por sua vez, deriva fortemente da presença de negociadores governamentais comprometidos com o processo e com a garantia dos direitos aborígenes, advogando a causa dos grupos em escalões superiores do governo. Alternativamente, a presença de negociadores externos, menos presos à burocracia estatal, também pode ser um fator estimulante para a obtenção mais veloz de um CLCA.

A baixa competição por outros usos da terra demandada, associada a demandas por desenvolvimento econômico, são outros dois elementos que podem imprimir rapidez às negociações. O interesse por terras remotas, por exemplo, costuma ter baixo grau de oposição por parte dos governos à mesa de negociação, o que torna mais provável sua ratificação no acordo final. Ao mesmo tempo, a descoberta de depósitos minerais ou algum outro potencial energético a ser explorado na região pressiona o governo a obter de forma mais célere o acordo, uma vez que este confere a clareza jurídica necessária ao desenvolvimento de empreendimentos nas áreas indígenas.

O capítulo quatro, conclusivo da obra, lança a pergunta final já em seu título: *Where do we go from here? Options and alternatives*. Christopher Alcantara elenca as opções disponíveis para os povos indígenas canadenses que se encontram em uma situação de impasse ou com dificuldades para concluir suas negociações territoriais. A primeira opção é, evidentemente, a continuação das negociações, tendo em mente que os fatores elencados pelo autor podem ser guias valiosos para a análise, por parte desses grupos, de eventuais equívocos na adoção de suas estratégias de negociação. Outra opção pode ser a entrada em negociações com as províncias que dispõem de processos específicos para o reconhecimento territorial de grupos nativos, tais como a Colúmbia Britânica e seus Acordos Incrementais de Tratados (*Incremental Treaty Agreements*), que

propõem a adoção paulatina de provisões dos tratados durante as negociações, e não somente ao seu final. Neste sentido, vale notar que os grupos indígenas canadenses dispõem de mais de uma “entrada” no que se refere às opções de níveis de governo com os quais podem decidir negociar seus tratados.

Abandonar os CLCAs também pode ser uma opção. Neste caso, os grupos indígenas podem dedicar-se a assinar Acordos de Autogoverno (*Self-Government Agreements*) ou Acordos Bilaterais (*Bilateral Agreements*), visando estabelecer certeza jurídica sobre algum aspecto específico da área indígena. Por fim, os grupos aborígenes do Canadá também podem desenvolver aspectos específicos de seu território a partir do *First Nations Land Management Act*, de 1999, que permite que estes grupos possam desenvolver um código de ocupação específico para os territórios em que habitam. Em suma, o autor demonstra que há uma pletera de alternativas, com diferentes implicações e escopos, para os povos autóctones que não desejem se engajar em um CLCA.

Christopher Alcantara realizou um exercício notável de Ciência Política no livro em tela. Sua clareza teórica e metodológica é louvável, e sua obra, além dos inúmeros artigos publicados, já conta com diversos prêmios. Em que pesem as diferenças contextuais entre Canadá e Brasil, podemos, a partir de sua leitura, certamente obter *insights* valiosos para pensarmos o caso brasileiro. Vale a pena, portanto, insistir na leitura atenta de *Negotiating the deal*, esperando que, no futuro próximo, a Ciência Política brasileira possa se interessar cada vez mais pelas questões indígenas do país.

Referência

ALCANTARA, Christopher. *Negotiating the deal: comprehensive land claims agreements in Canada*. Toronto: Toronto University Press, 2013.

Resumo

A presente resenha apresenta o livro do cientista político canadense Christopher Alcantara, intitulado *Negotiating the deal: comprehensive*

land claims agreements in Canada. Baseado na teoria do institucionalismo da escolha racional, o estudo configura-se como a investigação de quatro casos empíricos de reconhecimento territorial indígena no Canadá, buscando desenvolver um modelo explicativo para compreender por que algumas tribos conseguem obter tratados territoriais e outras não. Da mesma forma, o autor elenca fatores que influenciam o ritmo do processo, tornando-o mais ou menos ágil. O livro apresenta-se como um importante exemplo de pesquisa empírica no campo da política indigenista, área pouco explorada da ciência política brasileira.

Palavras-chave: política indigenista; demandas territoriais; Canadá; ciência política; institucionalismo da escolha racional.

Abstract

This review presents the book by the Canadian political scientist Christopher Alcantara entitled *Negotiating the deal: comprehensive land claims agreements in Canada*. Based on the theory of rational choice institutionalism, the study investigates four empirical cases of indigenous land claims recognition processes in Canada, seeking to develop an explanatory model to understand why some indigenous groups obtain territorial treaties while others do not. Similarly, the author list factors that influence the pace of the process, making it more or less expeditious. The book presents itself as a major example of empirical research in the field of indigenous politics, an underexploited area of Brazilian political science.

Keywords: Indigenous policy; land claims; Canada; political science; rational choice institutionalism.

Recebida em 24 de novembro de 2016.

Aprovada em 30 de junho de 2017.