

TEXTO 1

Povos Tradicionais e Política de Assistência Social: aproximações a partir dos marcos normativos

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la” Eduardo Galeano

Neste primeiro texto faremos reflexões introdutórias à temática do curso a partir de um referencial técnico e normativo. O objetivo é nos aproximar do debate em torno das especificidades que caracterizam os povos e comunidades tradicionais desde uma perspectiva socioassistencial, problematizando e delimitando os desafios de efetivação da Política de Assistência Social, comprometida com o respeito do direito à diferença.

Os povos tradicionais são um importante repositório da memória e cultura do nosso país. Apesar de sua incontestável contribuição, enquanto agentes estratégicos de preservação da biodiversidade e dos conhecimentos milenares dos povos originários, estas populações ainda vivenciam a exclusão e falta de reconhecimento no contexto mais amplo da sociedade brasileira. Tal situação de marginalidade se expressa também na reiterada falta de acesso destas populações ao conjunto de políticas públicas e direitos sociais.

Em reconhecimento das demandas destas populações, fruto da luta e do engajamento de suas lideranças em busca de reconhecimento dos seus direitos, foi instituída, no ano de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT¹ que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, fortalecendo e garantindo o conjunto dos seus direitos sociais com respeito e valorização à sua identidade, formas de organização e instituições.

Cabe à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais coordenar as ações de implementação da PNPCT. Esta Comissão é presidida pelo

¹ Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 19/04/2017.

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 (Decreto nº 6.040).

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente. Vale ressaltar que esta política tem a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável das comunidades e povos tradicionais, dando ênfase ao reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, observando o respeito e a valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

A existência da PNPCT demonstra uma disposição do Governo Federal no sentido de superar as deficiências, no campo das políticas públicas, que reproduzem a exclusão sistemática destas populações. Esta também é uma forma de reconhecer institucionalmente a pertinência das demandas destes segmentos no que se refere a reparação histórica dos danos representados pelo processo de colonização. Contudo, de nada adianta a existência de uma política específica que reconhece o direito de existência e a cidadania destas comunidades se a mesma não se efetivar por meio da legitimação de sua importância por parte dos técnicos que executam as políticas públicas estratégicas para a salvaguarda dos direitos sociais.

Observando os princípios que regem a PNPCT, constantes em seu Art. 1º, é relevante destacar aqueles que se apresentam como diretamente relacionados com o papel da Política de Assistência Social na garantia dos direitos destes segmentos populacionais, quais sejam:

- I – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;
- II – a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;
- III – a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;
- VI – a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;



XIII – a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XVI – a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

O destaque destes princípios não diminui a importância dos demais, haja vista que todos eles se relacionam mutuamente, mas visa ressaltar que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais só se materializa através de uma estreita correlação com os direitos sociais, reconhecidos como elementos centrais da efetivação da Política Nacional de Assistência Social. Reconhecido isto vale levantar, neste momento, um questionamento: **O que temos feito, no âmbito das ações da Política de Assistência, para garantir o efetivo acesso das comunidades e povos tradicionais ao conjunto dos direitos sociais?**

Como veremos ao longo deste curso, as demandas relacionadas a estes segmentos impõe diversos desafios presentes em dispositivos legais e normativos difusos e pouco normatizados. Contudo, a despeito das deficiências no campo normativo (ou na sua efetivação) a materialidade da exclusão destas comunidades se apresenta no cotidiano de intervenção dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Deste modo, é dever nosso conhecer e atuar adequadamente no sentido de garantir que nossas intervenções se balizem pelo respeito às particularidades dos povos tradicionais.

Compreender que o debate em torno desta temática precisa ser ampliado no cotidiano da Política de Assistência Social também implica no reconhecimento das iniciativas que já vem sendo feitas neste sentido. Deste modo, há uma escassa, porém, valiosa literatura onde se pode apreender os esforços de pensar a efetivação dos serviços socioassistenciais numa perspectiva de respeito e observância a interculturalidade. Dentre estes materiais destacamos o *Caderno de Estudos: desenvolvimento social em debate*², nº 9, nº 10 e nº 20, que tratam respectivamente sobre: “Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola”, “Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social” e “Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados”.

² Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=53. Acesso em: 19/04/2017.



A abordagem destas temáticas nos materiais produzidos pelo MDSA reflete os desafios cotidianos de execução da Política de Assistência Social que vem sendo confrontada pelas especificidades dos territórios onde atua e a necessidade de desenvolvimento de estratégias que adequem os objetivos da política pública aos contextos onde ela é ofertada. O olhar atento a estes aspectos se dá na medida em que a meta de universalização da cobertura dos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, se torna uma realidade em todo o território nacional e, deste modo, aproximam a Assistência Social das particularidades dos territórios e populações aos quais oferta seus serviços. Neste processo “particularidades e singularidades presentes no território apontam necessidades de respostas específicas, de acordo com as realidades locais e especificidades socioculturais” (BRASIL, 2016, p. 6).

Segundo as *“Orientações Técnicas trabalho Social com famílias indígenas: proteção social básica para uma oferta culturalmente adequada”*, publicado no ano de 2016), contamos com 21 CRAS implantados em comunidades indígenas, 574 CRAS e 240 CREAS que atendem comunidades indígenas, além da atuação de equipes volantes que totalizam 1.254, em 1.083 municípios. Estes números representam uma crescente preocupação, no âmbito da gestão da Política de Assistência Social, em ampliar a oferta qualificada dos serviços, programas e benefícios levando em consideração as características e demandas específicas destes povos. Além disso a publicação deste Caderno de Orientações sinaliza um esforço no sentido de aliar a Antropologia, o Serviço Social, a Política de Assistência Social e o Trabalho Social com Famílias no sentido de ofertar serviços socioassistenciais sensíveis às especificidades indígenas.

Os materiais acima mencionados são iniciativas pioneiras no sentido de enfrentar os desafios impostos pelo reconhecimento das comunidades e povos tradicionais e da superação de práticas patrimonialistas, tutelares e preconceituosas, que historicamente encobrem diferenças, aprofundam desigualdades e aumentam assimetrias. Trata-se fundamentalmente de reconhecer que as discriminações étnicas e raciais são promotoras de vulnerabilidades específicas que devem ser enfrentadas (BRASIL, 2016).

IMPORTANTE!

A Assistência Social, como um campo de políticas públicas de proteção social – tal como definido no artigo 194 da nossa Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – tem como princípios o atendimento das necessidades sociais da população, a universalização dos direitos sociais, o respeito à cidadania, autonomia e à convivência familiar e comunitária e a igualdade de direitos, sem discriminação de qualquer natureza. Tais disposições significam que a Política de Assistência reconhece o respeito à diferença como um direito assegurado. Isto implica o exercício de intervenções técnicas que observem as especificidades das diferentes culturas em sua forma de organização, modo de vida, língua, religião e subsistência (BRASIL, 2016, p. 8-9).

O conhecimento dos documentos oficiais que balizam a intervenção junto a estas populações é o primeiro passo para a elaboração de estratégias adequadas de atuação junto às

comunidades e povos tradicionais. Deste modo faz-se necessário conhecer como alguns documentos oficiais nacionais e internacionais abordam esta temática.

Como destacado na “*Cartilha Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais*” (2014), os povos e comunidades tradicionais são titulares do direito fundamental à assistência jurídica, de forma integral e gratuita. Ela pode ser acionada de forma coletiva, sempre que houver a necessidade de afirmação, reconhecimento, proteção e defesa de seus direitos étnicos e territoriais. A garantia de acesso à justiça abrange também o direito de serem informados e de participar de todos os processos que lhes digam respeito ou que os afetem, direta ou indiretamente.

Qualquer atuação de órgãos governamentais e mesmo do judiciário junto à estes povos e comunidades deve sempre resguardar a garantia do acesso ao território e aos recursos tradicionalmente utilizados por esses povos e comunidades para a sua reprodução social, cultural, econômica, ancestral e religiosa.

Isso pressupõe que qualquer atuação junto a esses povos e comunidades deve se dar de forma intersetorial (envolvendo as diversas ações e programas governamentais e não governamentais), participativa (com o envolvimento direto de seus representantes no planejamento, execução e avaliação) e adaptada às suas respectivas realidades. Afinal, tais realidades não são compartimentadas, não sendo possível separar ou dissociar aspectos econômicos, jurídicos, produtivos, religiosos, culturais, morais, entre outros. (MINAS GERAIS, 2014, p. 18)

Tais disposições refletem a salvaguarda dos modos de ser e viver destas comunidades que não podem ser ignorados ou ameaçados por intervenções governamentais ou de interesse privado. Qualquer política pública que tenha como campo de atuação o território de uma comunidade tradicional deve estar alinhada com a perspectiva de promoção e proteção dos valores tradicionais

do povo em questão, além de estar atenta à necessidade de adequação técnica, política, estrutural e organizacional que a abordagem intercultural demanda.

De acordo com a Constituição Federal, artigo 215, é dever do estado proteger as manifestações culturais, populares, indígenas e afro-brasileiras, e as dos demais grupos participantes do processo civilizatório nacional. Em seu artigo 216, ela determina que deve ser promovido e protegido, pelo Poder Público, o patrimônio cultural brasileiro, considerando tanto os bens de natureza material quanto imaterial – formas de se expressar, ser e viver – dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Entre estes grupos formadores da sociedade brasileira podemos citar os indígenas, quilombolas, ciganos, pescadores artesanais, marisqueiras, entre outros. Vejamos abaixo o texto constitucional:

Art. 215 – O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso à fontes de cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional [...]

Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I. as formas de expressão;
- II. os modos de criar, fazer e viver;
- III. as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV. as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V. os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas e acautelamento e preservação.

[...]

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Através destes dois artigos o Constituinte determinou que a salvaguarda dos modos de existência, patrimônio material e imaterial, objetos, territórios e saberes é dever do Estado. Deste modo as ações governamentais junto à estas populações devem ter como principal balizador a proteção e a promoção dos modos de criar, fazer e viver que as caracterizam e são expressão de sua tradição. Toda intervenção deve ser resultado de um processo de diálogo e negociação que resulte na criação de alternativas onde o acesso às ações das políticas públicas não venham a ferir

a integridade do direito à autodeterminação e modo de vida destas populações. Além deste caráter preventivo e protetivo o Poder Público, como determina a Constituição, deve ser proativo na defesa das comunidades e povos tradicionais.

Os direitos das comunidades e povos tradicionais não é objeto exclusivo da atenção do Estado Brasileiro. Organismos internacionais, como a OIT – Organização Internacional do Trabalho, também busca assegurar dos direitos destas comunidades. A OIT, através da Convenção nº 169, determina uma série de direitos específicos que visam a proteção das comunidades e povos tradicionais. O Brasil ratificou esta Convenção através do Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

ATENÇÃO!

As Convenções são normas que, quando assinadas pelos países, geram responsabilidades dos Estados e cidadãos e cumprimem o que elas determinam, sob pena de terem recomendações do organismo internacional que as elaborou, o que gera constrangimentos públicos internacionais (MINAS GERAIS, 2014, p. 19).

A Convenção 169, assim como a Constituição Federal, ressalta o dever do Estado para com a proteção dos modos de vida das comunidades e povos tradicionais. É interessante ressaltar o seu artigo 1º onde ela sublinha que o principal critério de definição para determinar se uma comunidade é ou não tradicional é a “consciência de sua identidade”. Ou seja, é por um processo de autodeterminação que uma comunidade ou povo se

define, de acordo com sua identidade e modo de vida, como tradicional. Vejamos o texto original da Convenção:

Artigo 1º

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;
 - 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 de suas 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.
2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

É importante destacar que a utilização do termo “povos indígenas ou tribais” no texto da Convenção não significa que estas populações necessariamente vivam em tribos, mas que elas preenchem todas as condições que a lei determina como “povos tribais”, ou seja: estilos de vida tradicionais, cultura e modo de vida diferentes dos outros setores da sociedade nacional, costumes e formas de viver e trabalhar diferentes e leis especiais que só se aplicam a eles (MINAS GERAIS, 2014, p. 20).

A Convenção nº 169 reflete uma preocupação legítima em relação à autodeterminação e autogestão das comunidades e povos tradicionais. Tal disposição se encontra manifesta nos seus artigos 6º e 7º onde, respectivamente se determina que estas comunidades sejam informadas e tenham participação ativa em qualquer processo que afetem direta ou indiretamente seu modo de vida e o seu direito de decisão sobre o que é ou não importante para eles:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
 - b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem;
 - c) estabelecer meios adequados para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas próprias desses povos e, quando necessário, disponibilizar os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

A Convenção trata ainda da questão dos territórios tradicionais na perspectiva dos direitos territoriais, da proteção contra a violação dos direitos humanos, bem como da preocupação com o

uso de todos os meios necessários ao acesso à justiça, como a utilização de intérpretes.

No esteio das diferentes Convenções internacionais que o Brasil ratifica e que faz referência aos direitos dos povos e comunidade tradicionais existe ainda a Convenção da Diversidade Biológica que tem como objetivo a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. Esta Convenção é importante por reconhecer o papel fundamental das comunidades e povos tradicionais na proteção da biodiversidade e na preservação de relações sustentáveis com os ecossistemas dos territórios onde habitam.

As comunidades e povos tradicionais tem demonstrado a cada dia que é possível estabelecer uma relação harmônica entre humanos e a natureza através dos conhecimentos e das tecnologias tradicionais que, em grande medida, têm assegurado a conservação da biodiversidade nos territórios tradicionalmente ocupados.

Buscando fazer um movimento a fim de redirecionar o olhar para os processos internos ao nosso país destacamos a Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, que cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com a tarefa institucional de coordenar e

articular as diversas ações e políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial e combate à discriminação racial e étnica.

Uma das ações mais estratégicas da SEPPIR se materializa na Lei 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, que tem como objetivo garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

De acordo com o Estatuto da Igualdade Racial:

- I. discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada.
- II. desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;



Os diversos dispositivos normativos e legais que buscamos evidenciar ao longo deste texto trazem um panorama das diversas abordagens e debates em torno dos interesses das comunidades e povos tradicionais. Mais do que regulamentações e dispositivos normativos o que se evidencia é a necessidade de efetivação do que já vem lastreado neste conjunto de decretos, leis, orientações técnicas e convenções.

Precisamos, neste momento, enfrentar os desafios de implementação de políticas públicas que estejam atentas a presença destas demandas nos territórios de atuação das equipes técnicas. Tal desafio demanda um esforço coletivo onde a gestão, os órgãos de controle social, os profissionais e as organizações da sociedade civil articulem seus esforços na construção de estratégias adequadas às realidades, valores, interesses e estrutura que os territórios tradicionais apresentam.

Ao longo deste curso buscaremos refletir acerca destas possibilidades, tendo sempre em mente que não há possibilidade de avanços a partir destas demandas sem a internalização de um compromisso ético-político com o reconhecimento e a defesa do direito à diferença, que resguarda os modos de viver e de pensar destas comunidades.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social (org.). **Trabalho Social com Famílias Indígenas: Proteção Social Básica para uma oferta culturalmente adequada**. Brasília: MDSA, 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 19 abr. 2017.

MINAS GERAIS. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Belo Horizonte: MPMG, 2014. Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Cadernos de Estudos*. Desenvolvimento Social em Debate, n. 9, Brasília, DF, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra, 27 jun. 1989.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Estatuto da Igualdade Racial**. Brasília, DF: Presidência da República, 20 jul. 2010.