



Assegurar Diretrizes e Princípios do Etnodesenvolvimento nas Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais

1. Apresentação

Elaborado em conjunto pelas Comissões de Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais (CP5) e Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas (CP6) do CONSEA, este texto discute e manifesta a preocupação destas Comissões com o andamento e implementação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e demais políticas correlatas para estes segmentos; identifica desafios neste processo de inclusão social e efetividade dos direitos destas populações e apresenta propostas para enfrentar os desafios identificados, na perspectiva da efetiva incorporação da dimensão, diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas de caráter universal e naquelas destinadas especificamente aos Povos e Comunidades Tradicionais. Busca-se, desse modo, aprofundar o processo de incorporação dessa dimensão e enfatizar a necessidade de garantir avanços neste processo, inclusive no que se refere ao acesso diferenciado aos recursos públicos por parte dessas populações e à conscientização dos agentes públicos, a fim de que seus direitos de fato orientem as políticas e o atendimento às suas demandas e necessidades, superando qualquer tipo de discriminação e preconceito.

2. Antecedentes

O Brasil, em seu processo de formação como Estado moderno, reiterou, sistematicamente, a herança colonial escravista, nos planos social, econômico e cultural, excluindo de seus avanços econômicos e sociais, um contingente populacional significativo, constituído, em grande medida, de povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, de maneira geral.

Neste processo, inúmeros Povos Indígenas foram dizimados, Povos africanos foram escravizados, tendo sobrevivido às duras penas à violência do processo de colonização; várias outras categorias identitárias foram invisibilizadas nas camadas mais pobres da população, sobretudo no meio rural. A independência política, a constituição do Estado e da sociedade imperial, pouco transformaram a vida dessas populações e de seus descendentes, e de outros grupos sociais.

De modo sistemático, ao longo da história brasileira, povos e comunidades tradicionais, em larga medida descendentes de indígenas e negros, permaneceram invisíveis para o poder público, inexistentes como sujeitos de direitos, e foram percebidos e tratados como entraves e ameaça ao desenvolvimento do país, em razão de sua resistência às ações ditas civilizatórias, ao avanço sobre seus territórios, à sua transformação forçada em trabalhadores “livres” assalariados ou em contingentes de mão de obra a serviço de coronéis. Na recusa, enfim, à assimilação de modos de vida estranhos às suas culturas, dentre outras possibilidades perversas de integração à sociedade nacional. Processo que se acentua a partir dos anos 60, quando se acelera a ocupação de grandes áreas do território nacional que, até então, permaneciam precariamente integradas à economia e sociedade nacionais.

Nesse momento, em que se destaca a construção de grandes obras de infra-estrutura, o surgimento de inúmeros núcleos urbanos, rapidamente transformados em cidades, o processo migratório intenso para o interior do país, a conformação de grandes propriedades rurais, baseadas na monocultura para exportação, a expansão pecuária e mineral, que caracterizam o desenvolvimento capitalista do país a partir dos anos 60 revelaram, para parte significativa da sociedade brasileira, os violentos conflitos pela terra: a invasão de terras indígenas e dos territórios quilombolas e comunidades tradicionais e os processos de grilagem das terras e expulsão dos agricultores familiares de suas posses; a perversa discriminação e o preconceito racial, étnico, cultural, social, inclusive no âmbito de instituições públicas, contra os povos e comunidades tradicionais.

A resistência histórica dos povos indígenas, a constituição de quilombos, a insistência das populações negras urbanas e das populações livres pobres do mundo rural na manutenção de suas culturas levaram ao reconhecimento do que hoje chamamos de “Povos e Comunidades Tradicionais”, os quais são “grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Inciso I, Art. 3º, Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007). Para efeito das políticas públicas são reconhecidos nesta categoria os Povos Indígenas, Quilombolas, Ciganos, Povos de terreiro, Pomeranos, seringueiros, comunidades de fundo de pasto, extrativistas, faxinalenses, pantaneiros, caiçaras, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros.

Esse reconhecimento é resultado da luta e resistência desses povos e comunidades, que, pautando os movimentos sociais pela democratização do país, em especial no período da Assembléia Nacional Constituinte, conquistaram a incorporação de parte de suas reivindicações contra os impactos nocivos do modelo de desenvolvimento adotado sobre as suas condições de existência e de reprodução social e cultural, reafirmando e ampliando as lutas e ações contra a discriminação e o preconceito racial.

Assim, com o fim da ditadura e a promulgação da Constituição, iniciou-se um processo de mudanças substanciais. Pela primeira vez na história brasileira, Povos e Comunidades Tradicionais passam a se constituir como sujeitos de direitos, o que lhes garante, sobretudo, o acesso institucionalizado aos seus territórios tradicionais e aos recursos para a sua reprodução cultural, social e econômica, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o artigo 231 da Constituição e artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

Os Povos e Comunidades Tradicionais são contemplados, ainda, pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, ratificada em 2003, e regulamentada pelo Decreto 5.051, de 2004.

A Convenção se aplica “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.”(art. 1º, § 1º). No caso brasileiro, a Convenção 169 aplica-se a todos os Povos e Comunidades Tradicionais, pois preenchem todas as condições que a lei exige dos

povos “tribais”, isto é, têm estilos de vida tradicionais e culturas diferentes dos outros setores da sociedade nacional.

No caso dos Povos e Comunidades Tradicionais, cabe ressaltar que o Presidente da República decretou, em 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com diretrizes e princípios que atendem aos dispositivos constitucionais e à Convenção 169. No caso específico dos Povos Indígenas, destaca-se a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), criada em 2006, que inaugura novas relações destes povos com o Estado brasileiro. A CNPI elaborou proposta de projeto de lei do Novo Estatuto dos Povos Indígenas, já entregue ao Congresso Nacional, que incorpora efetivamente os direitos constitucionais e demais normas legais do Estado brasileiro, bem como as diretrizes e princípios da Convenção 169.

Assim, podemos afirmar que vivenciamos, nos últimos 20 anos e, em especial, ao longo das duas últimas gestões do Governo Federal, uma experiência inédita na cena política, social e cultural brasileira, com o reconhecimento de direitos em nossa Carta Magna e criação de novos direitos, definidos em decretos e outros instrumentos jurídico-administrativos, abrindo espaços de participação e controle social e assegurando a implementação de políticas públicas específicas para Povos e Comunidades Tradicionais.

Todavia, há importantes e inúmeros desafios a superar para garantir que o Estado e a sociedade brasileira consolidem os direitos já conquistados e avancem no sentido de saldar sua dívida histórica para com os Povos e Comunidades Tradicionais. Há que se promover um esforço conjunto das instituições públicas, em todos os níveis, do Governo, da sociedade brasileira, para reverter esse quadro, no menor tempo possível, encarando Povos e Comunidades Tradicionais como parte essencial da nação pluriétnica, solidária, justa e humanitária que queremos ser.

Apesar dos avanços registrados, povos e comunidades tradicionais continuam a representar ampla parcela das populações mais pobres e socialmente mais vulneráveis do país, com graves conseqüências no que se refere à sua segurança alimentar e nutricional e garantia do direito humano à alimentação adequada. Neste momento histórico, em que o Brasil comemora a queda expressiva dos índices de desnutrição e mortalidade infantil (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, 2008) é inaceitável que, entre os Povos e Comunidades Tradicionais, estes índices permaneçam absurdamente altos, como ocorre, em especial, entre as populações indígenas e de ascendência negra, como se pode constatar a seguir.

3. Breve diagnóstico: a situação dos Povos e Comunidades Tradicionais na atualidade

Os Povos e Comunidades Tradicionais contribuem decisivamente com esta nação plural que somos. A riqueza de sua diversidade cultural, seus diferentes modos de vida, seus conhecimentos tradicionais tornam o Brasil uma referência mundial reconhecida pela Convenção da UNESCO sobre Diversidade Cultural (2007).e têm um enorme potencial de contribuição na construção de um modelo de desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável, onde as diferenças étnicas e raciais não se traduzam em desigualdades sociais. A rica diversidade social e cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais se expressa na multiplicidade de modos de vida, saberes, línguas e etnias. Estes povos e comunidades tradicionais representam um contingente populacional e uma dimensão

territorial significativos, somando aproximadamente 5 milhões de famílias, 25 milhões de pessoas, que ocupam cerca de ¼ do território nacional.

A terra e território sempre se constituíram na base material da sobrevivência e dos significados culturais que compõem as identidades sociais desses grupos. Ademais, a existência de tais comunidades, baseada em sistemas sustentáveis da exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenha papel fundamental na proteção da natureza, na manutenção da diversidade biológica e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Não obstante, parte considerável das áreas ocupadas por estes Povos e Comunidades ainda corresponde a terras não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente, como resultado do contato, mais ou menos recente, e quase sempre violento, com a sociedade nacional. A morosidade nos processos de regularização fundiária agrava sobremaneira este quadro, estimulando invasões e depredações nos territórios.

A histórica invisibilidade destes segmentos sociais e o abandono a que foram relegados pelo poder público resultaram em condições de vida precárias, na exclusão social e produtiva, na discriminação e na ausência de dados demográficos e estatísticos específicos para orientar prioridades na definição das políticas públicas. Herança que se revela, ainda hoje, no preconceito racial e étnico, nos baixos índices de desenvolvimento humano, nos altos índices de desnutrição, mortalidade infantil e de doenças provocadas por carências alimentares, colocando os Povos e Comunidades Tradicionais como público prioritário para as políticas de segurança alimentar e nutricional.

A PNAD 2007 destaca a precariedade de dados estatísticos étnicos no Brasil. Segundo o IBGE, que no “caso da América Latina – também negra e indígena na sua composição populacional, com o considerável aporte de africanos pelo tráfico colonial, além da presença de povos autóctones no seu território – se verifica, de uma maneira geral, uma relativa ausência de inclusão sistemática de quesitos relativos à cor, raça ou origem étnica das suas populações. Entre as exceções, podem ser mencionados os casos pontuais de pesquisas amostrais com a categorização étnico-racial no Uruguai, em 1996/1997, na Colômbia, em 2000, e em Honduras, em 2002. Por outro lado, a partir dos censos demográficos dos anos 2000, alguns países focalizaram a identificação da sua população indígena.”¹

Com relação à população negra e parda, sem distinguir povos e comunidades tradicionais, apesar de inúmeros dos seus representantes serem negros ou pardos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2004) aponta a desigualdade racial como um fator preponderante de geração de insegurança alimentar e aponta para um conjunto de fatores que gera permanência da precariedade nas condições de vida da população negra e parda e, pior, a ausência de perspectivas de reversão desse horizonte no curto prazo, concluindo: as “desigualdades raciais manifestas em todos os indicadores analisados expressam a recorrente exclusão social à qual homens e mulheres, identificados como pretos ou pardos, são submetidos ao longo do percurso de suas vidas. Sistemáticamente desfavorecidos quanto às condições de moradia, assistência médico-sanitária, escolaridade, emprego e renda, para mencionar os mais importantes fatores de exclusão, este segmento populacional de ascendência africana e indígena também apresenta maiores níveis de mortalidade infantil,

¹ Estudos & Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 21. Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

menores valores de esperança de vida ao nascer, maiores índices de mortalidade de jovens e maiores proporções de mortalidade de gestantes”.²

No caso dos Povos Indígenas, registram-se índices alarmantes de desnutrição e mortalidade infantil. Segundo o presidente da FUNAI, observa-se entre os índios “os piores indicadores de todos os segmentos sociais do Brasil. Por exemplo, a mortalidade infantil é de 48,5/1.000 nascidos vivos”. Ou seja, mais que o dobro do índice nacional. O presidente da FUNAI destaca, ainda, que “a ocorrência de malária triplicou, na população indígena, entre 2003 e 2007”³. Contudo, estes índices também se relacionam com a perda de recursos naturais nas terras indígenas, provocadas pelo desenvolvimento econômico predatório no entorno ou dentro delas, caso de ocupações ilegítimas das terras em processo de demarcação, quase sempre longos.

Grande parte desses problemas, além de resultarem das dificuldades dos PCTs no acesso aos seus territórios e às políticas públicas oferecidas aos demais segmentos da sociedade brasileira, também decorrem do não reconhecimento de suas singularidades e do despreparo dos órgãos e agentes públicos para lidar com esses grupos.

4. O etnodesenvolvimento como referência para as políticas públicas de SAN e correlatas

Durante séculos, sobretudo no mundo ocidental e na percepção dos setores sociais hegemônicos econômica e politicamente, prevaleceu a idéia de que os povos tribais, indígenas e comunidades tradicionais, negras ou não, eram grupos humanos que não haviam alcançado o mesmo estágio de evolução e civilização que se estabelecera nas sociedades européias e, mais tarde, norte-americanas.

Com base nessa idéia, as elites dominantes, tanto dos países hegemônicos, quanto dos colonizados, caso do Brasil, construíram uma imagem altamente etnocêntrica e preconceituosa daquelas populações, que eram descritas, em documentos oficiais, como “primitivas”, “bárbaras” e “atrasadas”. E, em geral, como incapazes de compreender e partilhar os avanços civilizatórios conquistados pela humanidade. Por isso mesmo, essas populações foram apresentadas como “obstáculos à civilização” e ao “progresso”, como ocorre, principalmente, do século XVIII em diante, ou “obstáculos” ao “desenvolvimento”, noção que se consolida no contexto pós II Guerra Mundial.

Em muitos países, esta percepção, ainda hoje hegemônica, gerou práticas sociais perversas e justificou políticas de Estados e ações de grupos sociais, que resultaram em genocídio e etnocídio, e na renitente discriminação social e preconceito étnico e racial, contra inúmeros grupos. Ressalte-se que o etnocídio “ocorre quando a eliminação não é física, mas cultural, ou seja, aniquila-se o outro através da sua assimilação cultural. São impedidas ou eliminadas outras formas de pensar, agir, refletir o mundo. Hábitos, conhecimentos, rituais, línguas e outras manifestações culturais, específicas dos povos indígenas, são **substituídos**,

² *Idem.*

³ Ata da 5ª Reunião da Comissão Nacional de Política Indigenista, da qual participaram o Presidente Lula e 8 ministros, realizada em 18 de junho de 2008, in: www.funai.gov.br. De acordo com a Funasa, a mortalidade infantil indígena ficou em 44,37% em 2008.

através de mecanismos do próprio Estado, por formas de agir e pensar da sociedade ocidental hegemônica”⁴.

Nesse contexto, os territórios onde viviam populações tribais, povos indígenas e comunidades tradicionais foram atravessados ou ocupados, em inúmeras regiões do mundo, por grandes obras e ondas de (i)migrantes, promovidas pelos Estados nacionais, as quais eram consideradas essenciais para os objetivos de desenvolvimento econômico e de segurança dos Estados nacionais, e mesmo das populações citadas, todavia, não raro tiveram clara direção etnocida, com graves consequências sobre as suas condições, quando não resultaram em sua eliminação física e cultural.

No Brasil, esta é uma realidade conhecida por muitos povos indígenas, conforme registra a literatura antropológica brasileira, que foram proibidos de falar sua língua, realizar suas festas, transmitir sua sabedoria para as gerações mais novas, manter suas crenças e assim por diante. O resultado deste processo, em muitos casos, é a perda ou mesmo a recusa destes povos em manter sua identidade indígena, preferindo se identificar como caboclos, sertanejos, brasileiros, para poder fugir da repressão e opressão cultural⁵.

Não é diferente a história das populações de ascendência negra, cujos rituais, manifestações artísticas e religiosas foram, durante séculos, perseguidos e criminalizados pelo Estado e ainda hoje sofrem com o preconceito e a discriminação.

As CP 6 e 5 do CONSEA, ao eleger o etnodesenvolvimento como uma diretriz a ser plenamente incorporada no conjunto das políticas públicas do Estado brasileiro, e em especial nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, rejeita firmemente as ações e as políticas que impliquem qualquer tipo de ação etnocida, evolucionista ou integracionista, que pretendam torná-los “melhores”, “mais desenvolvidos”, agredindo os direitos assegurados a esses segmentos pela Constituição Federal, legislação infraconstitucional e convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil⁶.

Convém, portanto, definir a noção de etnodesenvolvimento e esclarecer sua aplicação às políticas públicas do Estado Brasileiro. Na América Latina, a noção de etnodesenvolvimento ganha corpo a partir das críticas “aos efeitos etnocidas das políticas desenvolvimentistas”. Em eventos importantes realizados na região - como a Reunião de Barbados, em 1971, e a Reunião de Peritos sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina, promovida pela articulação entre UNESCO e FLACSO em dezembro de 1981, em São José, Costa Rica – o etnodesenvolvimento orientou a formulação da proposta para um ‘desenvolvimento alternativo’, marcado por projetos de futuro próprio aos povos indígenas.⁷

Um dos principais formuladores da noção de etnodesenvolvimento foi o antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen, que, até 2007, era Relator Especial da ONU para a defesa dos

⁴ Cássio Noronha Inglez de Sousa. Etnodesenvolvimento: Uma breve discussão, In: “Guia para formação em gestão de projetos indígenas”, ALMEIDA, Fábio V. R. de (org), PDPI, Editora Paralelo 15, Brasília, 2008.

⁵ *Idem*.

⁶ Ver, neste sentido, o voto do Ministro do STF, Ayres de Brito, a favor da homologação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. Embora se refira apenas aos direitos indígenas, o texto é instigante para se pensar, numa mesma linha, os demais povos e comunidades tradicionais.

⁷ SOUZA LIMA, Antonio Carlos de, e BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs.). 2002. Etnodesenvolvimento e políticas públicas. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.

direitos dos povos indígenas. Suas idéias acerca desta noção datam do final dos anos 1970 e início dos 1980, momento em que o preconceito e discriminação contra os povos indígenas e tribais e a apologia do crescimento econômico eram ainda muito fortes em todo o mundo. Certamente, suas idéias contribuíram para a elaboração da Convenção 169 da OIT e, no Brasil, para a formulação dos direitos dos povos indígenas e quilombolas na Constituição de 1988.

O autor sustenta que o etnodesenvolvimento pressupõe, antes de tudo, que os povos indígenas tenham o controle de suas vidas, de suas terras, dos seus recursos naturais, de suas organizações sociais. A seguir, estabelece as principais premissas para que, de fato, o etnodesenvolvimento se concretize, em oposição ao modelo ocidental de desenvolvimento: i) seu objetivo prioritário é a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas; ii) prioriza a visão dos povos indígenas na busca da resolução de seus problemas e satisfação de suas necessidades; nessa busca, valoriza e utiliza conhecimento, tecnologia, tradição e recursos locais (...); deve, também, garantir uma relação equilibrada com o meio ambiente e os recursos naturais necessários para a sobrevivência e o bem-estar dos povos indígenas; (iii) e, por fim, proceder a uma ação integral de base, valorizando atividades mais participativas e evitando a centralização decisória.

Mais tarde, sobretudo a partir dos anos 1980, diversos antropólogos brasileiros e outros atores envolvidos com os PCTs, se apropriaram dessa noção de etnodesenvolvimento e passaram a adotá-la tanto no âmbito acadêmico quanto no das políticas públicas e no universo da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e organizações não governamentais comprometidas com a defesa dos direitos de cidadania para essas populações.

De forma resumida, a noção de etnodesenvolvimento que hoje orienta, juntamente com a legislação em vigor, as políticas públicas para os PCTs, reafirma os princípios básicos de respeito à autonomia e à autodeterminação dessas populações; a garantia de suas terras; sua participação qualificada, por meio de mecanismos de controle social que garantam a formulação e implementação de ações com base em propostas endógenas; consentimento livre e informado, com base em consultas diretas ou a seus representantes, sobre quaisquer políticas que possam afetar suas terras e qualidade de vida (Convenção 169); desenvolvimento de atividades norteadas pelos preceitos da sustentabilidade, da não geração de dependência tecnológica e econômica, assim como pela gestão transparente dos recursos necessários à sua realização; o enfoque à proteção das terras e territórios e à valorização dos conhecimentos e técnicas destes povos.

Essa noção de etnodesenvolvimento e seus princípios vêm sendo adotados em textos institucionais (decretos, portarias e outros), na constituição de grupos de trabalho e na orientação de programas e ações e, ainda, nas reivindicações que exigem a efetivação dos direitos de cidadania e o respeito à autonomia e determinação dos seus modos de vida e organização social.

No que diz respeito ao Governo Federal, diferentes instituições têm adotado essa noção, ainda que de maneira tímida, com dificuldades jurídicas, institucionais, administrativas e operacionais, e, sobretudo, de forma pontual e não generalizada como deveria ser. De maneira geral, a adoção do etnodesenvolvimento como referência de política pública, em muitos casos, se restringe aos programas e ações de caráter específico para PCTs, situação que explica, em larga medida, as dificuldades mencionadas.

5. Balanço dos avanços nas políticas públicas

É inegável a conquista de espaço dos PCTs, nos últimos anos, e os avanços nas políticas públicas para este segmento social. Criaram-se novas políticas específicas e o orçamento da União para estas políticas foi significativamente ampliado. No que se refere à legislação, a promulgação da Convenção nº 169 da OIT pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, representam um avanço no reconhecimento do direito à diferença e a participação livre e informada de todos os povos e comunidades tradicionais. Outros exemplos são o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, a Instrução Normativa do INCRA nº 49, a Convenção da UNESCO sobre Diversidade Cultural (2007) e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o processo de titularização dos territórios quilombolas e estabelece a divisão de responsabilidade da regularização fundiária de terras de quilombos e, semelhantemente, são definidas as responsabilidades do INCRA/MDA, SEPPIR e FCP/Minc. A criação, em 2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial também espelha o esforço do Governo em combater as desigualdades raciais no país.

Além disso, diversos programas, planos e ações têm contribuído para aprimorar o exercício dos direitos e a condição de vida dos PCTs. Como, por exemplo, a Carteira Indígena, o Programa Brasil Quilombola, a Carteira de Agroextrativismo, o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas, os Projetos Demonstrativos da Amazônia, o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade, os programas de assistência técnica específica para povos indígenas e comunidades quilombolas, as ações de reforma agrária, de apoio à agricultura familiar e outros. A criação do grupo de trabalho interministerial da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), também se destaca como espaço democrático de elaboração de políticas e respeito às especificidades dos povos e comunidades tradicionais.

Esses espaços democráticos e intersetoriais de elaboração de diretrizes e políticas voltadas aos povos e comunidades tradicionais vêm se ampliando significativamente. Várias instâncias de controle social, consultivas e deliberativas foram instituídas, como: o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, a Comissão Nacional de Política Indigenista, o Comitê Gestor do Programa Brasil Quilombola e as Comissões Permanentes de SAN de povos e comunidades tradicionais e populações indígenas no âmbito do CONSEA.

Importante frisar que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, instância governamental responsável pela coordenação e monitoramento das políticas de SAN, produziu um Documento Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional para subsidiar a III CNSAN + 2, realizada em Brasília, entre os dias 29 de setembro e 01 de outubro de 2009. Esse documento é orientado pelas diretrizes aprovadas na III CNSAN. Uma dessas diretrizes é “Ampliar e coordenar ações de SAN voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais”. Dessa maneira, a sociedade teve acesso aos principais avanços e desafios, segundo a visão governamental, das políticas de SAN para PCTs⁸.

⁸ Ver páginas 36 a 40 do Balanço das Ações de Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional apresentado pela CAISAN no Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional III Conferência +2, realizada em Brasília em setembro de 2009.



No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional de povos e comunidades tradicionais, seis órgãos com *status* ministerial desenvolvem políticas que atingem, especificamente, a Segurança Alimentar e Nutricional dessas populações, por meio de sete programas, os quais se dividem em 33 ações. O volume de recursos para esses programas passou de aproximadamente R\$ 380 milhões, em 2005, para R\$ 503 milhões em 2009.

Apesar dos progressos, existem muitos desafios a serem enfrentados, como se verá a seguir.

6. Desafios e perspectivas

Dentre os grandes desafios para a garantia dos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, previstos na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e nas leis, tratados e convenções internacionais adotados pelo Brasil, está a plena e ágil efetivação destes direitos, com destaque para o direito aos seus territórios e aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução sociocultural e econômica. O que significaria reconhecer que a cidadania plena para os PCTs implica no exercício de sua autonomia para escolher os seus próprios caminhos de acesso à uma vida digna, em igualdade de condições com os demais grupos que compõem a sociedade brasileira, sem abrir mão de sua diversidade, de seus modos de vida, de suas diferenças.

Todavia, os avanços mencionados acima, embora constituam conquistas e garantias de direitos fundamentais e ainda que se expressem em políticas públicas, universais ou específicas, esbarram muitas vezes no preconceito dos próprios agentes públicos e no desconhecimento dos direitos mencionados. Além disso, permanecem, sem grandes avanços, as dificuldades de acesso às políticas e programas, e, ainda, de acesso aos mecanismos de transferência de recursos da União, sobretudo repasses que dependem da assinatura de convênios operacionalizados via editais de chamada pública.

Note-se também que o alcance das políticas direcionadas para PCTs ainda é bastante limitado. A atenção dada a estas populações que vivem – muitas vezes, forçadas – em centros urbanos é bastante precária ou inexistente. E mesmo os projetos desenvolvidos em outros espaços, como os territórios da cidadania, ainda necessitam de reforço institucional e orçamentário.

Há que considerar, também, que o aumento dos recursos para as políticas públicas de interesse direto dos PCTs não tem correspondência com o nível de execução desses recursos. O melhor ano foi 2006, quando a execução atingiu quase 91%; contudo, em 2008, por exemplo, o total de despesas pagas atingiu apenas 77,83%. Logo, considerando a vulnerabilidade das populações em tela, além de elevar o aporte de recursos, torna-se fundamental aprimorar a gestão dos programas.

Um desafio estratégico é superar a fragilidade institucional de várias ações e iniciativas importantes, limitadas no tempo e sem qualquer garantia de continuidade e de institucionalidade.

É o caso, por exemplo, das carteiras de fomento a projetos de Povos e Comunidades Tradicionais, como a Carteira do Agroextrativismo, a Carteira Indígena e o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas – PDPI (MMA), que, entre outras poucas ações de fomento, podem ser acessadas diretamente por povos e comunidades tradicionais, e se

baseiam nos princípios do etnodesenvolvimento, contribuindo substancialmente para o fortalecimento institucional destes segmentos e de suas organizações, para a inclusão social e produtiva dos sujeitos de direito, para a ampliação da produção sustentável de alimentos e para a geração de renda.

Nos projetos de cooperação internacional, os arranjos para repasse de recursos através de instituições do sistema bancário público, que funcionam com ou sem recursos extras de fontes de fomento internacional, vêm permitindo o repasse de recursos públicos de forma direta, embora ainda com morosidade e submetidos a procedimentos bastante burocráticos, para apoiar as entidades de povos e comunidades tradicionais e organizações não governamentais de sua rede de apoio.

Todavia, nenhuma destas iniciativas tem garantia de continuidade nos próximos anos, uma vez que os projetos de cooperação internacional têm prazos para serem finalizados. Tais iniciativas, na sua maior parte, de caráter demonstrativo, por exigência das próprias normas que regem os projetos de cooperação internacional, correm o risco de desaparecer sem que as experiências e lições aprendidas sejam incorporadas em políticas públicas permanentes e continuadas.

Além disso, a Lei 8.666, o Decreto Presidencial 6.170/07 e suas alterações (Decretos 6.428/08 e 6.619/08), a Portaria Interministerial MF/MP/MCT nº127, de 2008, e suas alterações, que dispõem sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, embora tenham o necessário propósito de dar maior transparência à aplicação dos recursos e reduzir a burocratização dos procedimentos de repasses de recursos públicos, constituem-se, na prática, em poderosos obstáculos no acesso desses povos e comunidades aos recursos da União.

Isso ocorre, principalmente, devido à inadequação da legislação às condições e especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais, cujas instituições em grande medida ainda são frágeis e com pouca capacidade técnica para fazer frente às exigências previstas na legislação.

Como resultado disso, o acesso a Editais de caráter universal ou específico para a promoção da qualidade de vida, da segurança alimentar e nutricional, dentre outras temáticas que atendam às necessidades dos PCTs, por parte de suas próprias entidades, é baixíssimo. Grande parte destes editais é dirigida para os estados e municípios, cujos dirigentes, não raro, propõem projetos e ações sem que Povos e Comunidades Tradicionais exerçam sua autonomia quanto ao que desejam para suas sociedades e, pior, sem que estes sejam consultados, ouvidos na elaboração, implementação e avaliação das iniciativas. Ademais, não raro, em fóruns que reúnem lideranças representativas desse segmento, são denunciadas situações em que os recursos sequer chegam às comunidades.

Obviamente, não se trata de defender que os recursos da União para políticas públicas para PCTs sejam canalizados integralmente para as organizações desse segmento. Estas políticas devem ser executadas pelo poder público. Os entes federados devem executar políticas públicas permanentes e estruturantes voltadas para esses grupos, cabendo evidentemente garantir a efetiva participação dos sujeitos de direito em todas as fases do processo, a eficiência e o respeito às especificidades dos PCTs. Daí a necessidade de, também capacitar os gestores públicos com vistas a melhorar a capacidade técnica e operacional dos municípios, estados e governo federal.



Em todo caso, é fundamental que a incorporação dos princípios do etnodesenvolvimento nas políticas públicas assegure a possibilidade das organizações dos PCTs disporem de mecanismos de acesso aos recursos públicos em igualdade de condições com organizações não governamentais de outros segmentos sociais.

Neste sentido, para garantir a efetivação de Políticas Públicas diferenciadas e o pleno acesso às políticas universais, como um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, é necessário que o Estado desenvolva mecanismos adaptados às realidades sociais desses povos e comunidades, respeitando as suas diferenças, de modo a dar efetividade ao previsto na Constituição. Logo, o Governo Federal deve tratar, com absoluta prioridade e a necessária agilidade, a implementação das proposições aprovadas na III CNSAN relativas direta ou indiretamente aos PCTs, as quais incorporam as diretrizes e princípios do etnodesenvolvimento. Certamente, com esta medida, grande parte das dificuldades registradas neste documento seriam superadas, inclusive, algumas delas no curto prazo.

7. Propostas

- 7.1. Que o Governo Federal encaminhe ao Congresso Nacional proposição que transforme em lei o Decreto 6.040, de 2007, assegurando que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais seja uma política de Estado, visando a garantia permanente dos direitos;
- 7.2. Que sejam criados, quando inexistentes, marcos regulatórios de acesso institucionalizado aos territórios tradicionais e aos recursos naturais de que se utilizam os povos e comunidades tradicionais, inclusive com políticas de promoção da biodiversidade – e sua manipulação sustentável – e de proteção dos biomas em que essas populações estão inseridas;
- 7.3. Ampliar e consolidar, na forma de políticas públicas de Estado, as ações e programas específicos para a promoção do etnodesenvolvimento de Povos e Comunidades Tradicionais, superando as ações demonstrativas, realizadas no âmbito dos projetos de cooperação internacional;
- 7.4. Ampliar e consolidar instrumentos legais que favoreçam o acesso dos Povos e Comunidades Tradicionais às políticas públicas de caráter universal (PRONAF, PAA, ATER e outras), adequando-as às especificidades deste público, considerando-se a dimensão do etnodesenvolvimento;
- 7.5. Criar mecanismos de repasse de recursos da União adequados às especificidades de Povos e Comunidades Tradicionais;
- 7.6. Promover, de forma consistente e continuada, a capacitação de Povos e Comunidades Tradicionais para o exercício da cidadania e pleno acesso às políticas públicas, de caráter universal ou específico e o fortalecimento institucional de suas organizações e associações de modo que possam acessar recursos públicos, em igualdade de condições com os demais setores da sociedade brasileira;

- 7.7. Construir instrumentos de incentivo à produção que represente o conhecimento, a cultura e a soberania alimentar dos Povos e Comunidades Tradicionais, valorizando suas tecnologias e garantindo a sobrevivência de seus modos de vida;
- 7.8. Que o Estado realize, através das instituições competentes, um levantamento socioeconômico e demográfico sobre Povos e Comunidades Tradicionais em todo o território nacional, com georeferenciamento e com participação de representantes desses grupos na sua concepção, implementação e acompanhamento.
- 7.9. Que o IBGE institua um censo específico para PCTs, crie departamento específico para trabalhar dados e informações concernentes a essas populações e adote novas categorias identitárias, a serem consideradas no ato de realização de suas pesquisas e levantamentos estatísticos, de modo a superar a precariedade dos dados disponíveis sobre Povos e Comunidades Tradicionais;
- 7.10. Que o Governo federal recomende às instituições públicas, inclusive as bancárias e policiais, que promovam a capacitação de gestores públicos, em todas esferas de governo, sobre os direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, de forma a combater o preconceito étnico-racial e a discriminação no acesso a bens, serviços e políticas públicas;
- 7.11. Que o presidente da República crie, por decreto, a “Carta de Serviços aos Povos e Comunidades Tradicionais” de forma a simplificar e agilizar o atendimento a estas populações e assegurar o reconhecimento de seus direitos e diferenças pelas instituições e órgãos públicos federais, incluindo bancos e instituições de segurança pública;
- 7.12. Elaboração de uma cartilha destinada aos agentes públicos sobre os direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais à cidadania plena e ao atendimento diferenciado, de forma a promover o respeito às especificidades deste segmento e combater a discriminação social e o preconceito étnico e racial;
- 7.13. Elaboração de uma cartilha sobre as políticas públicas que dialogam, diretamente ou indiretamente, com a promoção da SAN e do direito humano à alimentação, visando informar e apoiar os Povos e Comunidades Tradicionais no acesso a estas políticas;
- 7.14. Que o Ministério da Educação (MEC) agilize a inserção de conteúdo relativo aos PCTs nos parâmetros curriculares da educação básica;
- 7.15. Que o Estado brasileiro, na implementação de grandes projetos de desenvolvimento, estabeleça mecanismos legais e participativos de licenciamento étnico-social, similar ao licenciamento ambiental;
- 7.16. Que o Estado brasileiro garanta a efetiva posse da terra e a regularização dos territórios dos Povos e Comunidades Tradicionais, rompendo com a lentidão e entraves que caracteriza os processos realizados até o momento;
- 7.17. Que o governo brasileiro fortaleça as políticas públicas de combate à discriminação racial e religiosa.
- 7.18. Que o governo brasileiro, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), reconheça o patrimônio material e imaterial, legado da diáspora africana, expresso na utilização das plantas e alimentos tradicionais (formas de cultivo e preparo), na gastronomia e nas práticas de cura.



- 7.19. Que o governo apóie a aprovação do Projeto de Lei nº 231/2007 (Lei do “Babaçu Livre”) e promova a proteção e o acesso do PCTs aos babaçuais.
- 7.20. Que o Congresso Nacional aprove o projeto de lei do Estatuto dos Povos Indígenas e do Conselho de Política Indigenista, encaminhados pela CNPI, respeitando a vontade dos Povos Indígenas, que participaram de sua elaboração;
- 7.21. Que o Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, analise com prioridade os processos judiciais que envolvam a demarcação de territórios de PCTs, e agilize a tramitação e finalização desses processos;