

I. Recomendações:

1. Assegurar Diretrizes e Princípios do Etnodesenvolvimento nas Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para a População Negra e para os Povos e Comunidades Tradicionais

Para tanto é necessário:

1. Assegurar o direito humano à alimentação adequada, mediante a segurança alimentar e nutricional, com vistas à soberania alimentar, respeitando a cultura dos povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, por meio de medidas legais que coíbam o avanço do agronegócio e a produção dos agrocombustíveis;
2. Respeitar, regularizar e executar os marcos legais existentes na Constituição Federal, nos Acordos e Tratados Nacionais e Internacionais, referentes aos povos e comunidades tradicionais;
3. Garantir o direito de consulta prévia informada, no caso de licenciamento e implementação de obras e empreendimentos sobre territórios tradicionais (povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais);
4. Reconheçam as especificidades dos povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais na construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assegurando acesso diferenciado e participação social.
5. Assegurar o acesso às políticas públicas universais, garantindo o direito de consulta e anuência.
6. Regulamentar o acesso institucionalizado ao território dos povos e comunidades tradicionais (extrativistas, pescadores artesanais, caiçaras, pantaneiros, geraizeiros, caatingueiros, ciganos, pomeranos, quebradeiras de coco babaçu, marisqueiras, seringueiros, faxinalenses, povos de terreiro, dentre outros), definindo os órgãos competentes e reconhecendo as diversas modalidades de apropriação e uso tradicional das terras.
7. Viabilizar a pesquisa nacional sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil, assegurando visibilidade e inclusão sócio-política desses segmentos sociais.
8. Promover, em caráter de urgência, a recuperação de áreas degradadas, nos territórios regularizados ou em vias de regularização, tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais.
9. Incentivar a criação de fundos específicos voltados para o financiamento de atividades produtivas dos povos indígenas, dos quilombos, dos povos e comunidades tradicionais, com assistência técnica adequada e com regras administrativas que respeitem as suas realidades sócio-culturais.
10. Realizar a imediata de identificação, reconhecimento, demarcação, regularização e titulação dos territórios Quilombolas (observando-se que as metas do atual PPA não serão cumpridas).
11. Desburocratizar do acesso às políticas públicas, priorizando de fato as organizações quilombolas.
12. Priorizar a criação de políticas de estado ao invés de programas de governo que venham beneficiar os quilombolas.

13. Promover a retirada dos intrusos dos territórios das comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares e acelere os processos de titulação já em curso.
14. Executar as políticas públicas de forma intersetorial e promova ações afirmativas em curto prazo, com a perspectiva de respostas concretas, fundamentadas nos marcos legais existentes.
15. Desenvolver os programas de fomento com base na agroecologia, que consubstancia a perspectiva da segurança alimentar e nutricional com base na diversidade e no respeito às culturas alimentares tradicionais.
16. Garantir o acesso dos povos e comunidades tradicionais a todas as espécies de sementes e mudas que estão associadas ao conhecimento tradicional que vem sendo transmitido de geração em geração, fomentando a produção de alimentos de acordo com a sua cultura alimentar e promovendo e recuperando a biodiversidade.

II – Prioridades Orçamentárias

Considerando a situação de grave vulnerabilidade social e, conseqüentemente, de insegurança alimentar e nutricional de diversas populações negras e tradicionais, é fundamental aumentar os recursos da ação Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos (código 2792), executada pelo MDS, para R\$ 520 milhões, para o período de 2012-2015, com o objetivo de fazer com que a distribuição de cestas adquira caráter contínuo e alcance todos as famílias que necessitam da prestação assistencial para alimentar-se regularmente e com qualidade. Os povos indígenas também são beneficiários desta ação.

Também é fundamental ampliar os recursos destinados à ação Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos (código 1642, do programa 1336: Brasil Quilombola), executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, considerada, pelo CONSEA, estruturante para a garantia da SAN das comunidades quilombolas. É fundamental que esta ação seja fortalecida, não apenas para a concretização de política reparatória, mas também para garantir o espaço necessário para a promoção do etnodesenvolvimento dos milhares de indivíduos que têm os seus direitos e subsistência ameaçados pela invasão de território conquistado durante longo processo histórico. Se os espaços das comunidades quilombolas não forem reconhecidos e protegidos o Brasil, estará em risco a sobrevivência de milhões de pessoas e de ampla parcela do patrimônio cultural nacional. Portanto, solicita-se que o orçamento dessa ação seja de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) anuais.

Por fim, o CONSEA propõe o fortalecimento das ações do Programa Povos e Comunidades Tradicionais (1145), cujas ações são fontes orçamentárias para execução de atividades no âmbito do Plano Nacional para Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade que é coordenado pelo MMA, MDA, CONAB e MDS. Este plano é a estratégia de execução do eixo “Produção Sustentável” da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007). As ações a serem fortalecidas são:

- A. Fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais (atual ação 6087), com a destinação de, no mínimo, R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) anuais;
- B. Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais (atual ação 200I), com orçamento de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) anuais;
- C. Capacitação de Comunidades Tradicionais (atual ação 6060), que necessita de R\$ 41.000.000,00 (quarenta e um milhões de reais) anuais.

III - Justificativa:

O Brasil, em seu processo de formação como Estado moderno, excluiu 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. 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 subempregada.

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 (PCTs)”, 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. Os Povos e Comunidades Tradicionais são contemplados, ainda, pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, ratificada pelo Brasil em 2003.

Nos últimos 20 anos e, em especial, ao longo das duas últimas gestões do Governo Federal, PCTs vivenciaram 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 essas populações. 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.

Para reverter esse quadro negativo, o Consea defende 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, rejeitando, assim, as políticas que impliquem qualquer tipo de ação etnocida, evolucionista ou integracionista.

O etnodesenvolvimento pressupõe que os povos tradicionais 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: 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.

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 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.

Terras

O direito e uso da terra são a base de uma estratégia para a soberania alimentar e garantia do direito humano à alimentação adequada dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e comunidades quilombolas e adotaremos o termo “terras”, conforme Art. 13 da Convenção 169 da OIT. A utilização do termo "terras" inclui o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Como membros do CONSEA, adotamos o princípio da soberania alimentar e nutricional como eixo central para essa discussão. A realização desta plenária justifica-se pela necessidade de uma problematização e construção de propostas sobre a regularização fundiária, demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades tradicionais como condição para o sucesso da política de segurança alimentar e nutricional em nosso país. Esperamos que este documento e o debate posterior possam orientar a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Com a globalização e a adoção de políticas neoliberais, a partir dos anos 80, o problema da terra se agravou e tende a se tornar explosivo no mundo todo. Com o incremento do agronegócio baseado no latifúndio, produtos primários como minérios, celulose, grãos, carne, petróleo e etanol ganharam importância estratégica nos mercados globais e, hoje, eles promovem a expulsão da população do meio rural, particularmente dos povos e comunidades tradicionais, numa escala que virá a ser contabilizada na casa dos milhões de pessoas.

No Brasil, a nona economia do mundo, a questão da terra continua a se situar, mas de forma renovada, no centro do conflito social. Ela alimenta a profunda desigualdade e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico.

A questão da terra está no centro do conflito sobre agrocombustíveis, e influi no aumento de preços dos alimentos. Ela é o cerne do conflito sobre a terra indígena Raposa Serra do Sol, e de quase todas as terras indígenas e áreas de quilombos. Ela tem forte ligação com o desmatamento da Amazônia para avanço do agronegócio.

Inúmeros conflitos existem entre as comunidades quilombolas e grandes fazendeiros devido às terras ocupadas pelos quilombolas sem a respectiva proteção federal. Em alguns casos o governo tomou partido daqueles que se opõem às reivindicações dos quilombolas. Tais conflitos intensificam-se, freqüentemente, ao ponto que latifundiários recorreram ao uso de táticas de intimidação.

Apenas 4% do território da Amazônia legal são regularizados, o que alimenta toda sorte de invasões e fraudes. As terras devolutas vão sendo invadidas, configurando uma gigantesca fraude que avança há mais de um século pelo território nacional e atualmente tem sua fronteira de expansão na Amazônia. Cabe ressaltar que “terras devolutas” são terras de povos e comunidades tradicionais que os governos se apropriaram de forma indevida e indebitamente.

A última iniciativa que alimenta a indústria da legalização da grilagem é a medida provisória 422, de março de 2008. Ela dispensa a licitação para a compra de terras públicas. Quem tem a titulação, ou simplesmente a posse de terras (e pela medida provisória a extensão pode chegar a

até 1500 hectares), e quer regularizá-las, deve levar a documentação solicitada ao INCRA. Evidentemente, pequenos posseiros e ribeirinhos não têm essa informação, nem recursos para providenciar os documentos.

Para os territórios étnicos-raciais a terra não é apenas um meio de produção da sua subsistência e reprodução física, mas, sobretudo, um patrimônio sócio-cultural. A terra, para eles, é a sua casa, o lugar onde nascem, crescem e desenvolvem suas diferentes formas de vida. É o lugar onde enterram seus mortos e celebram a vida. É o lugar onde produzem e reproduzem sua cultura e convivem de forma costumeira e respeitosa, espiritualmente integradas à natureza. Não é mercadoria, nem propriedade privada de pessoa física ou jurídica. É patrimônio coletivo, de todo um povo, de seus usos e costumes, e assim a apropriação dos seus frutos se dá, igualmente, de forma coletiva, de forma sustentável, seja no âmbito de uma terra, de uma aldeia, ou de grupos familiares extensos.