

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 10

ISSN 1808-0758

POVOS INDÍGENAS: UM REGISTRO DAS AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Povos Indígenas: um registro das ações
de desenvolvimento social**

Brasília, 2008

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Patrus Ananias

Secretária Executiva
Arlete Sampaio

Secretária Executiva Adjunta
Rosilene Cristina Rocha

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação
Laura da Veiga

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias
Ronaldo Coutinho Garcia

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Lúcia Modesto

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Onaur Ruano

Secretária Nacional de Assistência Social
Ana Lígia Gomes

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Laura da Veiga; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Diana Oya Sawyer; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E RECURSOS TECNOLÓGICOS: Roberto Wagner da Silva Rodrigues; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 10

ISSN 1808-0758

Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado nesta edição apresenta as principais ações executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e seus parceiros voltadas para a proteção social e segurança alimentar de comunidades indígenas no Brasil.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 10 (2008)-
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-
86 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento Social. Brasil. 2. Políticas Públicas. Brasil. 3. Indígenas. Brasil.
I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e
Gestão da Informação.

CDD 330.981

CDU 304(81)

Tiragem: 2.000 exemplares

Impressão: Gráfica Brasil

Coordenação editorial: Monica Rodrigues

Equipe: Marcelo Rocha, Renata Bressanelli, René Couto e Tatiane de Oliveira

Revisão: Carmela Zigoni, Leonor Pacheco, Renata Bressanelli, René Couto e Teresa Lamounier

Editoração: Marcus Freitas

Novembro de 2008

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | 4º andar | Sala 409

CEP: 70 054-906 | Brasília DF | Telefone (61) 3433-1501

<http://www.mds.gov.br>

Fome Zero: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfaps@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

Esta 10ª edição do Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate publicada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) apresenta o registro da experiência de implementação de um conjunto de ações, benefícios e serviços voltados para o atendimento específico de comunidades e famílias indígenas

Cientes de que os piores índices de segurança alimentar encontrados no Brasil são identificados entre os povos indígenas e que essa população está entre as mais vulneráveis, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome mobiliza esforços na priorização de políticas de proteção social voltadas para esse segmento. Um dos principais desafios consiste na garantia de acesso das comunidades indígenas aos serviços públicos e às garantias constitucionais.

Como parte de uma estratégia mais ampla de inclusão dessa população, o governo federal, em 2004, criou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, presidida pelo MDS e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente. O objetivo da comissão é coordenar uma política nacional que vise o “desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”.

Mesmo considerando os avanços do Programa Bolsa Família, ainda persistem dificuldades na inclusão de famílias indígenas no Cadastro Único e, conseqüentemente, no programa. Isto se deve a estrutura familiar diferenciada, falta de documentos de identificação e difícil acesso às terras indígenas, exigindo um planejamento diferenciado do governo para contemplar essas famílias, tarefa que vem sendo cumprida pelo ministério.

No plano da proteção social básica, os CRAS instalados em áreas de atendimento aos indígenas exercem papel fundamental. Por meio deles que as necessidades e demandas dessa população são registradas, além da oferta de informações sobre os serviços e projetos assistenciais do governo federal. Para eliminar a distância entre as comunidades indígenas e as sedes municipais (onde estão instalados os CRAS), o governo federal tem avaliado e investido em projetos de construção destes centros mais próximos aos territórios indígenas, garantindo dessa forma o atendimento efetivo e de qualidade a esses povos.

Com relação à promoção da segurança alimentar e nutricional das comunidades indígenas, esta publicação aborda os desafios que o Ministério da Saúde em conjunto com parceiros enfrentam na construção do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas; e também os resultados que o projeto Carteira Indígena, executado pelo MMA em conjunto com o MDS, produziu ao longo dos últimos anos nas questões de produção sustentável de alimentos pelas comunidades.

Esta publicação se constitui em um insumo para o debate das políticas públicas praticadas no Brasil e fundamentalmente traz elementos que contribuirão para o aperfeiçoamento das estratégias governamentais para a atenção plena das comunidades indígenas.

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SUMÁRIO

- 1. O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS 9**
Stephen G. Baines
- 2. CARTEIRA INDÍGENA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO 17**
Marco Aurélio Loureiro
- 3. AVALIAÇÃO DA CARTEIRA INDÍGENA 23**
Fábio Pedro S. de F. Bandeira, Jocimara Souza Britto Lobão, Lilane Sampaio Rego, Lívia Moura da Silva, Isabel Fróes Modercin, Felipe Oliveira Nunes José Antônio Lacerda Lobão e equipe SAGI/MDS
- 4. DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DO I INQUÉRITO NACIONAL DE SAÚDE E NUTRIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS 43**
Aline Diniz Rodrigues Caldas, Elaine Martins Pasquim, Rosalynd Vinícios da Rocha Moreira e Leonor Maria Pacheco Santos
- 5. AMPLIAÇÃO DO ACESSO DE FAMÍLIAS INDÍGENAS AO CADASTRO ÚNICO E AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 55**
Othília Maria Baptista de Carvalho, Thiago Varanda Barbosa e Renato Bahia Bock
- 6. O CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DOS POVOS INDÍGENAS: AVANÇOS E DESAFIOS 65**
Mariana López Matias e Priscilla Maia de Andrade
- 7. ARTICULAÇÃO E PARCERIAS COM POVOS INDÍGENAS 79**
Aderval Costa Filho e Rosângela Gonçalves de Carvalho

1. O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS

Stephen G. Baines¹

Este artigo de introdução do Cadernos de Estudos que aborda as políticas sociais voltadas para as comunidades indígenas traz uma breve reflexão acerca dos desafios para o desenvolvimento social dos povos indígenas. A intenção no decorrer do texto é dialogar com alguns autores relacionados à temática em questão. Finalizo tecendo comentários sobre os artigos que compõem a publicação.

As mais de 120 sociedades indígenas no Brasil encontram-se em situações muito diversas, desde poucos povos que se mantêm afastados da sociedade nacional à grande maioria de sociedades que há muitas décadas - e em alguns casos séculos - estão em contato contínuo com não-indígenas. Muitos estão articulados politicamente com o Estado e a sociedade civil por meio de organizações políticas indígenas. Conforme aponta João Pacheco de Oliveira (2002, p.105) ao discutir sobre povos indígenas e agências multilaterais, “a realidade atual é de um mundo globalizado no qual as sociedades mantêm fronteiras porosas, são atravessadas por múltiplos processos de diásporas e operam uma revalorização de identidades e saberes locais”.

No tocante às demarcações participativas, os autores Oliveira e Iglesias (2002) traçam o seu surgimento a partir dos contratos assinados pelos governos brasileiro e alemão para a implementação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL). Entre os aspectos a desenvolver nas demarcações participativas ressaltados por Oliveira e Iglesias estão: o fortalecimento das organizações indígenas, a capacitação básica de quadros técnicos, a indenização aos ocupantes não-indígenas, a vinculação da compra de materiais e equipamentos com estratégias políticas das organizações indígenas, a necessidade de assegurar a participação indígena para reverter os moldes coloniais de atuação das empresas nas demarcações, a necessidade da presença da Fundação Nacional do Índio (Funai) e a divulgação e reconhecimento da demarcação. Esses autores lembram que as “demarcações participativas são parte de políticas públicas e decorrem de atos e decisões estatais, e não iniciativas autônomas de movimentos sociais e setores independentes” (OLIVEIRA & IGLESIAS, 2002, p.63, grifo dos autores).

¹Professor Associado, Departamento de Antropologia, UnB; pesquisador 1B do CNPq.

Na situação em que se encontra a grande maioria dos povos indígenas do mundo, inserida em relações sociais desmedidamente desiguais com as sociedades nacionais, as reivindicações e demandas tendem a ser formuladas dentro das limitações determinadas pelos governos. Apesar de as lideranças e organizações políticas indígenas no Brasil reivindicarem seus direitos com base na Constituição Federal de 1988 e na legislação internacional, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na prática a efetivação desses direitos é muito limitada.

No Brasil, a questão do desenvolvimento social dos povos indígenas tem de ser examinada dentro do contexto deste país estar entre aqueles com as maiores desigualdades sociais do mundo. Enquanto países como a Austrália e o Canadá fazem parte do chamado “Primeiro Mundo” ou “Mundo Desenvolvido”, o Brasil se enquadra no chamado “Terceiro Mundo”, “Mundo em Desenvolvimento” ou entre os “Países Recém-industrializados”, inserido em relações políticas e econômicas desmedidamente assimétricas frente aos países do Primeiro Mundo.

Apesar das políticas e dos discursos sobre o desenvolvimento, que surgiram nos anos 1950, terem contribuído para a criação do chamado “Terceiro Mundo” (Escobar, 1994), tornando problemático o uso dessa categoria, um breve exame de estatísticas revela as imensas desigualdades entre esses Estados nacionais e dentro deles.

Conforme dados muito conservadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005 havia no Brasil mais de 15 milhões (10,2%) de pessoas consideradas iletradas. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estima em 11,4% os iletrados no Brasil em 2004 (PNUD, 2006).

O país enquadra-se entre as nações do mundo com o mais alto índice de Gini² de desigualdade. Em termos de desigualdade de renda entre os 10% mais ricos e 10% mais pobres, tomando dois outros países ex-colônias de países europeus, o Canadá registra 9,4 pontos, a Austrália 12,5 e o Brasil 57,8. Segundo o PNUD, o índice de Gini na Austrália é 35,2 (1994) e no Canadá, 32,6 (2000), ao passo que no Brasil é 58 (2003).

Conforme o Relatório sobre Desenvolvimento Humano do PNUD, com dados de 2004, enquanto a Austrália ficou em 3º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com 0,957 e o Canadá em 6º lugar com 0,950, o Brasil ficou em 69º lugar entre 177 países, com o IDH de 0,792 (PNUD, 2006).

²O índice de Gini mede o grau de distribuição da renda entre os indivíduos em uma economia. Medido com referência ao desvio de uma distribuição perfeita, um índice de Gini zero implica em uma perfeita equanimidade na distribuição da renda, enquanto que um índice de 100 implica na perfeita desigualdade. Fonte: Instituto Democracia y Política (IDP). Disponível em <<http://www.politica-democracia.com/al-america-latina/ind-gini.htm>>. Acesso em 19/09/2008.

Em 1995, considerando 22 países da América Latina e do Caribe, o valor da dimensão educacional do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (0,80) só era superior aos da República Dominicana (0,79), da Bolívia (0,78) e de três dos países mais pobres da América Central: Honduras, Nicarágua e Guatemala (DESENVOLVIMENTO..., 1998:128 apud SILVA; HASENBALG, 2000). Silva e Hasenbalg (2000, p.423) acrescentam que,

apesar destes aspectos negativos do desempenho educacional, o Brasil experimentou nas últimas décadas, junto com os demais países da região, uma expansão educacional que melhorou sensivelmente seus indicadores na área. Assim, por exemplo, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos de idade ou mais, que era de 33,6% em 1970, passa para 25,4% em 1980, 20,1% em 1991, chegando a 14,7% em 1996.

Ao abordar as relações interétnicas entre povos indígenas e Estados nacionais, Cardoso de Oliveira (2006, p.174) considera que nas situações em que ocorre a interseção de dois ou mais campos semânticos diferentes, isso se refere a uma questão “equacionada pela teoria hermenêutica por meio do conceito de ‘fusão de horizontes’, observável na prática dialógica discursiva”. Para responder às questões da solução de incompatibilidades culturais, até mesmo de ordem moral, surgidas do encontro interétnico, Cardoso de Oliveira recorre à idéia da distinção dos espaços sociais em que pode ser observada a atualização de valores morais. Apel baseando-se em Groenewold

distingue três espaços sociais, que denomina esferas: a micro, a meso e a macro. Apel traz essas esferas para o campo da ética, considerando assim uma microética, uma mesoética e uma macroética, correspondendo a primeira às esferas das relações face a face que se dão no meio familiar, tribal ou comunitário; a segunda, às relações sociais permeadas pela ação dos Estados (de direito) nacionais por meio das instituições e das leis por eles criadas; e a terceira, às ações sociais que por deliberação internacional, por intermédio de seus órgãos de representação – como a ONU, a OIT, a OMS ou a Unesco –, devem ser reguladas por uma ética planetária (OLIVEIRA, 2006, p. 175).

Acrescenta Cardoso de Oliveira (2006, p. 175) que “o contexto interétnico em que se dá a confrontação entre essas normas está contaminado por uma indisfarçável hierarquização de uma cultura sobre a outra, reflexo da dominação ocidental sobre os povos indígenas”, que se dá pela hegemonia do discurso ocidental. O mesmo autor (2006, p.176) ressalta que “desde 1989, esse debate vem ocorrendo no âmbito das relações Norte-Sul, e em torno da ética discursiva em confronto com a ‘filosofia da libertação’ latino-americana”.

Cardoso de Oliveira (2006, p.180) afirma que

na relação entre índios e brancos, mediada pelo Estado [...], mesmo que formada uma comunidade interétnica de comunicação e de argumentação, e que pressuponha relações dialógicas democráticas – pelo menos na intenção do pólo dominante –, mesmo assim o diálogo estará comprometido pelas regras do discurso hegemônico. Esta situação estaria somente superada quando o índio interpelante pudesse por meio do diálogo contribuir efetivamente para a institucionalização de uma normatividade inteiramente nova, fruto da interação dada no interior da comunidade intercultural. Em caso contrário, persistiria uma sorte de comunicação distorcida entre índios e brancos, comprometendo a dimensão ética do discurso argumentativo.

Esse mesmo autor (2006) acrescenta que em casos em que os líderes indígenas estão socializados no mundo dos brancos e graduados por universidades, o diálogo interétnico pode ocorrer num cenário em que o nível de distorção do discurso pode ser considerado tolerável. Ele afirma que temos

atualmente, um cenário transnacional resultante do processo de globalização que, envolvendo todo o mundo moderno, acabou por incorporar em sua dinâmica também os povos indígenas, com suas demandas pela defesa dos direitos aos territórios que habitam, à identidade étnica que devem poder assumir livremente e aos seus modos de vida particulares, sem os quais estariam pondo em risco sua própria existência (OLIVEIRA, 2006, p.185).

Acrescenta que

Ao mesmo tempo, tal processo [...] integrou esses mesmos povos no horizonte de uma ética planetária, portanto de caráter universalista, em que direitos e deveres preconizados pelos foros internacionais são a eles estendidos [...]. E se isso pode abrir possibilidade de intervenção discursiva nos valores vigentes na microesfera, graças à eticidade institucionalizada no âmbito da macroesfera, vêm podendo os povos indígenas junto com outros segmentos sociais dominados, obter apoio internacional na defesa de seus direitos diante de Estados nacionais freqüentemente injustos (OLIVEIRA, 2006, p.185, grifo nosso).

No mesmo texto, Oliveira (2006, p.187) oferece exemplos de como uma instância internacional pode desempenhar um papel estratégico na sustentação das reivindicações dos povos indígenas junto aos Estados nacionais e conclui que os povos indígenas “começam a viver em um novo cenário político, resultante da globalização” em que estão, por meio de instrumentos políticos de direitos internacionais como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 27 de junho de 1989, progredindo na luta em defesa de seus direitos.

As reflexões de Santos (2003) sobre uma concepção multicultural de direitos humanos ajudam a pensar a questão de direitos indígenas em um contexto internacional. Santos (2003, p. 433) define a globalização como “o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de considerar como sendo local outra condição social ou entidade rival”. Esse autor argumenta que “não existe condição global para a qual não consigamos encontrar uma raiz local, uma imersão cultural específica” (SANTOS, 2003, p. 433) e que a globalização pressupõe a localização.

Ao refletir sobre o desenvolvimento social dos povos indígenas faz-se necessário examinar a questão dentro do contexto histórico macro, de processos políticos neoliberais em nível internacional. A abertura de economias nacionais para capitais externos especulativos, políticas de reforma e desmantelamento do Estado, concentração de renda e especulação financeira no nível internacional e a conseqüente contenção radical de recursos para questões sociais, entre as quais se coloca a política indigenista governamental, acompanham concessões de “autonomia” às populações nativas para justificar a redução radical da participação dos Estados nacionais. A privatização do indigenismo cresce com a atuação cada vez maior das ONGs indigenistas e ambientalistas, freqüentemente em parcerias com grandes empresas, agências multilaterais de empréstimo e governos nacionais, fortalecendo as desigualdades internacionais e a oposição entre os países doadores e países receptores de programas indigenistas-ambientalistas, e dessa maneira isentando os Estados nacionais da sua responsabilidade com os povos nativos.

As iniciativas do governo brasileiro nas últimas décadas no sentido de acelerar a demarcação e a regularização das terras indígenas - sobretudo na região amazônica, onde há grandes riquezas minerais e de biodiversidade - principalmente via PPTAL, enquadram-se no contexto global de buscar facilitar os interesses de grandes empresas em terras indígenas em troca de programas assistencialistas. Nesse sentido, a atuação do governo federal em apressar a regularização das terras indígenas na Amazônia tem como objetivo principal a “regularização” da implantação de grandes projetos de desenvolvimento regional que nelas incidem direta ou indiretamente.

Em um quadro histórico de exclusão social, nos últimos anos os Estados nacionais e algumas organizações não-governamentais afirmam que estão formulando e implantando políticas de inclusão social com a participação de lideranças indígenas. Em parte, essa atuação vem em resposta à crescente politização dos povos indígenas a partir da década de 1970 e o estabelecimento de relações dialógicas com o Estado nacional (OLIVEIRA, A., 2002).

Os textos nesta publicação refletem sobre as ações recentes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em uma articulação difícil entre, por um lado, processos burocráticos que fazem parte de políticas públicas regidas por dis-

cursos hegemônicos e, por outro lado, sociedades indígenas com perspectivas muito diversificadas culturalmente. O texto de Aderval Costa Silva e Rosângela Gonçalves de Carvalho aborda a questão de articulação e parcerias com povos indígenas e a instituição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004, “unificando as pastas de Assistência Social e de Segurança Alimentar, criadas em 2003, no governo Lula”. Ao incorporar a estratégia Fome Zero, que desde sua criação incluiu os povos indígenas, a política de desenvolvimento social visava tanto a distribuição de cestas básicas para atender situações críticas e outras ações emergenciais quanto o investimento em produção sustentável de alimentos.

O trabalho de Marco Aurélio Loureiro e Ricardo Neves Pereira trata da ação governamental denominada “Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades Indígenas”, mais conhecida como “Carteira Indígena”, vinculada aos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Seu princípio geral insere-se nas ações do governo que visam à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) aos povos indígenas, por meio de projetos que procuram seguir as demandas apresentadas pelas comunidades indígenas e favorecer a geração de renda. Nas palavras desses autores, “o desafio que se apresenta à Carteira Indígena é enorme e se associa a todo o passivo de marginalização e exclusão social dos povos indígenas acumulado ao longo do processo de construção e desenvolvimento da sociedade e do Estado brasileiro”. Eles acrescentam que esse processo é uma missão da sociedade brasileira, além de uma tarefa do Estado. Com apenas três anos de existência, a Carteira Indígena está em fase de aperfeiçoamento visando apostar no protagonismo indígena.

O trabalho de autoria de Fábio Pedro Bandeira et al., intitulado “Avaliação da Carteira Indígena” revela a situação grave de sustentação alimentar em pelo menos um terço das terras indígenas e traz uma avaliação institucional das ações governamentais. Faz-se necessário complementar essa avaliação com trabalhos etnográficos de longa duração realizados por pesquisadores independentes junto a diversos povos indígenas para avaliar os impactos dos projetos da Carteira Indígena. O trabalho procura estabelecer bases para fortalecer a autonomia dos povos indígenas. Apesar de ser ainda prematuro e arriscado avaliar os efeitos da implementação dos projetos apoiados pela Carteira Indígena, seria interessante analisar porque o grau de satisfação tem sido maior na região da Amazônia Legal e também as maneiras como os projetos têm contribuído para o fortalecimento das associações indígenas. O artigo aborda também a participação das mulheres indígenas nos projetos. É concluído com recomendações, entre elas a criação de um corpo técnico de consultores ad hoc para avaliação dos projetos enviados à Carteira Indígena.

O artigo de Othília Maria Baptista de Carvalho, Thiago Varanda Barbosa e Renato Bahia Bock aborda a ampliação do acesso de famílias indígenas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família, ressaltando a grave carência de condições básicas de sobrevivência em muitas dessas comunidades, o que apresenta um desafio grande para as ações governamentais. Os autores constataam que 86% das famílias indígenas cadastradas recebem o benefício do Programa Bolsa Família, revelando que atendem aos critérios de pobreza e extrema pobreza.

O trabalho de Mariana López Matias e Priscilla Maia de Andrade apresenta as ações desenvolvidas pela política de assistência social, em especial pela proteção social básica no âmbito da atuação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). As autoras revelam que 38% dos índios estão em situação de extrema pobreza, enquanto na população não-indígena essa proporção é de 15,5%. Concluem que “somente quando os povos indígenas forem contemplados de forma equânime pela política de assistência social, se poderá afirmar a universalidade de sua cobertura”.

O artigo de Aline Diniz Rodrigues Caldas, Elaine Martins Pasquim, Rosalynd Vinícios da Rocha Moreira e Leonor Maria Pacheco Santos apresenta os desafios para a construção do ‘Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas’, tarefa que se impôs tanto aos órgãos governamentais quanto às instituições de pesquisa nacionais. A formulação desse inquérito tornou-se possível a partir da priorização, por parte do governo, da segurança alimentar e nutricional em 2003. Um grupo de pesquisa foi constituído por técnicos da Funasa, do Projeto Vigisus II, da Coordenação-geral da Política de Alimentação e Nutrição, todos do Ministério da Saúde, e da SAGI/MDS para planejar uma pesquisa nacional, com recursos oriundos de empréstimo do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), visando conhecer a situação alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos e mulheres em idade fértil e seus fatores determinantes entre os povos indígenas, para subsidiar a definição de políticas públicas e apoiar a formação da linha de base do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas.

A coleção de artigos nesta publicação apresenta uma avaliação e balanço das ações governamentais a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, trazendo uma contribuição muito importante no intuito de refletir sobre as políticas públicas desse ministério junto a povos indígenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DESENVOLVIMENTO humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília: PNUD; IPEA; FJP; IBGE, 1998.

ESCOBAR, A. **Encountering development**: the making and unmaking of the third world. Princeton: Princeton University Press, 1994.

OLIVEIRA, A. N. de. Fragmentos da etnografia de uma rebelião do objeto: indigenismo e antropologia em tempos de autonomia indígena. **Anuário Antropológico/98**, p. 109-130, 2002.

OLIVEIRA, J. P. de. Cidadania e globalização: povos indígenas e agências multilaterais. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Além da tutela**: bases para uma nova política indigenista III. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED. 2002, p.105-119.

OLIVEIRA, J. P. de; IGLESIAS, M. P. As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. In: LIMA, A. C. de S.; BARROSO-HOFFMANN, M. (Org.) **Estado e povos indígenas**: bases para uma nova política indigenista II. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002. p. 41-68.

OLIVEIRA, R. Cardoso de. Etnicidade, eticidade e globalização. In: OLIVEIRA, R. Cardoso. **O Trabalho do antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP, 2006. p. 169-188.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development report 2006**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>>. Acesso em: 15 maio 2007.

SANTOS, B. De S. 2003: por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: _____. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [200-?]. p. 427-461.

SILVA, N. do V.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, 43, n.3, p. 423-445. 2000.

2. CARTEIRA INDÍGENA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

*Marco Aurélio Loureiro¹
Ricardo Neves R. Pereira²*

Neste artigo abordaremos, sucintamente, a ação governamental denominada Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades Indígenas, genericamente conhecida como Carteira Indígena, apresentando seus marcos legais mais gerais, os aspectos básicos de seu funcionamento, bem como as perspectivas de sua estruturação enquanto elemento de uma política pública.

Em primeiro lugar, é importante mencionar que o princípio geral da Carteira Indígena (CI) encontra-se vinculado aos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inserindo-se no rol de ações governamentais que visam garantir o direito humano à alimentação adequada (DHAA) aos povos indígenas. De acordo com as Diretrizes Voluntárias Internacionais para a Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS, 2005), esse direito realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico ininterrupto à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.

Nesse sentido, a Carteira Indígena é uma iniciativa governamental para apoiar, nas comunidades indígenas em situação de fragilidade alimentar, projetos de desenvolvimento sustentável capazes de reduzir a fome sem gerar passivos ambientais, por meio do fomento à produção de alimentos, atividades agroextrativistas e produção de artesanato. Os projetos são financiados e implantados de acordo com as demandas apresentadas pelas comunidades indígenas, respeitando as identidades culturais e favorecendo a geração de renda.

A elaboração do plano de trabalho propondo a criação da CI em novembro de 2003, pela então Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, expressava, contundentemente, objetivos para internalizar a dimensão ambiental, o desenvolvimento sustentável, a mobilização dos atores sociais e a defesa de seus valores culturais no âmbito de formulação dessa política pública. Essa construção teve como um dos pilares de sustentação de sua implementação a parceria interinstitucional entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério de Meio Ambiente (MMA) e a Fundação Nacional do Índio (Funai), articulada com associações indígenas e organizações não-governamentais indigenistas e ambientalistas.

¹Diretor do Departamento de Apoio a Projetos Especiais/SESAN/MDS

²Coordenador de Apoio a Grupos Vulneráveis/SESAN/MDS

Naquele ano, no Brasil, ainda não se reconhecia a fome “como resultante de um processo social, político, econômico, e, portanto não natural” de responsabilidade do Estado. Ademais, as populações indígenas localizadas nas “franjas” desse processo ficavam quase submersas no imenso contingente do passivo social. É como se eles fossem os excluídos entre os excluídos.

Em que pesem os avanços nos direitos sociais a partir da Constituição de 1988, a qual representou inovações na relação do Estado e da sociedade nacional com a questão indígena ao destinar um capítulo específico à proteção dos direitos desses povos e considerar a sua condição não mais como transitória, ainda persistem inúmeras iniciativas pendentes a serem efetivadas. Além da histórica exclusão social, a forte distinção cultural dos povos indígenas frente à sociedade nacional - não apenas em um sentido estético, mas como resultante de um processo sociohistórico próprio - é um dos fatores que dificulta a aceitação e o reconhecimento de sua realidade, bem como o exercício pleno de sua autonomia e cidadania.

O Estado brasileiro em todos os seus níveis e esferas de poder preserva muitas dificuldades na relação com os povos indígenas, colocando-se muitas vezes distante da realidade, da lógica e da cultura desses povos e comunidades. Somente para avaliar um aspecto, imaginem o desafio das organizações ou associações de indígenas no atendimento a todas as exigências burocráticas, que normatizam de forma peremptória a concepção de convênios. São certidões, pregões eletrônicos e o quase sempre ausente reconhecimento da posse coletiva da terra. Este último item de enorme relevância, ligado ao direito originário dos povos indígenas, revela-se como uma verdadeira estaca estruturante de todos os demais esforços para reprodução social e cultural dos povos indígenas e, em muitos casos, para o fortalecimento de suas raízes.

Merece registro uma importante referência bibliográfica que ajudou na formulação da proposta de criação da Carteira Indígena denominada “Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil” (INESC, 1995). Esse estudo apresentou como principal constatação o fato de que as populações de 198 das 579 terras indígenas do país enfrentavam, à época, graves problemas de sustentabilidade alimentar geralmente associados à degradação ambiental.

A partir das informações apresentadas pelo Mapa da Fome, foi possível focalizar os territórios mais fragilizados, que demandavam estratégias e ações de curto prazo no apoio às iniciativas de combate à fome, sem o comprometimento da preservação ambiental.

No âmbito jurídico, a implantação da CI se ampara nas legislações indigenistas e ambientais preconizadas tanto por dispositivos da Constituição Federal quanto por normatizações e diretrizes tais como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho n.º 169; a Agenda 21, definida durante a Conferência Eco 92; os Regimentos

Internos do MDS e do MMA; o Estatuto do Índio e o Decreto n.º 1.141, de 19 de maio de 1994. Este estipula os parâmetros legais normativos para a proteção ambiental, saúde e apoio às atividades produtivas para as comunidades indígenas.

Tendo em vista o marco legal e as necessidades reais apresentadas nas referências empíricas do Mapa da Fome, o MDS firmou um acordo de cooperação técnica com o MMA, promovendo o repasse de recursos financeiros, o que possibilitou a criação de uma “carteira de projetos”.

É nessa conjuntura social, institucional e legal que o MDS buscou incluir os povos indígenas no contexto das políticas de segurança alimentar e nutricional, institucionalizando o programa em junho de 2004. Foram agregados, além do MMA e da Funai, novos parceiros como a Funasa, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), associações indígenas e organizações não-governamentais indigenistas e ambientalistas, entre outros.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA CARTEIRA INDÍGENA

A Carteira Indígena atua em três macrorregiões: Centro-Sul, composta pela região Sul e estados de São Paulo, Minas Gerais e Goiás; Nordeste-Leste, que inclui os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e a Amazônia Legal, que inclui os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão.

A CI apóia projetos de demanda espontânea, com valor de até R\$ 50 mil e duração máxima de dezoito meses, propostos por associações indígenas ou organizações não-governamentais com experiência em trabalhos junto aos povos indígenas. Os projetos devem estar em consonância com as leis ambientais vigentes e se encaixar em uma ou mais das cinco temáticas, as quais, de forma geral, envolvem o apoio às práticas sustentáveis para a produção, beneficiamento e comercialização de alimentos, artesanato e produtos agroextrativistas, além de revitalização de práticas e saberes tradicionais associados a essas atividades.

Os projetos apresentados são submetidos à análise técnica e encaminhados para a Comissão de Avaliação de Projetos, instância deliberativa da CI, para parecer técnico. A decisão final e autorização para a liberação dos recursos ficam sob a responsabilidade do Grupo Gestor, instância máxima de deliberação e responsável pelo monitoramento das ações, composto por representantes do MDS, do MMA, da Funai, da sociedade civil e dos indígenas.

A equipe técnica da CI é responsável por analisar, acompanhar e monitorar a execução dos projetos. A Carteira Indígena realiza oficinas regionais e nacionais para avaliar coletivamente suas diretrizes e estratégias de atuação. Participam dessas oficinas representantes das associações indígenas e da sociedade civil, bem como órgãos do governo efetivamente envolvidos de alguma forma com projetos da CI.

No Seminário Nacional de Avaliação da Carteira Indígena, realizado nos dias 07 e 08 de novembro de 2006, ficou clara a aceitação e o reconhecimento da CI como uma ação que vem contribuindo efetivamente para a promoção da segurança alimentar e nutricional e para o desenvolvimento sustentável das comunidades indígenas em todo o país, fator também expresso pela demanda contínua e crescente dessas comunidades por meio de projetos enviados à CI, especialmente para a produção de alimentos para autoconsumo. Além disso, os representantes indígenas insistiram na necessidade de continuidade da ação e de um maior investimento financeiro.

PERSPECTIVAS

Ao longo de seus três anos de existência, a CI já aprovou 235 projetos, investindo um valor total de R\$ 12,6 milhões em suas ações, beneficiando cerca de 11 mil famílias indígenas de 55 etnias diferentes, em 17 estados do país. Dos projetos aprovados, 57 já foram executados, 134 estão em execução, 14 estão com recursos empenhados para repasse imediato e 30 aguardam atendimento de condicionantes para o empenho de recursos. Do valor total investido, R\$ 9,15 milhões foram repassados para as comunidades indígenas executoras dos projetos. É interessante notar que mais de 80% dos projetos aprovados foram apresentados diretamente por associações comunitárias indígenas.

A partir de 2007 a Carteira Indígena passou a integrar o Plano Plurianual de Governo - PPA 2007-2010 e atualmente passa pelo processo de revisão de suas diretrizes para reformulação e aperfeiçoamento nos próximos anos.

Além disso, a coordenação da CI já elaborou um plano de trabalho para pleitear recursos do MDS para as atividades do segundo semestre de 2007, quando deverão ser apoiados mais 46 projetos indígenas que beneficiarão cerca de três mil famílias em várias partes do território nacional. Os investimentos incluem o apoio à execução dos projetos por meio de capacitação e assistência técnica, acompanhamento local e fortalecimento institucional, de modo a garantir o caráter estruturante das ações.

O desafio que se apresenta à Carteira Indígena é enorme e se associa a todo o passivo de marginalização e exclusão social dos povos indígenas acumulado ao longo do processo de construção e desenvolvimento da sociedade e do Estado brasileiro.

A pretensão dessa ação não é apenas ser demonstrativa, mas estruturante, buscando construir caminhos duradouros e sólidos para a sustentabilidade alimentar, nutricional e ambiental desses povos.

Esse processo não é apenas uma tarefa do Estado, que tem muito a contribuir e reduzir suas dívidas históricas para com os índios, mas sobretudo uma missão da sociedade brasileira em seus diversos segmentos, a qual ainda tem muito a aprender sobre as especificidades dos povos indígenas e o respeito pelos seus direitos. Nesse sentido, é necessário que a Carteira Indígena se aperfeiçoe e se estruture, não somente enquanto um programa de governo, mas também como uma ação do Estado, uma política pública que visa a reduzir os passivos coloniais e pós-coloniais com construção de novas formas de relação intersocietária que apostem no protagonismo indígena e na crença de que os índios sabem o que é melhor para eles mesmos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.** Brasília, 2005. 44 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira Indígena: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígenas: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos.** Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas comunidades indígenas: proposta de plano de trabalho da SDS/MMA.** Brasília, 2003. 23 p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Nota técnica nº 214/2006.** Brasília: SDS/MMA, 2006.

LANDER, Edgardo (Comp.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. perspectivas latinoamericanas.** Buenos Aires: CLACSO, 1993.

VERDUM, Ricardo (Coord.). **Mapa da fome entre os povos indígenas no Brasil (II): contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar sustentáveis.** Brasília: Inesc/Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida; Rio de Janeiro: Peti; Salvador: Anai-BA, 1995. 140 p.

3. AVALIAÇÃO DA CARTEIRA INDÍGENA

Fábio Pedro S. de F. Bandeira¹
Jocimara Souza Britto Lobão²
Lilane Sampaio Rego³
Lívia Moura da Silva³
Isabel Fróes Modercin³
Felipe Oliveira Nunes³
José Antônio Lacerda Lobão³
Equipe SAGI/MDS

A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS

O contato entre povos indígenas e a civilização ocidental é causa direta da situação atual do complexo quadro de saúde indígena (COIMBRA & SANTOS, 2001). Segundo o perfil epidemiológico das populações indígenas no Brasil, a sociodiversidade desses povos e a variedade dos dados e informações disponíveis sobre os indígenas no Brasil não possibilitam traçar um perfil epidemiológico satisfatório, o que não impede de se afirmar que a situação é precária.

A invasão portuguesa e a subsequente expansão da sociedade brasileira resultaram em drásticas alterações na economia de subsistência dos povos indígenas, devido à instalação de novos modelos econômicos e, principalmente, à diminuição dos limites territoriais. Tais eventos levaram ao empobrecimento e à carência alimentar das populações e aldeias indígenas. Os autores ressaltam ainda que as relações entre posse da terra e condições nutricionais das populações indígenas são estreitamente ligadas, embora pouco conhecidas.

Um levantamento preliminar feito em meados dos anos 90 revelou que em pelo menos um terço das terras indígenas havia problemas de sustentação alimentar, principalmente em grupos do Nordeste, Sudeste e Sul. Avaliações nutricionais demonstram que, entre povos indígenas, a desnutrição crônica em crianças e a anemia em crianças e mulheres são alguns dos principais problemas relativos à alimentação. Mudanças na dieta de grupos indígenas podem provocar graves impactos nutricionais, como demonstrou um trabalho realizado entre os índios Xavantes, cuja dieta era baseada quase que unicamente no arroz beneficiado, o que estava gerando um quadro de beribéri (VIEIRA-FILHO et al., 1997 apud COIMBRA & SANTOS, 2001).

¹Coodenador do Núcleo Iraí de Desenvolvimento Sustentável/Departamento de Ciências Biológicas da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

²Núcleo Iraí de Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do Laboratório de Geoprocessamento/Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da UEFS

³Núcleo Iraí de Desenvolvimento Sustentável/Departamento de Ciências Biológicas da UEFS.

Nesse contexto o governo atual, no marco da política nacional de combate à fome e à pobreza, criou em 2004, dentro do programa Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas, uma carteira de projetos específica para as populações indígenas: a Carteira Indígena. Este estudo teve como objetivo avaliar os resultados desse subprograma a partir da percepção das comunidades indígenas beneficiárias da Carteira bem como das não beneficiárias, contemplando o seu mapeamento.

METODOLOGIA

1) Mapeamento das comunidades que recebem recursos da Carteira Indígena, considerando: localização geográfica; etnia; linha temática do projeto; tipo de Carteira (tipo1: até R\$ 10.000,00; Tipo2: de R\$ 10.001,00 até R\$ 30.000,00 e Tipo 3: de R\$ 30.001,00 até R\$ 50.000); bioma, vegetação e aspectos físicos da área (solo, recursos hídricos etc.); área/poligonal da terra indígena. O mapeamento foi realizado com base em um sistema de informações geográficas (SIG). As informações são apresentadas por meio dos mapas selecionados, gerados a partir do sistema de banco de dados em Postgres. A base cartográfica digital foi obtida a partir das folhas da Carta Internacional do Mundo ao Milionésimo, editadas pelo IBGE.

2) Desenvolvimento de um banco de dados digitalizado a partir desse mapeamento, contendo um SIG, incluindo dados georreferenciados secundários e levantados em campo. O modelo de Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) relacional com arquitetura integrada baseou-se em extensões espaciais sobre SGBDs objeto-relacionais. A visualização dos dados implementados no SIG foi realizada por meio de um servidor de mapas para WEB, o que facilita sua consulta e manutenção, bem como vai ao encontro do modelo utilizado atualmente pelo MMA para disponibilização de dados.

3) Avaliação dos processos e resultados referentes ao programa, com base nas seguintes estratégias:

a) Pesquisa de campo, na qual foi avaliada a percepção das comunidades beneficiárias e não beneficiárias sobre a Carteira Indígena. Foram avaliados um total de 37 projetos aprovados, em execução ou executados, distribuídos nas três regiões da Carteira Indígena (Nordeste, Centro-Sul e Amazônia Legal), em dez estados, 38 municípios, correspondendo a um total de 40 etnias, 32 terras indígenas e 81 aldeias e localidades urbanas. No total, foram aplicados 236 questionários em comunidades beneficiárias e em comunidades não beneficiárias, resultando em 65 avaliações;

b) Sistematização e inclusão de dados no banco;

c) Análise documental: levantamento e análise exaustiva de documentos relativos à Carteira Indígena;

d) Entrevistas com gestores do programa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Mapeamento

Todos os temas elaborados foram representados graficamente. No mapeamento realizado, dos 424 projetos enviados pôde-se identificar 210 municípios com projetos (não aprovados, aprovados aguardando recursos, aprovados em execução, aprovados executados), sendo: 112 projetos para a região da Amazônia Legal, distribuídos em 47 municípios; 164 para a região Centro-Sul, distribuídos em 63 municípios; e 148 para a região Nordeste nos 100 municípios. Os mapas mostram os gráficos em porcentagem, representados espacialmente, para as três regiões da Carteira Indígena, considerando os projetos aprovados (pagos e não pagos) e não aprovados, por tipo (I, II e II) e por linha temática (I, II, III, e IV).

Figura 1 – Mapeamento dos projetos aprovados e não-aprovados por linha temática e tipo

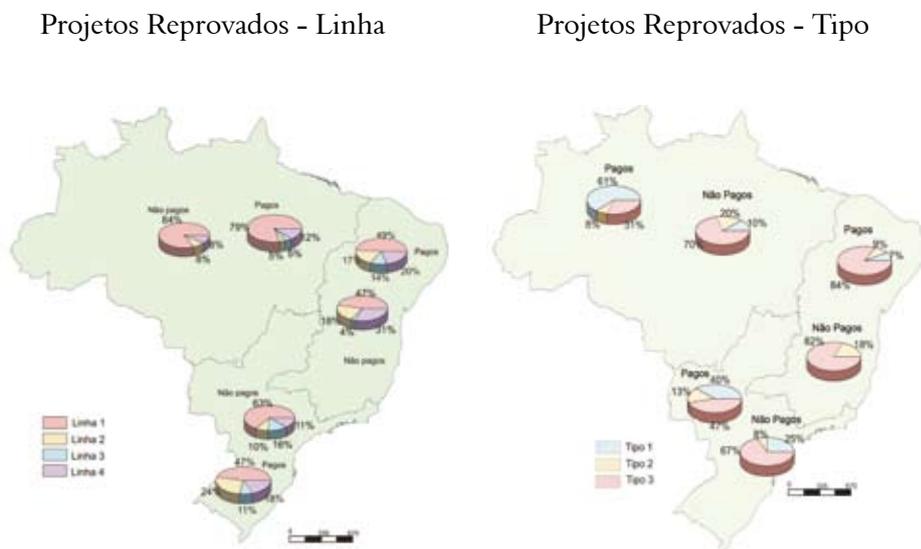
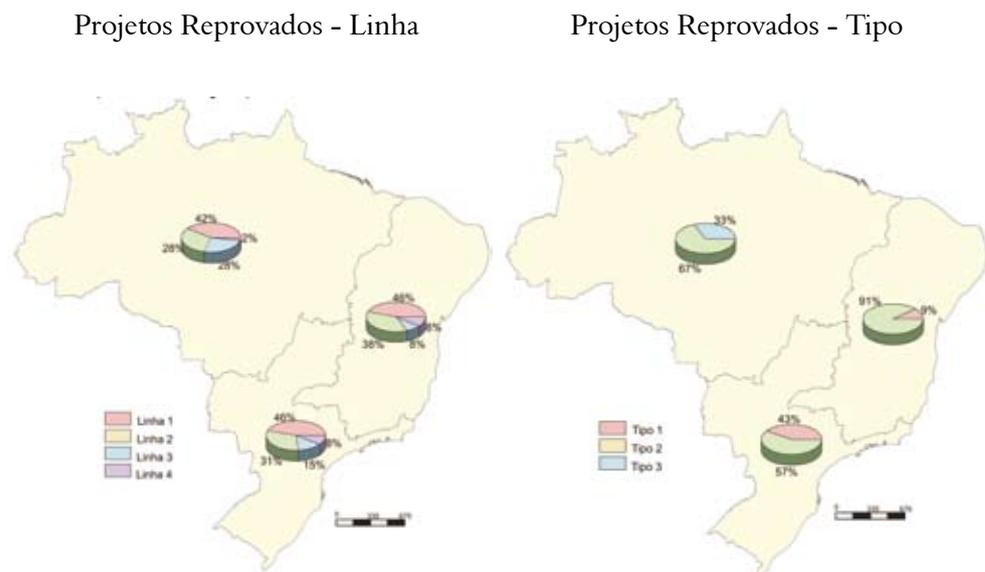


Figura 1 – Mapeamento dos projetos aprovados e não-aprovados por linha temática e tipo



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

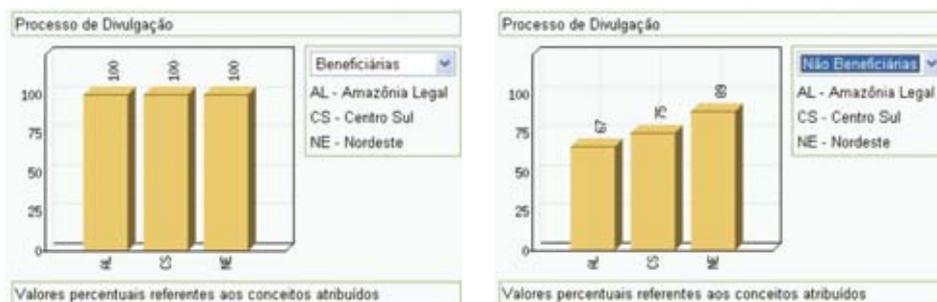
Avaliação dos processos e resultados

1. Processo de divulgação

A Carteira Indígena tem utilizado como estratégias de divulgação desde o ano de 2004: oficinas nacionais realizadas nas três regiões, visitas técnicas às comunidades, reuniões com redes de apoio e participação em eventos promovidos por instituições de governo e ONGs. Essas ações de divulgação do projeto foram significativamente ampliadas em 2005, mostrando uma rápida evolução na implementação do programa. Nesse ano, as ações de divulgação “envolveram cerca de quatro mil representantes indígenas, nas várias regiões do país, mais de 50 instituições governamentais, de âmbito federal, estadual e municipal, e mais de 55 organizações não governamentais” (BRASIL, 2006a).

A avaliação *in loco* nas comunidades beneficiárias e não beneficiárias amostradas revelou que o processo de divulgação da Carteira tem sido relativamente bem sucedido (Figura 2), porém há um quadro diferenciado de acesso à informação sobre a Carteira entre essas regiões. Considerando as comunidades não beneficiárias, é na região Nordeste (NE) onde o processo de divulgação, em média, tem sido mais eficaz, seguida da região Centro-Sul (CS) e da Amazônia Legal (AL).

Figura 2 – Percepção das comunidades sobre o processo de divulgação da Carteira Indígena



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

2. Processo de inscrição

As comunidades indígenas apresentam variados graus de integração com a sociedade nacional. No Brasil existem povos que preferem viver isolados das comunidades próximas e povos que participam ativamente da economia de mercado e da vida política regional e nacional. Por causa dessas diferenças de contato, os milhares de grupos que tentam acessar diretamente os recursos públicos para execução de projetos em seus territórios têm graus diferenciados de compreensão e entendimento do processo de inscrição desses projetos.

Uma comparação entre o grau de entendimento do processo de inscrição das comunidades beneficiárias e não beneficiárias que tentaram elaborar e enviar projetos à Carteira mostra que: (1) em média, ambas consideram o roteiro de difícil compreensão, com exceção das comunidades beneficiárias da região Nordeste, que tendem a considerar o roteiro compreensível; (2) as comunidades não beneficiárias, em média, independente da região da Carteira, consideram o roteiro de apresentação de projetos de difícil compreensão e o processo de inscrição complicado (Figura 3).

Figura 3 - Entendimento do processo de inscrição de projetos pelas comunidades



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

Observou-se que muitas organizações indígenas que consideraram fácil o entendimento do roteiro para apresentação de projetos da Carteira Indígena tiveram como parceiras outras organizações governamentais não indígenas, ou tiveram apoio institucional para a elaboração de seus projetos.

3. Processo de seleção de projetos

A seleção de projetos pela Carteira considera as áreas prioritárias definidas na primeira Oficina Nacional de Trabalho realizada em junho de 2004. Nesse evento também foram definidos os seis critérios para atendimento das comunidades. A Carteira apóia os projetos seguindo uma ordem de classificação, que é definida de acordo com a inclusão ou não das comunidades em um ou mais critérios (BRASIL, 2004b). As comunidades que se enquadram no critério 1 - em situação grave e emergencial de carência alimentar - têm prioridade máxima no atendimento. As demais comunidades têm a prioridade de atendimento definida a partir do somatório dos demais critérios, uma vez que uma mesma comunidade pode enquadrar-se em mais de um critério (BRASIL, 2004a).

A análise dos resultados da avaliação dos 37 projetos observados mostra que, com raras exceções, o processo de seleção baseou-se nos critérios de área, etnia ou terra indígena prioritária (62%) ou no enquadramento em um ou mais dos seis critérios de prioridade de atendimento (30%), enquanto somente em três projetos aprovados (8%) as comunidades beneficiárias não se enquadram em nenhum dos critérios de atendimento e não estão incluídas em uma área prioritária.

4. Agilidade no processo de avaliação

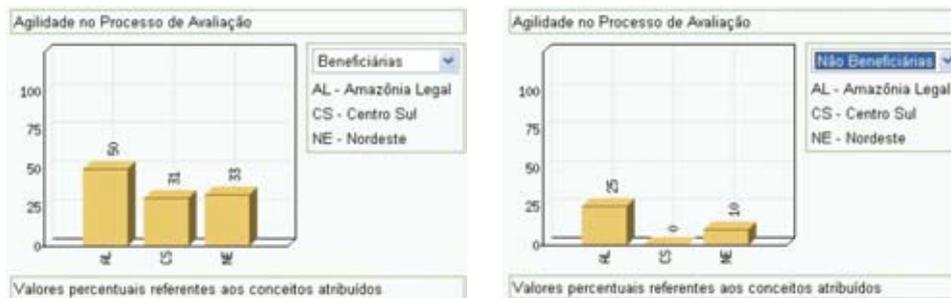
Em suas diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos, a Carteira Indígena estabelece como prazo máximo para conclusão de todo o processo de seleção de projetos e repasse de recursos, caso não haja ajustes a serem feitos pelos proponentes, os seguintes prazos:

- Projetos Tipo I, seis semanas após ser apresentado;
- Projetos Tipo II, oito semanas após ser apresentado;
- Projetos Tipo III, doze semanas após ser apresentado.

Segundo o manual de funcionamento da Carteira, “as comunidades em situação grave e emergencial de carência alimentar têm prioridade máxima e um tratamento especial da Carteira Indígena. (...) Seus projetos são analisados em regime de urgência e a liberação dos recursos deveria se dar de maneira mais ágil que no caso de projetos das demais comunidades” (BRASIL, 2004a).

Contudo, esse processo não tem sido ágil nem satisfatório para a maioria das comunidades beneficiárias e não beneficiárias visitadas e que enviaram projetos e ainda não receberam resposta da Carteira nas três regiões (Figura 4). Em média as comunidades não beneficiárias avaliaram esse tópico de maneira muito mais negativa do que as comunidades beneficiárias. Somente as comunidades da Amazônia Legal avaliadas consideraram, em média, a agilidade do processo de inscrição satisfatória, provavelmente porque elas têm uma rede de apoio maior do que as comunidades do Centro-Sul e do Nordeste.

Figura 4 - Percepção das comunidades sobre a agilidade no processo de avaliação dos projetos



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

Esse problema de tramitação e pagamento dos projetos também já havia sido reconhecido pela equipe técnica da própria Carteira e parceiros da ação (BRASIL, 2006b). Mas o fato é que a Carteira Indígena não tem conseguido cumprir os prazos estabelecidos no manual de diretrizes de funcionamento, devido aos nós críticos inerentes à burocracia estatal e ao próprio processo de avaliação dos projetos, que estabelece em muitos casos o atendimento de condicionantes para sua aprovação, o que nem sempre é bem compreendido pelas associações indígenas, assim como à demora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na assinatura das cartas de acordo com as organizações proponentes.

Esse fato tem produzido diferentes sentimentos e reações nas comunidades que têm projetos aprovados. Em algumas, a demora no repasse não desmobilizou a comunidade, mas na grande maioria delas o sentimento das lideranças, em particular, é de profunda indignação, porque a demora na liberação dos recursos leva ao descrédito e põe em xeque a credibilidade e autoridade de quem representa a comunidade.

5. Critérios adotados condizentes com o foco do projeto

A totalidade dos 37 projetos avaliados e apoiados pela Carteira Indígena enquadra-se em pelo menos uma das linhas temáticas que financiam projetos das comunidades, definidas em suas diretrizes gerais, a saber:

1. Ampliação, melhoramento e beneficiamento e comercialização de alimentos;
2. Práticas sustentáveis de produção, beneficiamento de matéria prima e comercialização do artesanato;
3. Práticas sustentáveis de beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas;
4. Revitalização de práticas e saberes tradicionais associados à produção de alimentos, ao agroextrativismo e ao artesanato.

6. Fatores que funcionaram como obstáculos ou facilitadores de implementação das linhas temáticas 1, 2, 3 e 4

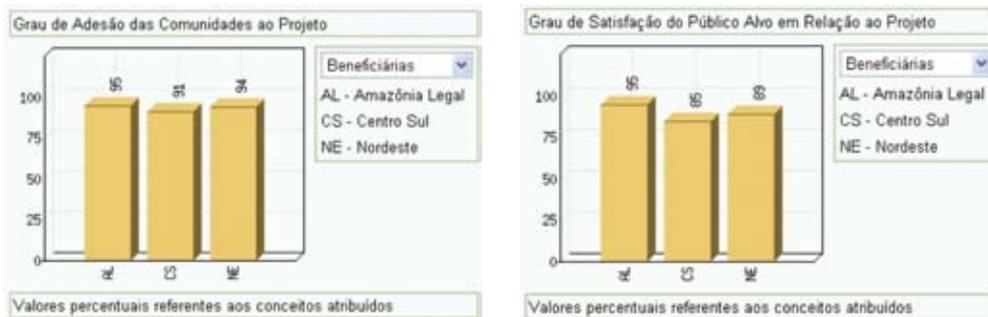
Os fatores que funcionaram como obstáculos à implementação dos projetos estão relacionados fundamentalmente com a qualidade, freqüência e adequação cultural da assistência técnica; disponibilidade e dificuldades de transporte; acessibilidade aos mercados; dependência de insumos externos; falhas técnicas em projetos; burocracia estatal; planejamento orçamentário deficitário; demora na liberação de recursos; licenciamento ambiental; mudança de padrões alimentares; inovações tecnológicas inadequadas cultural e ambientalmente.

Como facilitadores de implementação das linhas temáticas podem ser citados: assistência técnica adequada e freqüente; projetos adaptados às realidades culturais indígenas; forte sentido comunitário que mobilizou as comunidades em torno do projeto; apoio técnico e financeiro pontual de administrações regionais de órgãos públicos federais, bem como de alguns estaduais; capacidade de adaptação das comunidades às situações adversas e a mudanças nos projetos; a riqueza e diversidade da cultura material indígena.

7. Adesão das comunidades ao projeto e satisfação do público-alvo

As avaliações realizadas nas comunidades beneficiárias, mesmo naquelas que estão aguardando a liberação de recursos, indicam que os projetos enviados à Carteira Indígena representam uma alternativa de melhoria das condições de vida da comunidade. Isso se reflete no grau de adesão das comunidades aos projetos aprovados e em fase de implementação. Desse modo, nas três regiões, a adesão das comunidades é, em geral, alta (Figura 5).

Figura 5 - Grau de adesão das comunidades ao projeto e grau de satisfação do público-alvo em relação ao projeto



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

Há um impacto simbólico não mensurável, resultante da aprovação de um projeto pela Carteira Indígena para a comunidade. Uma auto-estima elevada foi percebida em todas as comunidades visitadas. A “invisibilidade” social a que muitas dessas comunidades estiveram submetidas durante décadas, a ausência do Estado, a dificuldade de acesso aos mercados regionais, a degradação ambiental em suas terras retomadas (no caso da região Nordeste) são fatores que explicam em parte o significado da aprovação de um projeto pela própria comunidade. Por isso, o grau de satisfação é, em média, elevado nessas comunidades, sendo maior na região da Amazônia Legal, seguida das regiões Centro-Sul e Nordeste (Figura 5).

8. Efeitos sobre a segurança alimentar e nutricional

À época em que foi realizada a pesquisa, a Carteira tinha apenas três anos de atuação desde quando foi implantada, no primeiro semestre de 2004. Não há estudos prévios confiáveis que cubram todo o território nacional e apresentem indicadores de insegurança alimentar e nutricional para a maioria das comunidades indígenas. Somente no ano de 2006 a Fundação Nacional de Saúde começou a construir um Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) das populações indígenas. Tendo em vista esse quadro, é extremamente prematuro e arriscado avaliar os efeitos da implementação dos projetos apoiados pela Carteira Indígena sobre a segurança alimentar e nutricional das comunidades beneficiárias.

O que se pôde avaliar, com base no tipo de projetos e ações que vêm sendo implementados nessas comunidades, são as tendências e possíveis impactos positivos à segurança alimentar e nutricional em curto, médio e longo prazo. Desse modo, procurou-se verificar *in loco* e a partir da análise dos projetos aprovados, em que medida esses projetos são auto-sustentáveis, ou dependem de insumos externos; se têm recebido assistência técnica adequada ou não; se o atraso na liberação de recursos prejudicou a implementação das ações; se as adversidades ambientais (ex. secas) trouxeram prejuízos ao projeto.

Uma análise geral dos projetos avaliados demonstra que:

- Em curto prazo, alguns projetos avaliados têm mostrado resultados que tendem a reduzir a insegurança alimentar e nutricional das comunidades. Destacam-se projetos localizados na região Centro-Sul, em particular em Mato Grosso do Sul, onde mediante a produção leiteira vem se enriquecendo a merenda escolar; e também, projetos de criação de frango em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso que já se encontram produzindo ovos e carne, aumentando a oferta protéica e a quantidade de alimentos nessas comunidades. Algumas comunidades em Santa Catarina foram prejudicadas pelas estiagens, perdendo sua produção agrícola, ou pelo atraso na liberação dos recursos, tendo que substituir os cultivos previstos por outros. No estado de São Paulo, projetos de geração de renda mediante a produção e comercialização de artesanato, em centros urbanos têm dado resultados importantes, mas a comercialização continua sendo um problema, mesmo tendo maior acessibilidade aos mercados regionais do que as comunidades aldeadas.
- Na Amazônia Legal e em algumas áreas do Centro-Sul, os projetos de piscicultura têm gerado em curto prazo resultados concretos para as comunidades, pois a intensificação da produção em criatórios tem levado ao aumento da produtividade. Contudo, em médio e longo prazo, a sustentabilidade dos projetos que dependem de insumos externos, a exemplo de ração e fertilizantes, pode ser comprometida caso as comunidades não tenham recursos financeiros para a compra dos referidos insumos ou não haja um projeto para sua substituição com a produção de forra-

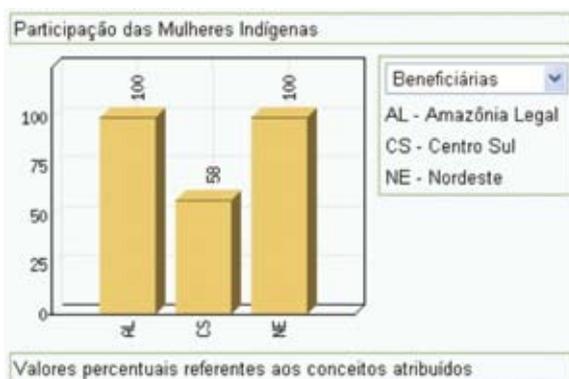
gens, utilização de restos de cultivo, adubação verde, compostagem etc. Alguns dos projetos avaliados apresentam ações de caráter estruturante que podem vir, em médio e longo prazo, a resultar na geração de renda ou aumento da produção e diversificação alimentar para as comunidades, pois eles prevêm a compra de equipamentos para produção e beneficiamento que podem elevar tanto a produção quanto a produtividade, tais como: construção de galpões, de casas de farinha, de tanques, de galinheiros, cercamento de áreas para a pecuária e plantio de pastagem, maquinário agrícola etc.

- Na região Nordeste poucos projetos avaliados têm mostrado resultados imediatos e quando há esses estão relacionados sobretudo ao fornecimento de água potável para as comunidades, mediante a perfuração de poços profundos. As ações previstas para a maior parte dos projetos avaliados que já receberam recursos, só irão produzir impactos sobre a segurança alimentar e nutricional em médio e longo prazo, pois esses projetos têm caráter mais estruturante, já que prevêm a aquisição de equipamentos, construção de casas de farinha, de galpões para beneficiamento e armazenamento de produtos agroextrativistas, implantação de sistemas de irrigação etc. Alguns projetos de caprinocultura também só produzirão resultados em médio prazo, dada a necessidade de esperar a reprodução e crescimento dos animais.

9. Participação das mulheres indígenas

A maioria das comunidades beneficiárias nas três regiões informou que havia participação das mulheres nos projetos. Em média, as regiões da Amazônia Legal e do Nordeste informam que as mulheres participam dos projetos, enquanto na região Centro-Sul essa situação é um pouco diferente, pois parte das comunidades beneficiárias indicou que as mulheres participam e outra parte informou que elas não participam dos projetos (Figura 6).

Figura 6 - Participação das mulheres indígenas nos projetos



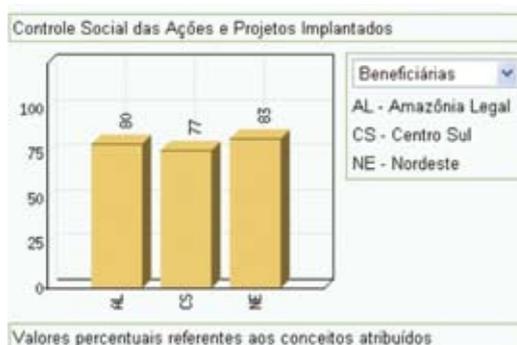
Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

As entrevistas com diferentes grupos domésticos mostraram que a participação das mulheres nos projetos se dava, às vezes, sem o conhecimento da existência do apoio financeiro dado pela Carteira Indígena. Em algumas comunidades, a participação das mulheres estava limitada em apoiar os homens em atividades domésticas (ex. cozinhar) não diretamente relacionadas à implementação do projeto. Deve-se, portanto tomar com cautela esse resultado da participação das mulheres nos projetos, pois em geral o controle dos processos decisórios na grande maioria das comunidades indígenas no Brasil é masculino, embora recentemente se verifique o surgimento de lideranças do gênero feminino, sobretudo no Nordeste, bem como organizações de mulheres indígenas.

10. Controle social e articulação das ações dos projetos

As comunidades beneficiárias apresentam diferentes mecanismos de controle social das ações previstas nos projetos em execução. As associações se reúnem periodicamente, bem como as lideranças, e há formas tradicionais de comunicar o andamento das coisas. Isso se reflete na avaliação do controle social dos projetos realizados nas comunidades beneficiárias. Em média, nas três regiões avaliadas, essas comunidades apresentaram algum mecanismo de prestação de contas e de discussão dos problemas e soluções para o projeto (Figura 7). Em média, esse controle é maior nos grupos do Nordeste, seguidos pelos da Amazônia Legal e do Centro-Sul, porém a diferença é pequena entre as regiões.

Figura 7 - Controle social e articulação das ações dos projetos

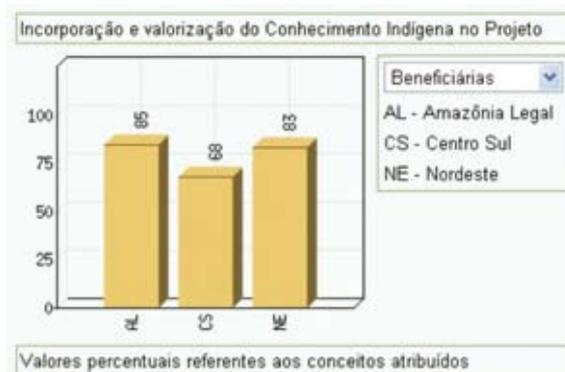


Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

11. Incorporação e valorização do conhecimento indígena no projeto

A maioria das comunidades beneficiárias visitadas nas três regiões informou que seu conhecimento tem sido considerado nos projetos, tanto na etapa de elaboração quanto de implementação. A análise dos resultados da avaliação corrobora essa asseveração, uma vez que nas três regiões, em média, o grau de incorporação e valorização do conhecimento indígena aos projetos é alto (Figura 8).

Figura 8 - Percepção das comunidades beneficiárias sobre a incorporação e valorização do conhecimento indígena no projeto



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

A maioria das ações indicadas nos projetos se refere à ampliação ou implementação de atividades de produção, beneficiamento e comercialização que, em geral, já eram desenvolvidas pelas comunidades. Em alguns casos, foram incorporadas inovações técnicas para a intensificação e controle das variáveis de produção. São práticas agrícolas, de pecuária, artesanato, piscicultura, apicultura, meliponicultura, hortas comunitárias, criação de animais domésticos (galinhas, porcos, vacas, caprinos, ovinos etc.), compra de equipamentos para beneficiamento de produtos do agroextrativismo, entre outras.

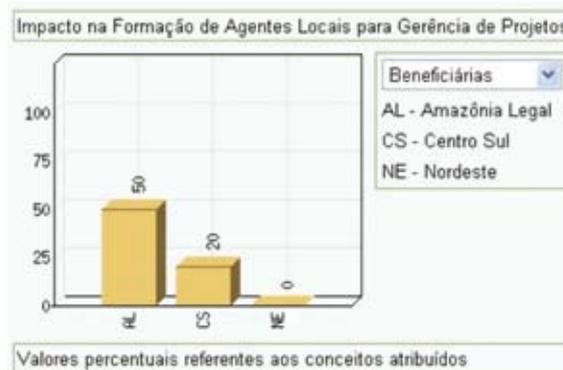
Para muitas comunidades, o processo de intensificação da produção de espécies silvestres (principalmente peixes e em menor escala de abelhas nativas sem-ferrão), exóticas (*Apis mellifera*) ou domesticadas (ovinos, caprinos, bovinos, galináceos etc.) significou uma mudança importante no manejo tradicionalmente realizado dessas espécies e seus ecossistemas.

12. Atenção à qualificação de agentes multiplicadores

Sendo os recursos da Carteira, em geral, insuficientes para atender a maioria das famílias nas comunidades beneficiárias, para determinados tipos de projetos, sobretudo os que signifiquem inovações técnicas na produção de alimentos, beneficiamento de produtos agrícolas e artesanato, a qualificação de agentes multiplicadores dessas inovações na comunidade poderia aumentar seus alcances.

Tendo isso em vista, buscou-se avaliar nas comunidades beneficiárias visitadas se os projetos procuraram atender a essa questão. Os resultados mostram que, em média, nas três regiões o grau de atenção à qualificação dos agentes multiplicadores é insuficiente ou inexistente (Figura 9), sendo muito menor na região Nordeste, seguida pela região da Amazônia Legal, e por fim a região Centro-Sul, onde a atenção à qualificação de pessoas nos projetos é maior do que nas demais regiões, embora também seja baixa.

Figura 9 – Grau de atenção dos projetos à qualificação de agentes multiplicadores



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

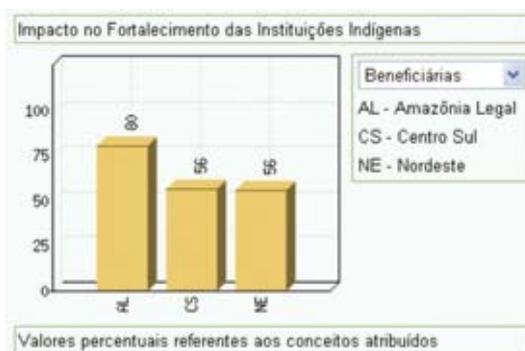
13. Impacto no fortalecimento das instituições indígenas

A maioria das comunidades beneficiárias (89%) enviou seus projetos à Carteira por meio de uma organização indígena (BRASIL, 2006b), sendo que em alguns casos sua criação foi fomentada pela possibilidade de captação de recursos públicos a fundo perdido, realizada pela primeira vez por muitas dessas associações indígenas.

Grande parte dessas organizações, com exceção daquelas já consolidadas de atuação regional e nacional (ex.: ODESPI), têm uma infra-estrutura precária. Não têm sede

própria, telefone, fax ou computadores que permitam a adequada elaboração e gestão de seus projetos. Apesar desse quadro, em média, as comunidades nas três regiões consideraram que o fato de terem seus projetos aprovados pela Carteira Indígena contribuiu para o fortalecimento das associações indígenas. Esse impacto, em média, é maior na região da Amazônia Legal e bem menor nas demais regiões (Figura 10).

Figura 10 – Percepção das comunidades beneficiárias sobre o fortalecimento das instituições indígenas



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

14. Impacto na formação de agentes locais para a gerência de projetos

A Carteira Indígena tem uma linha temática (5) cujo objetivo é a capacitação técnica e operacional das organizações e comunidades indígenas para gerir projetos. “Esta linha não recebe projetos. Os recursos disponíveis serão investidos em ações de capacitação, através de cursos e oficinas, para membros de organizações indígenas e de comunidades executoras com projetos já aprovados pela Carteira...” (BRASIL, 2004b). “A Carteira Indígena realizou dez Oficinas Regionais, abrangendo todas as regiões brasileiras; oito reuniões com redes de apoio locais; e 32 visitas técnicas para apoio a elaboração de projetos, envolvendo 900 participantes indígenas...” (BRASIL, 2006a).

Esse esforço institucional de divulgação e capacitação da Carteira tem sido importante, porém no que se refere ao impacto na formação de agentes locais para a gestão de projetos, os resultados da avaliação revelam que, nas comunidades beneficiárias visitadas na região da Amazônia Legal, a preparação de agentes locais na gerência de projetos tem sido, em média, incipiente. Isso também ocorre na região Centro-Sul, não havendo até a data da pesquisa preparação na região Nordeste. A formação de agentes locais para gestão de projetos é um processo lento e difícil, por causa da complexidade dos processos burocráticos e da baixa escolaridade das pessoas na maioria das comunidades, em particular no Nordeste.

15. Cooperação com instituições públicas e privadas

Os projetos visitados mostram um quadro de baixa cooperação interinstitucional em seu processo de elaboração, envio e execução. A maioria das comunidades beneficiárias e não beneficiárias visitadas nas três regiões informaram, por meio das lideranças locais, que não há articulação entre as instituições locais e regionais para a implementação de ações nas áreas indígenas.

Na perspectiva das comunidades beneficiárias nas três regiões, a cooperação das instituições (universidades, prefeituras, empresas públicas, órgãos governamentais) e organizações da sociedade civil é, em média, parcial na Amazônia Legal, maior no Centro-Sul e baixa no Nordeste. As comunidades não beneficiárias consideram, em média, essa cooperação inexistente na Amazônia Legal e no Centro-Sul e parcial no Nordeste (Figura 11).

Figura 11 - Grau de cooperação com instituições públicas e privadas na percepção das comunidades beneficiárias



Fonte: Avaliação do Projeto Carteira Indígena, 2007

RECOMENDAÇÕES

As recomendações estabelecidas visando o cumprimento dos objetivos da Carteira Indígena estão baseadas em diferentes resultados: (1) na análise das recomendações feitas no Relatório Final do Planejamento Estratégico da Carteira Indígena (20 e 21 de junho de 2006); (2) nas sugestões da II Oficina Nacional da Carteira Indígena, realizada dias 07 e 08 de novembro de 2006; (3) na própria avaliação feita pela equipe técnica da Carteira Indígena; (4) na percepção das comunidades beneficiárias e não beneficiárias, bem como das observações em campo dos projetos implementados. A seguir são listadas as recomendações:

- Aumentar o fluxo de informações sobre a Carteira junto às administrações regionais de órgãos federais de assistência indígena (Funai, Funasa);
- Tornar a linguagem do roteiro para apresentação de projetos mais acessível;
- Aumentar os recursos de capacitação das comunidades para elaboração e gestão de projetos;
- Tornar os critérios de definição de áreas prioritárias para a Carteira mais objetivos, mediante o uso de indicadores de desnutrição e mortalidade infantil obtidos pela Funasa, de degradação ambiental, demográficos, de vulnerabilidade ambiental, entre outros.
- Criar um corpo técnico de consultores *ad hoc* para avaliação dos projetos enviados à Carteira;
- Adotar indicadores sociais, ambientais e econômicos para a avaliação da sustentabilidade dos projetos;
- Aumentar o percentual de recursos que podem ser utilizados nos projetos para contratação de assistência técnica;
- Estabelecer parcerias e convênios regionais com instituições públicas e ONGs de reconhecida credibilidade para prestar assistência técnica às comunidades
- Criar duas novas linhas temáticas voltadas para a conservação de recursos genéticos nas comunidades e para o apoio a projetos encaminhados por organizações de mulheres indígenas ou com enfoque de gênero;
- Estabelecer uma agenda de diálogo com os órgãos ambientais federais (Ibama) para agilizar o processo de licenciamento ambiental das atividades apoiadas pela Carteira nas terras indígenas.

Além disso, para cumprir o objetivo do desenvolvimento sustentável, se faz necessária uma discussão mais ampla da noção de meio ambiente e desenvolvimento sustentável adotada na Carteira Indígena, considerando as diferentes perspectivas das comunidades indígenas e de suas diferentes concepções de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resumo do relatório final do planejamento estratégico da Carteira Indígena (20 e 21 de junho de 2006)**: relatório técnico. Brasília: Carteira Indígena. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígenas: diretrizes gerais de funcionamento e acesso aos recursos para projetos. Brasília, 2004a. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/carteira-indigena/diretrizes_carteira_indigena.pdf/view > . Acesso em 29 jan. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Carteira indígena**: segurança alimentar e desenvolvimento sustentável em comunidades indígenas: roteiro para apresentação de projetos. Brasília, 2004b. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/carteira-indigena/roteiro-para-projetos-carteira-indigena.doc/view> > . Acesso em: 29 jan. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Relatório das ações realizadas em 2005 e perspectivas para 2006**. Brasília: Carteira Indígena, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente. **Relatório sobre a situação orçamentária: relatório técnico**. Brasília: Carteira Indígena. 2006b.

CÂMARA, G. et al. **Introdução à ciência da geoinformação**. 2. ed. rev. e aum. São José dos Campos: INPE, 2001.

CHEN, P. P. S. The entity-relationship model: towards a unified view of data. **ACM Transactions on Database Systems (TODS)**, New York, v.1, n.1, p.9-36, March 1976.

COIMBRA Jr. C. E. A.; SANTOS, R. V. **Perfil epidemiológico da população indígena no Brasil**: considerações gerais. Porto Velho: FIOCRUZ, 2001. (Documento de trabalho, n. 3)

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA, 4. **Propostas para eixos temáticos da 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena**. Brasília, 2005. Documento elaborado pela Comissão Organizadora da 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena.

ELMASRI, R.; NAVATHE, S. B. **Fundamentals of Database Systems**. 2.ed. Menlo Park, CA: Addison-Wesley, 1994.

LISBOA FILHO, J. et al. **Modelagem conceitual de banco de dados geográficos**: o estudo de caso do Projeto PADCT/CIAMB. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Disponível em: <<http://www.ecologia.ufrgs.br/labgeo/artigos/jugurta.pdf>> Acesso em: 2 mar. 2004.

4. DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DO I INQUÉRITO NACIONAL DE SAÚDE E NUTRIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

*Aline Diniz Rodrigues Caldas¹
Elaine Martins Pasquim²
Rosalynd Vinícios da Rocha Moreira³
Leonor Maria Pacheco Santos⁴*

INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional foi alçada à situação de prioridade nacional no início deste governo, em 2003, passando então a configurar eixo condutor das políticas sociais e da garantia ao direito humano à alimentação adequada. O Plano Plurianual do Governo Federal para o quadriênio de 2004 a 2007 contemplou, no megaobjetivo 1: “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”, o desafio 1: “Combater a fome visando à sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional garantindo a inserção social e cidadania” (BRASIL, 2004).

A garantia da segurança alimentar e nutricional representa um passo importante no enfrentamento das desigualdades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. Essas desigualdades apresentam retratos e cenários característicos, mais acentuados nas populações específicas, tais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.

Existem cerca de 220 diferentes povos indígenas no Brasil, falantes de mais de 180 línguas, que ocupam 12,18% do território nacional. Deve ser destacado que 98,6% das terras indígenas brasileiras encontram-se na Amazônia Legal (Garnelo et al., 2003).

No Brasil a definição de “indígena” é próxima da indicada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo a lei que regulamenta a questão indígena no Brasil, o Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973), “[índio] é todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais se distinguem da sociedade nacional” (SANTOS et al., 2007).

Os perfis demográficos e de saúde desses povos estão diretamente relacionados a processos históricos de mudanças sociais, culturais, econômicas e ambientais. Os padrões de morbidade e mortalidade das comunidades indígenas dependem até hoje do grau de contato com a sociedade envolvente, do mesmo modo como ocorreu nos

¹Departamento de Saúde Indígena/Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde.

²Departamento de Gestão da Educação na Saúde/Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde/Ministério da Saúde.

³Departamento de Saúde Indígena/Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde.

⁴Departamento de Avaliação e Monitoramento/SAGI/MDS.

tempos iniciais do processo de colonização (COIMBRA JR. et al., 2004). Problemas com a alteração do meio ambiente trazem conseqüências sobre o estilo de vida dos povos indígenas e sobre sua relação com sementes, plantas e remédios.

Já são emergentes as doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes, hipertensão e obesidade em comunidades com modo de vida profundamente alterado pelas mudanças socioculturais, ambientais e antropológicas, nas quais padrões diversificados de mobilidade dão lugar ao sedentarismo e são adotadas práticas alimentares da sociedade envolvente.

Os dados disponíveis sobre a situação de saúde desses povos evidenciam um quadro de desigualdade em relação à população não-indígena. Coeficientes de mortalidade geral da população e mortalidade infantil são cerca de três a cinco vezes maiores na população indígena. Altas taxas de mortalidade materna são observadas principalmente em áreas mais remotas. Os níveis de morbidade também são elevados. A desnutrição crônica pode chegar à metade das crianças menores de cinco anos e a carga de parasitas é frequentemente mais elevada e relacionada com um estado nutricional debilitado.

Entretanto, há que se destacar que o contingente populacional indígena está crescendo no Brasil, apesar de todo o quadro descrito. Em todo o país, as taxas de natalidade nos povos indígenas são elevadas e o crescimento populacional revela taxa de crescimento de 3,5% ao ano (1996-2000), mais de duas vezes a taxa de crescimento do restante da população brasileira (1,6% no ano 2000). Em comparação com os demais países da América Latina e Caribe, o Brasil tem um dos menores percentuais de população indígena em relação à população nacional, abaixo de 0,5 % da população (MONTE-NEGRO & STEPHENS, 2006).

Atualmente, dependendo da fonte, há diferenças quanto ao contingente total de indígenas no Brasil. Para a Fundação Nacional do Índio (Funai), que considera indígenas os residentes em aldeias situadas nas terras indígenas, o contingente populacional indígena é de cerca de 345 mil indivíduos, ainda que haja entre 100 e 190 mil indígenas residentes fora das terras indígenas, em especial em áreas urbanas. Portanto, segundo essas estimativas vivem no território nacional entre 445 e 535 mil pessoas.

Os resultados do Censo Demográfico de 2000, realizado pelo IBGE, evidenciaram um total de 734 mil pessoas que se autodeclararam indígenas, sendo desse montante 351 mil em áreas rurais e 381 mil em áreas urbanas. Há, portanto, proximidade nas estimativas da Funai e do IBGE, em particular no caso dos indivíduos que vivem em áreas rurais (SANTOS et al., 2007).

⁴ O Brasil, assim como todos os países das Américas, foi marcado pelo trabalho escravo. Foi a segunda maior nação escravista da era moderna. Nenhuma outra sociedade escravista da América chegou a ter de 500 a 600 mil escravos/ano. E foi o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão, em 1888. (Roberto Martins. Raça: uma dimensão crucial da desigualdade no Brasil, 2001)

Para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que desenvolve suas atividades de saúde orientadas aos índios aldeados, existem 448 mil índios cadastrados no Sistema de Informação da Saúde Indígena (Siasi), de acordo com os critérios de autodenominação e reconhecimento pelas lideranças e comunidades. Esse é o quantitativo mais utilizado pela Funasa para o planejamento das ações internas e com os parceiros.

No Brasil não se dispõe de um quadro consolidado com relação às condições nutricionais, sobretudo com representatividade das populações indígenas. Nas pesquisas nacionais, como o Estudo Nacional da Despesa Familiar (IBGE, 1975), a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (IBGE, 1989), a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (BEMFAM, 1996) e a Pesquisa de Orçamento Familiar 2002-3 (IBGE, 2003), os povos indígenas não foram incluídos.

Quanto ao estado nutricional das crianças brasileiras não-indígenas, nota-se intenso declínio da prevalência de déficits ponderais nas últimas décadas. Segundo dados das pesquisas citadas anteriormente, realizadas no Brasil nos anos de 1974-1975, 1989, 1996 e 2002-2003, observa-se a seguinte evolução da prevalência de déficit de peso-para-idade entre as crianças menores de cinco anos: 16,6%, 7,1%, 5,6% e 4,6%. Destaca-se também que, segundo os dados da POF de 2002-2003, observa-se um declínio substancialmente maior no meio rural em comparação às áreas urbanas do país, aproximando as prevalências do déficit de peso-para-idade entre tais regiões (4,3% nas áreas urbanas e 5,6% nas áreas rurais).

A partir de alguns estudos de natureza acadêmica e dos dados coletados pelas Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena (EMSI) da Funasa, acumulam-se evidências demonstrando que os povos indígenas tendem a apresentar pesos e estaturas inferiores às medianas da população-referência (NCHS, 1977).

Alguns estudos localizados têm retratado o estado de saúde e nutrição em algumas aldeias ou reservas indígenas. Em geral os resultados dessas investigações revelam percentuais mais elevados de baixo peso para a idade do que aqueles encontrados para a população brasileira não-indígena.

Dados produzidos pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Indígena (Sisvan Indígena) no período de janeiro a agosto de 2007 demonstram que a proporção de baixo peso para idade varia entre 7% a 40%, para crianças menores de cinco anos nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (FUNASA, 2007).

Nesse sentido, os percentuais de desnutrição infantil encontrados tanto nos estudos de base acadêmica como nos dados gerados nos serviços constituem-se importantes fontes de informação, sinalizando frequências e tendências (Tabela 1). No entanto, não são representativos do perfil nutricional indígena em âmbito nacional e nem capazes de retratar as reais condições de saúde e nutrição dos diferentes povos indígenas distribuídos por todo o território brasileiro.

Quanto à situação nutricional de adultos, resultados de algumas investigações revelam ocorrência importante de obesidade, sobretudo para os grupos indígenas que apresentam maior interação com a sociedade envolvente, determinando mudanças nos modos de sobrevivência (LEITE et al., 2007).

Cabe à Fundação Nacional de Saúde, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, a execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, por meio de Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), baseados nas necessidades locais de saúde, de acordo com os princípios e as diretrizes Sistema Único de Saúde (SUS), contemplando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política dos povos indígenas.

Tabela 1 - Prevalência de baixa estatura para idade e baixo peso para idade em crianças indígenas menores de cinco anos, reportadas em estudos selecionados

Fonte	Etnia (localização)	Ano do estudo	Percentual de déficit ^a	
			Peso/Idade	Estatura/Idade
Martins, Menezes (1994)	Parakanã (PA)	1991	10,1	50,6
Capeli e Koifman (2001)	Parakatejê (PA)	1994	-	10,0
Ribas et al. (2001)	Teréna (MS)	1999	8,0	16,0
Alves et al. (2002)	Teréna (MS)	1996	5,5	20,7
Morais et al. (2003)	Alto Xingu (MT)	1992	5,0	20,4
Weiss (2003)	Enawenê-Nawê (MT)	1990	50,0	17,8
Leite (2007)	Pakaánova-Wari(RO)	2003	52,5	62,7
Leite et al. (2006)	Xavánte (MT)	1997	17,2	31,7
Picoli et al. (2006)	Guarani (MS)	2003	18,2	34,1
Schweighofer (2006)	Terena (MS)	2004	5,9	11,8
Orellana et al. (2006)	Suruí (RO)	2005	12,4	31,4

^a $\leq - 2$ scores z das medianas da população de referência do National Center for Health and Statistics - NCHS

Fonte: Leite et al., 2007

Assim, é evidente a necessidade de um levantamento nutricional nacional dos povos indígenas. Esse fato foi reforçado na pactuação da “Agenda única de pesquisas em saúde dos povos indígenas”, na ocasião do I Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas em Saúde dos Povos Indígenas, promovido pelo Departamento de Saúde Indígena em novembro de 2004, e no I Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para os Povos Indígenas, que reuniu em Brasília mais de 80 lideranças indígenas de todo o Brasil, no final de 2003. Em ambas as oportunidades, foi proposto o desenvolvimento de estudos sobre situação nutricional e alimentar como forma de compreender a magnitude e dinâmica dos problemas relacionados à saúde indígena.

Diante do conhecimento de todo esse quadro sobre a situação de saúde dos povos indígenas e considerando a importância do estado nutricional como determinante das condições de saúde, a Fundação Nacional de Saúde (do Ministério da Saúde) estabeleceu no Plano Plurianual 2004-2007 e no Componente Saúde Indígena do Projeto Vigisus II (acordo de cooperação entre o governo brasileiro e o Banco Mundial), a realização de um inquérito nutricional nacional dos povos indígenas.

Dessa forma, faz-se oportuna e necessária a realização de um estudo que possa representar a situação de nutrição dos povos indígenas no Brasil. Os resultados oriundos de uma investigação de tal natureza constituem-se como insumos valiosos para a tomada de decisões, apoiando a definição de novas políticas públicas eficientes e eficazes ou, quando for o caso, a reorientação de intervenções em andamento para reduzir as desigualdades e a invisibilidade desses povos.

PLANEJAMENTO DA PESQUISA

Um grupo composto por técnicos da Funasa, Ministério da Saúde, Projeto Vigisus II e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS) assumiu a tarefa de planejar uma pesquisa nacional, com recursos próprios e do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) por meio do Projeto Vigisus II. Os objetivos gerais foram assim definidos:

Conhecer a situação alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos e mulheres em idade fértil de 14 a 49 anos e seus fatores determinantes entre os povos indígenas para subsidiar a tomada de decisões sobre a definição de políticas públicas eficientes ou, quando for o caso, a reorientação de intervenções em andamento.

Apoiar a formação da linha de base do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs).

Apesar da implantação do SISVAN, persistem dificuldades quanto à representatividade, à sistematização regular das informações, à cobertura e à qualidade dos dados coletados. O SISVAN traz de modo inovador a proposta de geração de informação para indicadores populacionais baseada em dados de pesquisas, unidades de saúde e, principalmente, visitas domiciliares de rotina da atenção à saúde.

Foi elaborado o termo de referência para iniciar o processo seletivo, realizado conforme os procedimentos constantes das Diretrizes de Seleção e Contratação de Consultores por Mutuários do Banco Mundial. Tendo em vista a complexidade desse empreendimento, a elaboração do termo foi bastante detalhada, especificando cada um dos indicadores de interesse e as etapas da pesquisa.

Assim, especificou-se que as abordagens quantitativa e qualitativa deveriam ser conciliadas durante o estudo. Para a compreensão da situação de alimentação e nutrição dos povos indígenas faz-se necessária a análise do grau de interação social, econômica e política desses povos com a sociedade em geral, em virtude da maior vulnerabilidade que ela provoca nas condições de vida dessas populações.

Quanto aos indicadores a serem construídos com base nos dados da pesquisa, definiu-se como mínimo o rol descrito no quadro a seguir.

Quadro 1 – Indicadores sugeridos para o I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas

Estimar em crianças menores de cinco anos:	
Situação nutricional por meio dos indicadores: peso/idade, altura/idade, peso/altura	
Prevalência da anemia, com base na dosagem de hemoglobina	
Categorias de aleitamento materno (exclusivo, predominante, complementar, não recebe) até 24 meses por faixa etária (0-6 meses, 6-12 meses, 12-24 meses)	
Frequência de episódios diarreicos e infecção respiratória aguda	
Frequência de malária e tuberculose em áreas endêmicas	
Cumprimento do calendário vacinal	
Recebimento de suplementação de sulfato ferroso e de vitamina A	
Estimar em mulheres em idade fértil de 14 a 49 anos:	
Estado nutricional, com base nos indicadores preconizados pelo Ministério da Saúde e Norma Técnica do SISVAN Indígena	
Prevalência de Diabetes Mellitus	
Prevalência de hipertensão arterial	
Frequência de malária e tuberculose em áreas endêmicas	
Suplementação de sulfato ferroso, megadoses de vitamina A ou ácido fólico.	
Caracterizar a situação de acesso aos serviços de saúde:	
Frequência de realização de pré-natal das mulheres	
Tipo de assistência ao parto	
Frequência e causa de hospitalização no último ano entre os menores de cinco anos	
Estudar as práticas alimentares, com ênfase nas seguintes informações qualitativas:	
Produção de alimentos para o consumo	
- agricultura, hortas, roças, criação de animais	
- coleta, pesca, caça	
Principais fontes dos alimentos consumidos	
- alimentos presentes na região	
- alimentos e bebidas obtidos no comércio local	
- recebimento de benefícios sociais e doações	
Alimentação	
- aleitamento materno e alimentos introduzidos na alimentação complementar	
- alimentos/bebidas tradicionais mantidas ou perdidas	
- preparo de alimentos	
Levantar as seguintes características:	
Socioeconômicas	Demográficas
- bens na casa (IBGE)	- sexo
- renda	- data de nascimento
- escolaridade materna e do chefe da família	- posse de documentos civis
- acesso a benefícios sociais	Ambientais
- tipo de combustível para cocção	- acesso e qualidade da água
- presença de eletricidade no domicílio	- destino dos dejetos
- nível de interação social, econômica e política	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2008

Os instrumentos e equipamentos para a coleta de dados antropométricos e laboratoriais foram adquiridos por meio do orçamento da Funasa e Projeto Vigisus II. Após a utilização na pesquisa, os equipamentos deverão permanecer com a Funasa para distribuição entre suas Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena. Para a dosagem de hemoglobina foram adquiridos hemofotômetros portáteis Hemocue e para aferição de peso e altura equipamentos leves e portáteis, de fácil leitura, certificados

pelo Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) com resistência para o trabalho de campo e a condições de transporte adversas (trepidação). Para a aferição da pressão arterial serão empregados os instrumentos OMRON modelo HEM-629 e para a glicemia o Glicosímetro.

O estabelecimento de uma amostra probabilística para os povos indígenas no Brasil constitui-se em desafio à parte, já que são mais de 200 diferentes etnias, distribuídas em todo o país e com tamanhos populacionais muito diversificados. De início se reconheceu que não seria possível, pelos recursos disponíveis e pela complexidade logística, definir uma amostra que fosse representativa de toda a sociodiversidade indígena. Como alternativa, optou-se por seguir a lógica de dividir o país em macrorregiões e, a partir desses estratos, definir a amostra.

Desse modo, o modelo de amostragem proposto para a pesquisa é o de uma amostra probabilística estratificada representativa de cada estrato pré-determinado, quais sejam, as regiões Norte, Nordeste, Sul/Sudeste e Centro-Oeste. As aldeias foram alocadas nos estratos com base na Unidade da Federação em que está localizada a sede do DSEI ao qual a aldeia pertence. Para fins dos procedimentos de amostragem foi utilizada lista extraída do Siasi, fornecida pela Funasa. Os procedimentos adotados geraram uma amostra de 5.605 mulheres entre 14 e 49 anos e 5.294 crianças menores de cinco anos.

Um aspecto de fundamental importância nessa opção de amostragem é que, com sua representatividade nacional, será possível comparar os dados indígenas com as informações para não-indígenas segundo regiões do país, o que permitirá estabelecer um quadro mais claro da situação de desigualdade em saúde, em particular no que diz respeito à situação nutricional. Ao mesmo tempo em que os dados serão representativos para cada uma das quatro regiões já descritas, fornecerão subsídios para futuros estudos que tenham por objetivo aprofundar análises sobre desigualdades intra-regionais de recorte étnico.

A fim de possibilitar o cálculo de custo para as viagens dos pesquisadores ao campo, juntamente com as Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena, foram solicitadas aos DSEIs planilhas com o tempo e movimento em relação ao município. O apoio dos DSEIs na construção da pesquisa foi essencial pelo fato de conhecerem a realidade local.

SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EXECUTORA

A Seleção Baseada em Qualidade e Custo (SBQC) foi realizada conforme os procedimentos constantes das Diretrizes de Seleção e Contratação de Consultores por Mutuários do Banco Mundial, editadas em janeiro de 1997 e que sofreu revisões em setembro de 1997, janeiro de 1999 e maio de 2002.

Após os procedimentos de praxe em editais de licitação internacional foi selecionada a proposta liderada pela Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), que coordena a participação de 12 universidades e institutos de pesquisa em todo o Brasil. O contrato foi assinado em 18 de dezembro de 2007 e o trabalho de campo iniciado em julho de 2008.

ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

O projeto foi submetido à análise e aprovado pelo Comitê Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) e atende as exigências previstas nas resoluções do Conselho Nacional de Saúde (CNS) n.º 196/96, que estabelece as normas para pesquisas envolvendo seres humanos, e n.º 304/00, que normatiza especificidades para investigação em comunidades indígenas. O estudo contará com a anuência antecipada da comunidade, representada por seus próprios líderes, não dispensando, porém, a obtenção do consentimento individual. Assim, todos os participantes serão previamente esclarecidos, em linguagem acessível, acerca dos objetivos da investigação, sobre a forma de coleta de dados, confidencialidade das informações, desconforto e possíveis riscos, liberdade de recusar ou retirar o consentimento durante o processo de coleta dos dados. As investigações serão mediadas por agentes indígenas de saúde, para a adequação às especificidades culturais e lingüísticas. Após conhecer os objetivos, riscos e benefícios do estudo, os indivíduos decidirão pela autorização e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Toda criança, após a realização do exame antropométrico, terá o seu peso registrado no Cartão da Criança e os seus pais/responsáveis informados sobre o seu estado nutricional, incluindo o diagnóstico de anemia. As crianças diagnosticadas com déficit nutricional (peso/idade < P3 e/ou Hb < 11,0g/dl) receberão orientações nutricionais gerais, assim como será discutida com a equipe local da Funasa a necessidade de referência à unidade de saúde mais próxima, mediante agendamento da consulta e termo de encaminhamento.

Será estabelecido previamente à realização do trabalho de campo um Termo de Compromisso com os serviços locais de saúde para atendimento imediato das crianças diagnosticadas com desnutrição energético-protéica grave para o índice peso/altura (percentil < 0,1). Essas crianças também serão identificadas por meio de um

formulário mais detalhado, incluindo pontos de referência que permitam localizar o seu endereço. Esse instrumento será aplicado pelos profissionais de serviço local da equipe.

DESAFIOS E LIÇÕES APRENDIDAS

Diante da diversidade dos povos indígenas brasileiros foi enorme a dificuldade para definição da amostra mais adequada. Assim, após discussão com antropólogos, estatísticos e profissionais de saúde da Funasa e do MDS, optou-se por definir detalhadamente no Termo de Referência os critérios a serem seguidos para a seleção da amostra final.

Para avaliação das propostas apresentadas, a transferência de tecnologia aos DSEIs foi considerada fundamental para a pontuação quanto à qualidade da proposta. Desse modo, solicitou-se aos pesquisadores que previssem a participação na pesquisa de Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena para coleta de dados e apoio na logística. Assim, as equipes terão a possibilidade de participar de treinamentos como antropometria, diagnóstico de anemia, de glicemia, entre outros, adquirindo conhecimentos importantes para seu atendimento de rotina.

A realização do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, estudo inédito e pioneiro no Brasil e quiçá no mundo, é um desafio que se impôs tanto aos órgãos de governo quanto às instituições de pesquisa nacionais e que vem sendo enfrentado com seriedade, rigor científico e sensibilidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: projeto de lei. Brasília, 2003. v. 1. Disponível em: <[www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/34_\(volumeItextoplalter\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/34_(volumeItextoplalter).pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2008.

COIMBRA Jr., C. E. A.; SANTOS, R. V. Cenários e tendências da saúde e da epidemiologia dos povos indígenas no Brasil. In: ESCOBAR, A. L.; SANTOS, R. V.; COIMBRA Jr., C. E. A. (Org.). **Epidemiologia e saúde dos povos indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004. p.15-36.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Funasa). Departamento de Saúde Indígena. **Sistema de Informação e Atenção à Saúde Indígena - Siasi**. Disponível em:

<http://www.funasa.gov.br/internet/saudeIndigena.asp>>. Acesso em: 2 out. 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Funasa). Departamento de Saúde Indígena. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - Sisvan Indígena**. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/internet/vigSubII_vigAlimentar.asp>. Acesso em: 2 out. 2008.

GARNELO, L., MACEDO, G.; BRANDÃO, L. C. **Os povos indígenas e a construção das políticas de saúde no Brasil**. Brasília: OPAS, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), **Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003**: análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil. Rio de Janeiro, 2004.

LEITE, M. S.; SANTOS, R. V.; COIMBRA Jr., C. E. A.; GUGELMIN, S. Alimentação e nutrição dos povos indígenas no Brasil. In: KAC, G.; SCHIERI, R.; GIGANTE, D. **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 503-517.

MONTENEGRO, R. A.; STEPHENS, C. Indigenous health in Latin America and the Caribbean. **The Lancet**, v. 367, p. 1859-1869, 2006.

NATIONAL CENTER FOR HEALTH STATISTICS (NCHS). **Growth curves for children birth-18 years United States**. Washington, D.C., 1977. (DHEW publication 78-1650).

PERFIL estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos nutricionais, 1974-75. Rio de Janeiro: IBGE; UNICEF 1982.

PERFIL estatístico de crianças e mães no Brasil: aspectos nutricionais, 1989. Rio de Janeiro: IBGE; UNICEF 1992.

SANTOS, R. V.; COIMBRA Jr., C. E. A.; CARDOSO, A. M. Povos indígenas no Brasil. In: BARROS, Denise C.; SILVA, Denise Oliveira e; GUGELMIN, Silvia Ângela. (Org.). **Vigilância alimentar e nutricional para a saúde indígena**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. v. 1, p. 21-45.

SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR (Bemfam); Macro Internacional. **Pesquisa nacional sobre demografia e saúde, Brasil 1996**. Rio de Janeiro, 1997.

5. AMPLIAÇÃO DO ACESSO DE FAMÍLIAS DE POVOS INDÍGENAS AO CADASTRO ÚNICO E AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Othília Maria Baptista de Carvalho¹

Thiago Varanda Barbosa¹

Renato Bahia Bock¹

CONTEXTUALIZAÇÃO

A inscrição de famílias de povos indígenas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é requisito essencial para seleção e inclusão no Programa Bolsa Família, bem como para o acesso a outros programas sociais que utilizam a base de dados do cadastro como critério para seleção dessas famílias.

Durante os anos de 2006 e 2007, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) realizou um diagnóstico da situação de vulnerabilidade social de famílias de povos indígenas, em parceria com instituições governamentais e não-governamentais, visando à elaboração de estratégias diferenciadas para o cadastramento. Foram consideradas especificidades decorrentes de razões históricas e culturais, de acordo com o contexto das diversas etnias que solicitaram a inscrição no CadÚnico.

O distanciamento geográfico e conseqüente desconhecimento, por parte dos gestores municipais, das reais condições em que vivem, quantos são e no que consistem as demandas sociais, educacionais, de trabalho e de saúde dos povos indígenas foi um dos principais dificultadores desse diagnóstico. Por outro lado, as demandas para cadastramento, oriundas de diversas etnias, persistiam e se colocavam como tema recorrente nas pautas de solicitações encaminhadas ao MDS por diferentes entidades da sociedade civil e pelos gestores municipais do Bolsa Família.

Diante do quadro acima, dois modelos de cadastramento foram testados, visando o atendimento emergencial das solicitações específicas de duas etnias consideradas como de alto grau de vulnerabilidade social: os guarani, de Dourados, no Mato Grosso do Sul, e os xavante, de Campinápolis, no Mato Grosso.

O compromisso do MDS de realizar o cadastramento das famílias indígenas dessas etnias considerou como referência os critérios de insegurança alimentar levantados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) em 1995, por meio do trabalho

¹Departamento de Gestão do Cadastro Único/SENARC/MDS

de levantamento de áreas prioritárias apontadas no Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil, posteriormente atualizado pelas Oficinas de Segurança Alimentar realizadas em 2003 pelo Ministério da Saúde.

Em decorrência da situação de extrema vulnerabilidade social apontada pelo mapeamento acima citado, foi pactuado em 2006, pelo MDS e pela Prefeitura Municipal de Dourados, a inserção das famílias guarani na base de dados do Cadastro Único para sua posterior inclusão no Programa Bolsa Família (PBF). Nesse sentido, a prefeitura assumiu o compromisso de acompanhar o processo de cadastramento e de realizar a transmissão dos dados imediatamente após a digitação das informações no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único.

O processo de cadastramento foi efetivado por meio de contratação, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de instituição com experiência de trabalho com população indígena. A contratada contou com o apoio técnico do MDS e de antropólogos especialistas na etnia guarani, visando ao desenvolvimento de abordagem adequada às características socioculturais dessa etnia.

O contrato assinado com o Instituto de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Imad), inicialmente para o cadastramento de 2.000 famílias indígenas residentes nas aldeias Bororó, Jaguapirú e Panambizinho e nos acampamentos Passo Piraju e Pakurity, foi posteriormente ampliado para garantir a inserção de mais 300 famílias indígenas, identificadas durante o processo de visita domiciliar desenvolvido nas aldeias.

A estratégia de visita às aldeias e acampamentos considerou as especificidades do povo guarani e, nesse sentido, foi realizado treinamento específico para gestores e equipe de cadastradores, no que tange as formas próprias de organização social e política desse povo. Um dos objetivos era evitar o cadastramento apenas dos grupos de famílias com maior proximidade geográfica com a prefeitura ou com acesso mais direto às várias instâncias do poder público local. A necessidade de abordagem adequada também foi exaustivamente repassada aos cadastradores, com esclarecimentos detalhados a respeito da estrutura social dos guarani, de forma a garantir que esse processo transcorresse sem provocar a desagregação das formas tradicionais de organização do grupo que pudessem ser ocasionadas por disputas internas para acesso ao cadastramento.

Evidências empíricas apontam que o cadastramento, via de regra, é realizado em função da expectativa de inclusão no Programa Bolsa Família. Por essa razão, o processo de esclarecimento sobre as condições para inclusão no CadÚnico e critérios para acesso ao PBF, bem como o cumprimento das condicionalidades de saúde e educação para permanência no programa, precederam as ações de cadastramento. Esses esclarecimentos, a despeito da demanda ter partido da própria etnia, visaram atender ainda os preceitos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A metodologia de treinamento dos cadastradores desenvolvida pelo Imad considerou ainda: o conceito de famílias extensas, que são orientadas pelo representante do clã; a existência de conflitos interétnicos presentes na área e a história da relação estabelecida entre os indígenas e a comunidade local.

O treinamento referiu-se ainda ao correto preenchimento dos formulários do CadÚnico, a fim de que as famílias identificadas como indígenas pudessem ser localizadas como tal na base de dados nacional do Cadastro Único. Visando essa identificação, foi realizada adaptação no Formulário de Identificação da Pessoa utilizado pelo CadÚnico, com o objetivo de se obter informações adequadas a respeito da etnia da pessoa cadastrada. Os resultados desse trabalho são apresentados na tabela que segue:

Tabela 1 - Cadastramento de famílias indígenas em Dourados - MS
Data de referência: 26 de setembro de 2006

IBGE	Município	Estimativa contratual	Quantidade de cadastros preenchidos	Quantidade de famílias com pelo menos uma pessoa sem documentação	Quantidade de cadastros atualizados
5003702	Dourados	2.000	2.300	122	1.310

Fonte: Departamento do Cadastro Único/SENARC/MDS, 2008

O cadastramento de famílias indígenas no município de Dourados – MS evoluiu e em janeiro deste ano encontravam-se incluídas na base nacional 2.321 famílias, das quais 1.811 são beneficiárias do Programa Bolsa Família segundo a folha de benefícios de março de 2008.

Os municípios do estado de Mato Grosso do Sul vêm desenvolvendo ações de cadastramento de famílias indígenas, seguindo a metodologia aplicada em Dourados, o que se reflete na inclusão de 8.385 famílias na base nacional. Desse total, 7.190 famílias indígenas são beneficiárias do PBF. Cabe esclarecer que o total de famílias indígenas cadastradas e beneficiárias do Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul refere-se a todos os povos indígenas presentes no estado, residentes em áreas urbanas ou em terra indígena.

O CADASTRAMENTO DO POVO XAVANTE DE CAMPINÁPOLIS

No período de abril a julho de 2007, por solicitação das famílias Xavantes da Terra Indígena Parabubure, foi realizado o cadastramento no município de Campinópolis, pertencente ao estado do Mato Grosso. O processo constou de três fases distintas, buscando o atendimento da totalidade das famílias residentes na terra indígena (TI).

A primeira fase do processo de cadastramento consistiu na definição de arranjos institucionais visando estabelecer parcerias entre os entes federados com mandato para tratar do tema e identificar, conforme as especificidades regionais, universidades locais e/ou instituições da sociedade civil com atuação junto aos povos indígenas e que estivessem habilitadas para atuar como facilitadoras do acesso às áreas.

Ainda como parte da primeira fase foi realizado processo de esclarecimento, de acordo com a Convenção 169 da OIT, com o objetivo de fornecer informações sobre o cadastramento e inclusão no CadÚnico, os critérios para seleção de beneficiários do PBF e as regras de condicionalidades de educação e saúde. A apresentação das etapas de cadastramento e das implicações decorrentes de a família tornar-se beneficiária do programa, bem como todo o processo de debates e questionamentos apresentados pelos líderes dos clãs presentes ao encontro, foi realizada por meio de tradução simultânea para a língua xavante.

Na segunda fase foi delineado o modelo a ser desenvolvido, constando a definição dos instrumentos jurídicos (acordos de cooperação técnica, convênios e contratos de prestação de serviço) necessários ao desenvolvimento das atividades de cadastramento. A definição desses instrumentos foi necessária para a pactuação de responsabilidades e ações específicas a serem desenvolvidas por cada ente federado. Nesse sentido, a Secretaria Estadual de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social, assinou convênio com a Universidade Federal do Mato Grosso para o desenvolvimento das ações de preenchimento dos formulários em campo. Coube à Secretaria Municipal de Assistência Social de Campinópolis a responsabilidade pela inserção dos dados na base municipal e transmissão de arquivos para a Caixa Econômica Federal (CAIXA), competência que foi formalizada por meio de assinatura de Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania (Setec). Na confecção desse desenho, também foi realizado o levantamento de áreas geográficas e de quantitativos de famílias existentes por município, uma vez que a TI Parabubure perpassa mais de um município do estado do Mato Grosso.

A terceira etapa consistiu na realização do cadastramento das famílias, compreendendo o preenchimento de formulários, a inserção dos dados na base municipal e a transmissão dos arquivos para a CAIXA, ação que foi executada pelo gestor municipal do PBF.

Na finalização da terceira etapa, contagem baseada no preenchimento individual do Formulário para Identificação da Pessoa no CadÚnico apontou 3.770 pessoas compondo a população indígena aldeada no município de Campinópolis. De um total de 819 cadastros familiares preenchidos por meio de visita domiciliar, 1.866 formulários se referiam a homens e 1.904 a mulheres (Tabela 2). Como forma de incluir todas as famílias Xavantes da região, também foram cadastradas 191 famílias Xavantes do município de Santo Antonio do Leste, por residirem em área contígua à TI Parabubure.

Convém salientar a relevância dessa estratégia que, para além da inclusão das famílias no CadÚnico, propiciou quantificação rigorosa da população indígena daquela região por meio da visita a todas as residências das aldeias da TI Parabubure,. Há que se ressaltar a constatação do aumento populacional ocorrido na TI ao comparar-se o quantitativo registrado pelo MDS - de cerca de 4.534 pessoas, somando-se os territórios de Campinópolis e Santo Antônio do Leste - com os dados de 1996 divulgados pela Funai de Barra do Garças - que apontavam para um total de 3.162 pessoas na referida TI - o que representa um crescimento populacional de 43,39% em 11 anos.

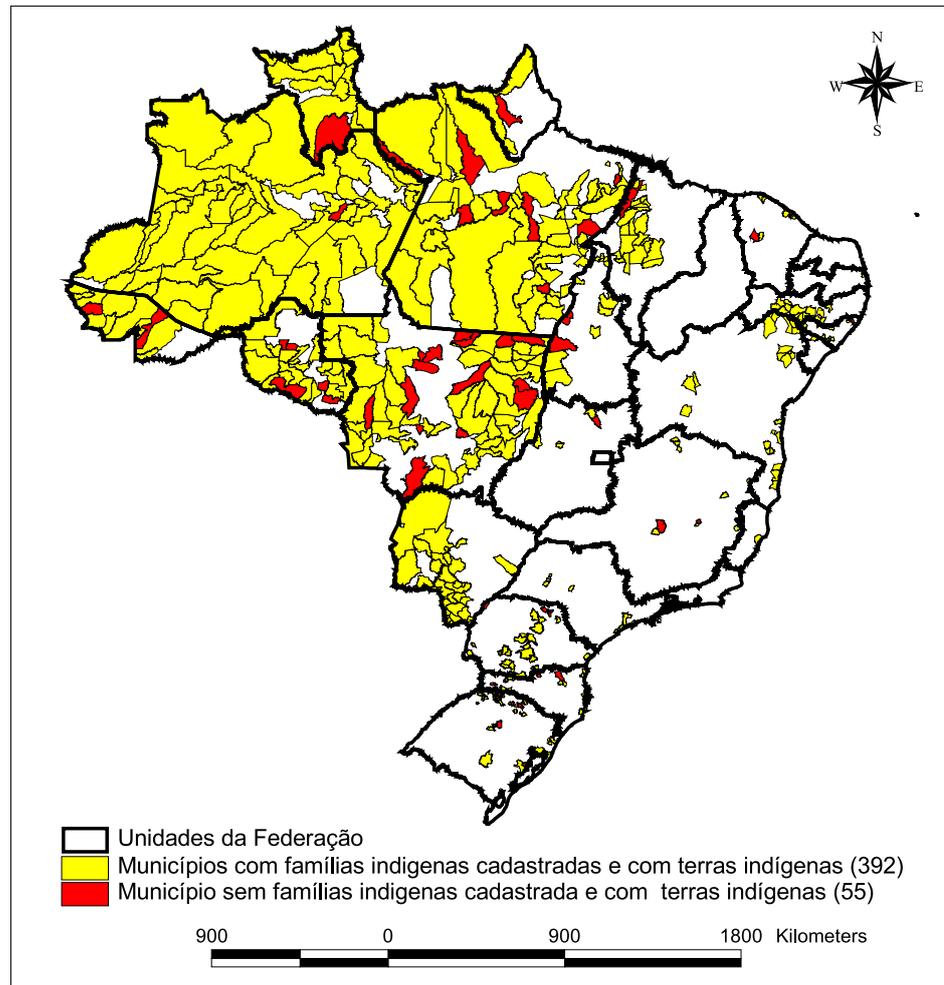
Tabela 2 - Cadastramento de famílias indígenas em Campinópolis - MT
Data de referência: 26 de setembro de 2006

IBGE	Município	Quantidade de cadastros preenchidos	Quantidade de famílias com pelo menos uma pessoa sem documentação
5003702	Campinópolis	819	202
5107792	Santo Antonio do Leste	191	-

Fonte: Departamento do Cadastro Único/SENARC/MDS. 2008

O mapa a seguir apresenta a situação atual do cadastramento das famílias indígenas em todo o país, em decorrência do processo de inclusão de famílias indígenas na base de dados do CadÚnico. Ressalta-se a necessidade de relacionar os municípios com presença de TI e sem famílias indígenas cadastradas com as regiões onde se encontram as famílias com maior vulnerabilidade social, apontadas no Mapa da Fome entre os Povos Indígenas do Brasil.

Figura 1 - Presença de famílias indígenas cadastradas e terras indígenas nos municípios – Brasil, fevereiro de 2008



Fonte: Departamento do Cadastro Único/SENARC/MDS. 2008

As ações de cadastramento focalizadas em famílias indígenas para essas regiões somente serão promovidas diante da real necessidade de inclusão das famílias no CadÚnico. Após concessão do benefício do Programa Bolsa Família, o MDS estabelecerá parceria com outros órgãos do governo federal e com outras instâncias governamentais visando o compartilhamento de dados do Cadastro Único, de forma a subsidiar a integração entre a transferência de renda e outras ações que permitam o enfrentamento integral das situações de vulnerabilidade das famílias indígenas.

A Tabela 3 apresenta os resultados totais, por Unidades da Federação e em todo o Brasil, e os percentuais de famílias que recebem benefícios do Bolsa Família em relação às famílias cadastradas. Cumpre destacar que o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal se constitui em instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar as famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo⁴. Nesse sentido, a inserção de famílias na base nacional não significa, necessariamente, sua inclusão no PBF, uma vez que o programa beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal *per capita* de até R\$ 60,00).

Em média, cerca de 86% das famílias indígenas cadastradas recebem o benefício do PBF, significando que um alto percentual atende aos critérios de pobreza e extrema pobreza acima mencionados. O valor médio do benefício pago a essas famílias é de cerca de R\$ 87,42 (oitenta e sete reais e quarenta e dois centavos) mensais, valor considerado alto se comparado à média nacional de R\$ 75,38 (setenta e cinco reais e trinta e oito centavos).

É possível visualizar as informações sobre as tendências para inclusão de povos indígenas na base de dados do CadÚnico por meio do gráfico apresentado na Figura 2. A concessão de benefícios do PBF segue, em linhas gerais, a mesma tendência, cabendo ressaltar que a diferença entre as duas curvas refere-se ao quantitativo de famílias indígenas que não atendem ao perfil de renda para serem beneficiárias do Bolsa Família.

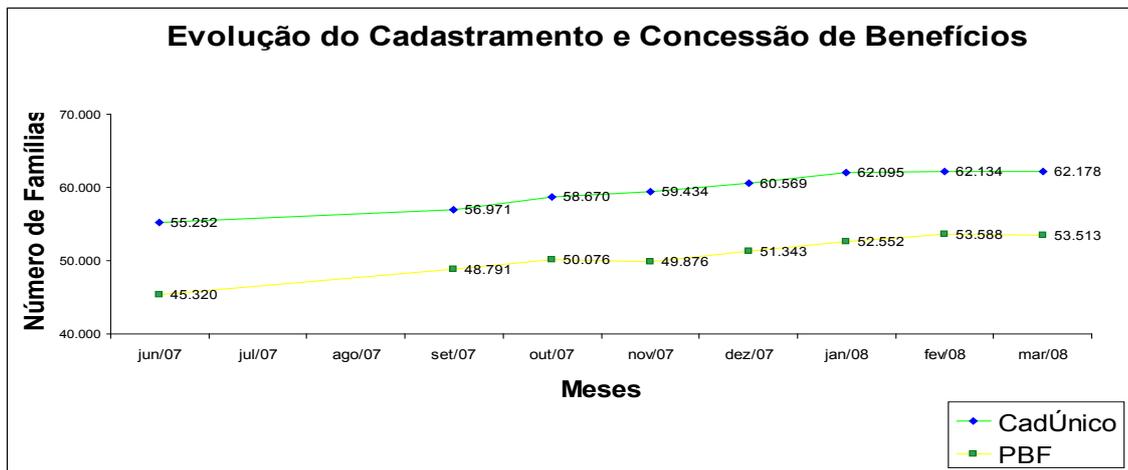
⁴Ver ainda os arts. 6º, IV, § 1º ; e 4º, II, alínea "b" do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Tabela 3 - Total de famílias indígenas inseridas no CadÚnico, de famílias beneficiárias do PBF e valor total dos benefícios transferidos - Brasil e Unidades da Federação

Brasil e UFs	Famílias indígenas cadastradas	Famílias indígenas beneficiárias do PBF	Valor total dos benefícios do PBF transferidos por mês a famílias indígenas (em reais)	Percentual de famílias indígenas beneficiárias do PBF em relação às famílias indígenas cadastradas
Brasil	62.178	53.513	4.678.163,00	86,06
AC	1.001	913	84.606,00	91,21
AL	1.277	1.112	93.840,00	87,08
AM	9.582	8.881	827.979,00	92,68
AP	554	475	40.834,00	85,74
BA	4.897	4.027	328.651,00	82,23
CE	1.115	862	67.523,00	77,31
DF	85	52	3.524,00	61,18
ES	350	274	20.602,00	78,29
GO	451	310	20.474,00	68,74
MA	3.322	3.137	291.520,00	94,43
MG	3.011	2.402	193.388,00	79,77
MS	8.385	7.190	639.275,00	85,75
MT	3.077	2.824	249.728,00	91,78
PA	2.170	1.988	177.006,00	91,61
PB	2.354	2.014	162.983,00	85,56
PE	5.339	4.364	362.722,00	81,74
PI	531	410	30.919,00	77,21
PR	2.479	1.875	162.218,00	75,64
RJ	395	312	24.510,00	78,99
RN	182	139	10.056,00	76,37
RO	1.125	1.054	97.262,00	93,69
RR	2.769	2.510	235.120,00	90,65
RS	3.438	2.905	260.119,00	84,50
SC	1.506	1.233	108.354,00	81,87
SE	551	436	33.416,00	79,13
SP	755	563	44.142,00	74,57
TO	1.477	1.251	107.392,00	84,70

Fontes: Base do CadÚnico de janeiro de 2008 e Folha de Pagamento do PBF de março de 2008, SENARC/MDS

Figura 2 - Evolução do cadastramento e concessão de benefícios a famílias indígenas



Fontes: Base do CadÚnico de janeiro de 2008 e Folha de Pagamento do PBF de março de 2008, SENARC/MDS

CONCLUSÃO

A tendência atual apresentada pelo processo de cadastramento aponta a expansão do número de famílias indígenas na base nacional do CadÚnico, observado o período apresentado no gráfico da Figura 2. O acréscimo de famílias indígenas na base nacional de junho de 2007 a março de 2008 foi de 12,53%. O número de famílias beneficiárias do PBF cresceu 18,08% no mesmo período, revelando tendência para a convergência com o número de famílias cadastradas. Ou seja, espera-se que um percentual maior de famílias indígenas incluídas no CadÚnico sejam beneficiadas pelo PBF. Essa tendência revela a importância e urgência do tratamento da questão indígena, uma vez que, ao consideramos os dados apresentados na Tabela 3, verifica-se que as famílias indígenas têm um percentual de beneficiamento 21% maior do que o percentual de beneficiamento para famílias não indígenas. Análise dos dados do CadÚnico em comparação com a folha de beneficiários do PBF apontam que 65% das famílias não indígenas cadastradas recebem o benefício do Programa Bolsa Família, enquanto 86,06% das famílias indígenas presentes no CadÚnico são beneficiárias do PBF.

As experiências do MS e do MT contribuíram para que o MDS sistematizasse uma série de procedimentos para cadastramento e acompanhamento de povos indígenas após a concessão do benefício do PBF. O processo de consulta às etnias, a capacitação para o cadastramento e os esclarecimentos sobre o preenchimento do formulário compõem os requisitos mínimos que orientam o processo de inclusão dos povos indígenas na base nacional do CadÚnico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Apoio ao Programa Bolsa Família**: fase 1. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Relatório de Gestão**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Plano de Cadastramento**. Brasília, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n.º 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm> . Acesso em: 15 set. 2008.

6. O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DOS POVOS INDÍGENAS: AVANÇOS E DESAFIOS

Mariana López Matias¹
Priscilla Maia de Andrade²

“(...) ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, a Política Nacional de Assistência Social inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas, tais como os indígenas.” (PNAS, 2004 – com modificações)

APRESENTAÇÃO

Este artigo³ tem como objetivo apresentar as ações desenvolvidas pela política de assistência social, em especial pela proteção social básica no âmbito de atuação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no atendimento aos povos indígenas. Para tal, faz-se uma caracterização dos povos indígenas no Brasil e uma discussão do significado da universalidade para a política de assistência social, identificando as ações da assistência social na promoção e proteção dos direitos socioassistenciais dos povos indígenas, com especial atenção para as ações desenvolvidas pelos CRAS voltadas a esse segmento populacional. Por fim, listam-se alguns desafios a serem enfrentados pela proteção social básica no atendimento aos indígenas.

OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Os povos indígenas, entre os povos e comunidades tradicionais, são os precursores da diversidade cultural brasileira. Esse foi o primeiro segmento social a se destacar na cena social e política brasileira, por vivenciar realidades diversificadas da sociedade circunvizinha predominante, e a reivindicar condição diferenciada nos âmbitos político, social e jurídico. Tal reivindicação é o marco que inaugura o direito indígena (ANDRADE et al., 2007).

¹Coordenadora-geral de Regulação do Departamento de Proteção Social Básica/SNAS.

²Assessora Técnica de Regulação do Departamento de Proteção Social Básica/SNAS.

³Faz-se necessário esclarecer que as ações desenvolvidas pela SNAS no atendimento aos povos e comunidades tradicionais são bastante similares, o que se reflete na semelhança deste texto com o artigo que se refere ao atendimento socioassistencial, desenvolvidos nos CRAS, às comunidades quilombolas.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 231, assegurou aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Foi então a primeira vez que se reconheceu o direito à diferença aos povos indígenas brasileiros.

Os indígenas, segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁴, compõem o que se denominam povos e comunidades tradicionais, definidos como

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2002).

⁴“A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais está estruturada em quatro eixos: acesso a territórios tradicionais e aos recursos naturais; infraestrutura; inclusão social e educação diferenciada; e fomento à produção sustentável”. Tem por objetivo geral “promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”.

⁵Este número é originário da auto-declaração da população brasileira, no Censo de 2000. Todavia, estimativas realizadas por agências governamentais (IBGE, Funai, Funasa) e não-governamentais (CIMI, ISA), apontam para números que variam de 350 a 700 mil indígenas no território brasileiro.

⁶Renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

É importante ressaltar a diferença cultural entre os povos indígenas, no sentido de evitar uma homogeneização e reificação da idéia de “indígena” acionada pelo senso comum. Um exemplo dessa diversidade é o fato de existirem em torno de 200 línguas indígenas diferentes faladas hoje no Brasil (FUNAI, 2007).

Estima-se que existam no Brasil 210 povos indígenas distribuídos em 379 municípios (CNAS, 2007). Segundo os dados do Censo/IBGE, são cerca de 730 mil índios⁵, sendo que 38% deles estão em situação de pobreza extrema⁶, enquanto na população não-indígena essa proporção é de 15,5%. Ou seja, a situação de vulnerabilidade social a que os povos indígenas estão expostos é duas vezes maior se comparados às demais populações.

Isso se deve a um longo período de invisibilidade social a que esse segmento foi submetido, com nenhuma ou precária atenção das políticas públicas, bem como a condições climáticas adversas, tais como secas prolongadas; ao confinamento a territórios demasiadamente pequenos, o que compromete sua condição de sobrevivência; aos conflitos interétnicos, com fazendeiros e posseiros; à forte discriminação vivenciada, entre outros (CNAS, 2007).

O SIGNIFICADO DA UNIVERSALIDADE PARA A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ao atender as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tem contemplado nos seus serviços, programas, projetos e benefícios, os povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social. A PNAS, desse modo, recusa a idéia de um universalismo falso que destrói as diferenças ao impor um padrão de atendimento de demandas voltadas a um sujeito genérico. Ao contrário, a política de assistência, ao se afirmar como direito universal, desconstrói práticas patrimonialistas e preconceituosas, que historicamente obscureceram diferenças, aprofundaram desigualdades e ampliaram assimetrias (KOGA, 2007).

Nessa perspectiva, a PNAS corrobora a idéia de que os usuários da política de assistência têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferiorizar e o direito de ser diferentes quando a igualdade os descaracterizar (SANTOS, 2007). Dessa maneira, a política de assistência assume que somente será universal se for equânime e só será equânime se reconhecer as diferenças e especificidades de seus usuários.

A PNAS, assim, também cumpre o previsto na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁷ ao implementar medidas para assegurar, no campo social, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos étnico-raciais, com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos e das liberdades fundamentais.

Para cumprir esses preceitos, a política de assistência tem centrado sua atenção em desenhos e estratégias que atendam às demandas das populações indígenas, com ações adequadas às suas peculiaridades e expectativas. O maior desafio posto para a assistência social no atendimento aos povos e comunidades tradicionais é, assim, o reconhecimento e a concretização dos seus direitos sociais, por meio da resguarda de seus direitos e memórias culturais, suas práticas comunitárias e sua identidade racial e étnica.

Segundo tais premissas, a SNAS, por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)⁸ busca atender de forma equânime os povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais no Brasil, por meio de seus serviços, projetos, programas e benefícios.

⁷Adotada pela Assembléia das Nações Unidas, em 1967, e ratificada pelo Brasil em 1968.

⁸O Sistema Único de Assistência Social "constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais", definindo e organizando a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DOS POVOS INDÍGENAS

A assistência social, a partir da Constituição de 1988, consolidou-se como política pública de seguridade social não contributiva. Isso significou uma mudança de paradigma na área de proteção social no país. Ações anteriormente marcadas pelo assistencialismo, paternalismo e “troca de favores” transformaram-se em direito universal de cidadania, sob responsabilidade estatal. Nessa nova concepção, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição prévia à seguridade social. Constituem pilares da política pública de assistência social, além da Constituição Federal de 1988 (arts. 203 e 204), a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993), a Política Nacional de Assistência Social/2004 e a Norma Operacional Básica/2006.

A PNAS efetua-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. Com tais finalidades, organiza-se em um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que regula e organiza as ações socioassistenciais em todo território nacional.

O SUAS organiza suas ações tendo por foco de atuação a família e o território, com o objetivo de proteger e incluir as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como, de defender e garantir seus direitos socioassistenciais. Para tal, o SUAS se estrutura a partir da organização da proteção social de assistência social em proteção social básica e proteção social especial. A proteção social básica destina-se à população em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilidade de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social devido a discriminações, tais como as etárias, étnico-raciais, por deficiência, entre outras, e se volta para a prevenção em áreas onde normalmente há uma baixa oferta de serviços e índices preocupantes de exclusão social. Já a proteção social especial oferece serviços, programas e projetos em situações nas quais já houve violação de direitos.

Devido ao objetivo do presente texto, destacamos as ações desenvolvidas pela proteção social básica, que tem como foco principal a atenção integral às famílias, com a finalidade de prevenir “situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005). Para tanto, a principal estratégia é aproximar os serviços, programas e projetos da política de assistência social ao local de moradia das populações vulneráveis, ou seja, daqueles que têm mais dificuldades em acessar serviços sociais.

Nesse contexto, reafirma-se a importância do território na composição dos processos de potencialização ou não das diferenças e no aprofundamento ou não das desigualdades (KOGA, 2007). Situar-se em áreas urbanas ou rurais, nas regiões Norte ou Sul, ou ainda possuir povos e comunidades tradicionais, desfaz a idéia do território como mero receptor dos processos de desenvolvimento. Ao contrário, torna-o sujeito ativo na formatação equânime das políticas públicas, na universalização dos direitos.

Dessa forma, a política de assistência social, ao inverter a lógica de atendimento às demandas setorializadas ou por segmentos para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais presentes nos territórios, reconhece a presença de múltiplos fatores de vulnerabilidade e de recursos econômicos, sociais e culturais presentes em um determinado local e seu impacto na fragilização ou no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Estar no território também significa estar mais próximo das demandas sociais, é dar possibilidade de “voz” aos mais vulneráveis e estimular o estabelecimento de instâncias mais participativas no âmbito territorial.

Ao territorializar-se, a política de assistência social conseguiu abarcar em suas ações os povos e comunidades tradicionais de modo mais efetivo, pois esses segmentos e suas demandas apresentam configurações distintas, dependendo da configuração sociopolítica territorial do lugar onde se encontram.

Nesse contexto, os povos indígenas são, atualmente, público da política de assistência social em diversos serviços, programas, projetos e benefícios. Todavia, diferentemente do passado, quando as práticas da assistência social eram implantadas como formas coloniais de controle social – com a difusão de ações pontuais, paternalistas e de forma a negar a identidade e a cultura indígena –, o foco atual é a garantia da equidade, de modo a diminuir a diferença/desigualdade de usufruto dos direitos socioassistenciais dos povos indígenas entre si e com os demais segmentos do povo brasileiro, assegurando a igualdade de condições e oportunidades, essência da justiça social.

Uma ação efetiva nessa direção foi a instalação de um grupo de trabalho do Conselho Nacional de Assistência Social⁹ com o objetivo de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da rede de serviços de proteção social básica voltados aos povos indígenas, apresentando relatório com sugestões para aperfeiçoar a gestão e aumentar os impactos sociais dessas ações.

Com base nessas premissas, a política de assistência social tem buscado, ao seguir os preceitos estabelecidos em legislações específicas¹⁰, desenvolver, com o estímulo à participação dos povos indígenas, ações de caráter sistemático e contínuo, que protejam e promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, seus costumes, tradições e instituições, de modo a combater as diferenças socioeconômicas que existem entre os povos indígenas e os outros segmentos da sociedade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

⁹ Instituído pela Resolução nº 47 de 22 de março de 2006.

¹⁰ Convenção 169 da OIT, Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, entre outros.

Para apreender como tais preceitos têm sido buscados na materialização da política de assistência social, nos deteremos na atenção prestada aos povos indígenas nos Centros de Referência em Assistência Social, porta de entrada dos usuários na rede de proteção social do SUAS.

SITUAÇÃO DIFERENCIADA EXIGE PROTEÇÃO SOCIAL DIFERENCIADA: O CRAS NO ATENDIMENTO AOS POVOS INDÍGENAS

O Centro de Referência de Assistência Social, segundo a PNAS/2004, é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas de maior vulnerabilidade social em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social. O CRAS, dessa forma, constitui o equipamento físico onde se executam os serviços de proteção social básica, entendidos como o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, conforme os arts. 20 a 25 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais, compreendidos como as atividades continuadas de assistência social voltada às necessidades básicas da população, conforme o estabelecido no art. 23 da LOAS.

O CRAS organiza sua intervenção nos territórios a partir de três grandes linhas de atuação: a acolhida, a vigilância social e a proteção pró-ativa. A acolhida consiste na recepção e escuta qualificada das necessidades e demandas trazidas pela população, com oferta de informações sobre serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e demais políticas setoriais. A vigilância social se refere à produção e sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e seus membros nos diferentes ciclos de vida, bem como os recursos e potencialidades apresentadas nos territórios. Por fim, a proteção pró-ativa consiste na ação preventiva das situações de vulnerabilidade e riscos e na identificação das potencialidades das famílias e comunidades, viabilizada pela presença ativa do agente institucional no território.

O CRAS deve contar com uma equipe de referência para a execução dos serviços e ações nele ofertados. Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-RH/SUAS), a composição da equipe mínima de referência que trabalha no CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da proteção social básica, nos municípios, é a seguinte:

Quadro 1 – Equipe mínima de referência nos CRAS, segundo a NOB-RH/SUAS

Municípios	Famílias referenciadas ¹¹	Técnicos de Nível Superior	Técnicos de Nível Médio
Pequeno Porte I	Até 2.500	2 (sendo um assistente social e outro preferencialmente um psicólogo)	2
Pequeno Porte II	Até 3.500	3 (sendo dois assistentes sociais e outro preferencialmente um psicólogo)	3
Médio e Grande Porte	A cada 5.000	4 (sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS)	4
Metrópoles e DF			

Fonte: NOB-RH/SUAS, 2006

As equipes de referência para os CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo este, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Caso o CRAS oferte diretamente outros serviços, programas, projetos e benefícios, deverá ampliar a equipe de referência de profissionais.

A instalação de um CRAS em determinado território está referenciada em um número de famílias e significa a disponibilização de uma capacidade anual de atendimento a famílias desse território. O co-financiamento¹² realizado pelo governo federal se refere, assim, ao número de famílias referenciadas naquele território e ao número de famílias que compõem a capacidade de atendimento daquele equipamento, e não ao número de famílias efetivamente atendidas.

Atualmente há 3.248 CRAS em 2.630 municípios brasileiros. Esse número mostra uma capilaridade já avançada da proteção social básica, componente essencial para a efetivação dos direitos sociais e para a diminuição das desigualdades sociais. Ressalta-se, ainda, como ações universalizantes da proteção social básica da política de assistência social, o co-financiamento federal ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)¹³ em municípios que se comprometeram em realizar um atendimento prioritário a esta população em seus territórios.

¹¹Unidade de medida relativa a grupos que vivem em territórios vulneráveis e demandam proteção social.

¹²Para um município receber co-financiamento do governo federal para a oferta de serviços, programas e projetos da Proteção Social Básica é necessário habilitar-se no nível de gestão básica do SUAS. Para tal o município deve comprovar que possui capacidade de ofertar determinados serviços ou ações, conforme estabelece a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/2005). Atualmente o co-financiamento da União é implementado por meio de repasse de Pisos. Esse desenho representou uma revolução de perspectiva importante, pois contribui tanto para a estruturação do sistema quanto para a concepção da oferta de serviços de assistência social como direito. O Piso Básico Fixo são recursos transferidos para os municípios para co-financiar as ações classificadas como de proteção social básica, de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais e/ou Estaduais de Assistência

Social. A transferência é operacionalizada de forma ininterrupta, o que viabiliza a oferta de serviços continuados e não mais de projetos, programas pontuais e fragmentados.

¹³ O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é um serviço socioassistencial de prestação continuada às famílias residentes nos territórios de abrangência do CRAS. São objetivos do PAIF: a) contribuir para a prevenção de situações de risco; b) fortalecer os vínculos familiares e comunitários; c) promover potencialidades e aquisições; e d) favorecer o convívio familiar e o protagonismo dos seus usuários. O PAIF tem como tônica a proteção de convívio da família, transformando o território um espaço de convívio e também de fortalecimento de laços, de vínculos comunitários e familiares, por meio do reconhecimento e potencialização dos recursos já existentes.

¹⁴ A Portaria n.º 78, de 8 de abril de 2004, que estabeleceu diretrizes e normas para a implementação do "Programa de Atenção Integral à Família - PAIF", estabeleceu como um dos critérios de elegibilidade e seleção dos municípios a serem contemplados com co-financiamento federal a presença de povos indígenas em seu território.

Assim, com o objetivo de promover o acesso dos povos indígenas aos serviços, programas e projetos desenvolvidos nos CRAS, em especial o PAIF, a SNAS co-financia o PAIF em municípios que propuseram atender com primazia esse segmento populacional em seus territórios¹⁴. Como resultado dessa ação, 59 municípios recebem recursos para o atendimento de povos indígenas, de modo preferencial, conforme aponta o quadro abaixo:

Quadro 2 – Municípios que receberam co-financiamento para o PAIF para atendimento prioritário à população indígena (2004)

UF	Municípios
AC	Mancio Lima
AM	Alvarães, Amarutá, Anamá, Atalaia do Norte, Autazes, Barcelos, Barreirinha, Berurui, Boca do Acre, Borba, Careiro, Careiro Várzea, Humaitá, Itacoatiara, Itamarati, Japurá, Jutai, Manicoré, Santa Isabel do rio Negro, Tabatinga
AP	Pedra Branca do Amapari
BA	Porto Seguro
CE	Acaraú, Itarema, Pacatuba
MS	Bela Vista, Brasilândia, Eldorado, Itaporã, Japorã, Maracaju, Miranda, Paranhos, Sidrolândia
MT	Barra dos Bugres, Diamantino, Paranatinga, Peixoto Azevedo, Santa Terezi- nha
PA	Bom Jesus do Tocantins
PE	Águas Belas, Buíque
PR	Coronel Vivida, Diamante D'Oeste, Espigão Alto do Iguaçu, São Miguel do Iguaçu
RO	Alto Alegre de Parecis, Burity, Jaru, Mirante da Serra, São Felipe D'oeste
RR	Caracaraí, Iracema, São Luis do Anauá
RS	Liberato Salzano
SP	Itariri

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

Já no ano de 2005, a SNAS deu início a uma nova ação de incentivo aos municípios no atendimento aos povos indígenas, realizando um processo de seleção de 10 projetos, a serem contemplados com recursos para construção de CRAS em terras indígenas¹⁵. Com essa ação, a SNAS procurou incentivar o atendimento socioassistencial no interior das aldeias, aproximando dessas o PAIF, por reconhecer que muitas vezes esse segmento populacional é impossibilitado de acessar o serviço por viver afastado da sede do município. Os municípios que tiveram seus projetos aprovados foram os seguintes:

Quadro 3 – Municípios que receberam recursos federais para a construção de CRAS em terras indígenas (2005)

UF	Municípios
MS	Dourados
CE	Itarema, Aquiraz
BA	Porto Seguro, Prado
PR	Londrina
SE	Porto da Folha
AL	Palmeira dos Índios
PE	Cabrobó
PB	Bahia da Traição

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

Além dos municípios que recebem co-financiamento federal para o atendimento prioritário dos povos indígenas, por meio do PAIF, há municípios que recebem co-financiamento federal e que contam com a presença desses povos em seu território, conforme aponta o quadro a seguir:

¹⁵O Ofício Circular n.º 18, de 08 de setembro de 2005, estabeleceu critérios para apresentação de projetos, pelos municípios, para construção de CRAS em terras indígenas. Esse ofício foi enviado aos secretários (as) estaduais de Assistência Social, divulgado nas capacitações realizadas pela SNAS e disponibilizado no portal do MDS.

Quadro 4 – Número de municípios com presença de população indígena que receberam co-financiamento para o PAIF, segundo porte e número de CRAS (2005)

Porte	Nº de municípios	Nº de CRAS
Metrópole	3	49
Grande	19	48
Médio	34	43
Pequeno II	80	88
Pequeno I	143	147
Total	279	375

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

Os municípios de pequeno porte I ou II que tenham em seu território povos indígenas possuem a capacidade para atender famílias e/ou indivíduos em situação de vulnerabilidade pertencentes a esses povos. Já em municípios de outros portes, esse atendimento é vinculado ao número de CRAS instalados e sua capacidade de atendimento.

As atividades desenvolvidas nos CRAS que atendam povos indígenas devem considerar a organização sociocultural desses povos e suas expectativas quanto à proteção social pública, bem como respeitar seus elementos identitários. Também é imprescindível que a elaboração do projeto arquitetônico leve em conta a organização sociocultural, de forma que o local, o material de construção, a estética, a disposição interna e externa do espaço e a adequação dos serviços devem ser discutidos e planejados em conjunto com lideranças indígenas, representantes dos grupos de usuários e órgãos responsáveis pela questão indígena, como a Funai e a Funasa.

O atendimento efetivo e de qualidade aos povos indígenas também tem sido buscado pela política de assistência por meio da realização, em 2005, de uma Oficina de Capacitação para Técnicas/os do Departamento de Proteção Social Básica (da SNAS/MDS) para o acompanhamento dos municípios que possuem em seus territórios esse segmento populacional. Visando apoiar esses municípios, o Guia de Orientação Técnica – SUAS n.º 1 – Proteção Social Básica de Assistência Social faz referência ao trabalho com famílias indígenas. Ele orienta a interlocução com outros atores sociais que trabalham/pesquisam a questão indígena e sugere que seja feita uma adequação metodológica para a realização do trabalho com essas comunidades. Outra ação importante para o atendimento dessa população é o estabelecimento, por meio da NOB-RH/SUAS, da composição das equipes de referência da gestão do SUAS nos

estados com profissionais com curso superior em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia ou graduação concluída em qualquer formação, acompanhada de mestrado e/ou doutorado em Antropologia, para o apoio a municípios com presença de povos indígenas.

Há ainda outras ações que estão em fase de implementação e que igualmente constituem avanços no atendimento dos povos indígenas, como a implantação efetiva do Sistema de Informação Gerencial (SIG-SUAS) e a avaliação do funcionamento e organização de todos os CRAS, independente da fonte financiadora. Tais ações possibilitarão identificar a população atendida por qualquer ação do SUAS, ao monitorar o atendimento às famílias e indivíduos pertencentes a povos indígenas, e consequentemente, identificar lacunas e potencialidade no atendimento desse segmento.

RUMO À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: DESAFIOS À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO ATENDIMENTO AOS INDÍGENAS

A promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas é um desafio que a política de assistência social tem respondido com interesse. Já se avançou no desenho e nas estratégias de atendimento às especificidades desse segmento, mas reconhece-se que existem muitos desafios a serem respondidos para que os povos indígenas tenham seus direitos socioassistenciais garantidos de forma integral.

Entre esses, destacam-se a implantação de infra-estrutura adequada às realidades socioculturais e demandas dos povos indígenas¹⁶, o acesso desse segmento populacional à informação, em linguagem acessível, e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados pela política de assistência social; a efetiva participação dos povos indígenas nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos socioassistenciais; a garantia, nas ações de inclusão produtiva, do uso de tecnologias sustentáveis, que respeitem o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas e saberes indígenas tradicionais.

Outro desafio importante é a sensibilização dos gestores da política de assistência social, em todos os âmbitos, sobre a necessidade de capacitação de toda a equipe envolvida com o atendimento socioassistencial e socioeducativo prestado aos povos indígenas, para erradicar os preconceitos e discriminações no atendimento, efetivar a superação das desigualdades e garantir o acesso aos direitos sociais.

¹⁶Nessa direção é importante destacar o Acordo de Cooperação Técnica ente o MDS e a Funai assinado no dia 25 de janeiro de 2007 e publicado no Diário Oficial da União (034 de 16/02/2007), com o objetivo de fortalecer a rede de proteção às comunidades indígenas. A cooperação técnica consiste no apoio para a construção de CRAS em terras indígenas e o acompanhamento dos serviços ali desenvolvidos.

Por fim, afirma-se que somente quando os povos indígenas forem contemplados de forma equânime pela política de assistência social se poderá afirmar a universalidade de sua cobertura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, José Eduardo; CAMAROTE, Elisa. Direitos indígenas na perspectivas do Sistema Único de Assistência Social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 12., 2007, Foz do Iguaçu – PR.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica de recursos humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social**: orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 06 out. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Relatório do grupo de trabalho sobre povos indígenas, instituído pela resolução nº 47 de 22/03/2006**. Brasília, 2007.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. [S.l.: s.n., 200-?]. Disponível em: <http://www.abong.org.br/novosite/download/6_dirce.pdf>. Acesso em: 20 jul.2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. [S.l.: CERD, 1968]. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_cs.php>. Acesso em: 20 jul.2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 relativa aos povos indígenas e tribais independentes**. [Genebra], 1989. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/indios/conv89.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Em busca da cidadania global. **Revista Sem Fronteiras**. [S.l.: s.n., 200-?]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_e.html>. Acesso em: 20 jul.2007.

VALVERDE, Iracema Almeida et al. (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 2. ed. atualizada até a EC nº 38, de 12/6/2002. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

7. ARTICULAÇÃO E PARCERIAS COM POVOS INDÍGENAS

*Aderval Costa Filho¹
Rosângela Gonçalves de Carvalho²*

As ações do governo federal junto aos povos indígenas, até a década de 90, foram monopólio da Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão vinculado ao Ministério da Justiça. Sucessora do antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), a Funai, criada em 1967, seguia a orientação do regime militar segundo a qual os índios deveriam ser “integrados à comunhão nacional”, deixando de representar um obstáculo ao desenvolvimento do país. Os índios eram vistos, portanto, como uma categoria transitória, destinada a desaparecer com o tempo. E toda a ação da Funai era voltada à implementação de projetos e programas que transformassem os indígenas em brasileiros “produtivos”, participando da economia e da unidade nacional.

Vulneráveis ao avanço das frentes de ocupação econômica, sobretudo na Amazônia e Centro-Oeste, muitos povos foram vitimados pelas doenças trazidas pelos colonizadores e viram suas florestas nativas serem dizimadas pelos projetos agropecuários e madeireiros. Seus modos de vida tradicionais entraram em colapso, em que pese a resistência demonstrada por muitas etnias, teimando em reproduzir e readaptar sua cultura à nova realidade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um novo paradigma nas relações do Estado com os povos indígenas, já que os artigos 231 e 232 trazem implícito o fim da perspectiva integracionista e tutelar. Os povos indígenas passam a ter reconhecidas suas formas próprias de organização e o protagonismo na defesa de seus interesses, inclusive junto ao Ministério Público.

Apesar dos avanços legais e conceituais, a Funai não consegue superar suas deficiências operacionais nem suas práticas integracionistas herdadas do período do regime autoritário, não obstante a dedicação muitas vezes heróica de muitos de seus servidores, lutando internamente para que o órgão cumpra seu papel de defender os direitos indígenas frente às enormes pressões políticas e econômicas. Graças a isso e às lutas do movimento indígena e das organizações de apoio, a Funai tem o mérito de ter conseguido avançar consideravelmente no processo de regularização das terras indígenas, particularmente nos últimos dez anos, mesmo que muito ainda reste a ser feito nessa área.

¹Mestre e doutorando em Antropologia Social pela UnB; Assessor e Coordenador do Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais/Diretoria de Articulação Governamental/Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias/MDS.

²Assessora Técnica do Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais/DAG/SAIP; Coordenadora do Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados.

Ocorre que os problemas acumulados pela Funai fazem com que os sucessivos governos optem por fragmentar as várias ações indigenistas em diversos ministérios. Em 1992, a educação escolar indígena foi transferida para o MEC, e em 1998, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) assumiu a assistência à saúde. O Ministério do Meio Ambiente passou a desenvolver ações de gestão ambiental nas terras indígenas e o mesmo se repete em outras instâncias.

Ainda que essa situação tenha ocasionado uma maior profissionalização e eficiência em determinados setores, a exemplo da saúde, como “efeito colateral” acabou por causar também uma grande desarticulação entre as várias ações, muitas vezes com sobreposição e desperdício de recursos.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, unificando as pastas da Assistência Social e da Segurança Alimentar, instituídas em 2003, no governo Lula. O MDS incorporou a estratégia Fome Zero, que desde o seu início incluiu os povos indígenas entre seu público-alvo, notadamente aqueles mais vulneráveis em termos alimentares e nutricionais, com destaque para os Guarani – Kaiowá e Nandeva, do Mato Grosso do Sul.

O Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados, coordenado pelo MDS, surge como a primeira ação articulada do ministério voltada para uma realidade específica e emergencial, reunindo uma força tarefa que inclui Funai, Funasa e diversos outros atores federais, estaduais e municipais. Esta foi a primeira experiência concreta do MDS no sentido de integrar a ação de várias instituições que atuam com a questão indígena, enfrentando o problema da fragmentação descrito anteriormente.

Os êxitos alcançados pelo comitê foram consideráveis, incluindo o fato de que no ano de 2005 não ocorreram mortes de crianças por desnutrição, graças à distribuição emergencial de alimentos. Mesmo antes de sua formalização, só ocorrida em 19 de abril de 2007, após assinatura de decreto do Presidente da República, e ainda sem seus membros formalmente nomeados, o comitê conseguiu avançar nas discussões e nas ações em alguns pontos importantes e foram estabelecidas estratégias para lidar com conflitos, como a criação de grupos de trabalhos com a participação de técnicos de todos os órgãos envolvidos, para tratar de temas como regularização fundiária, segurança pública, produção de alimentos e ações sociais voltadas para crianças e adolescentes indígenas em situação de risco.

Os avanços estão ligados à metodologia adotada pelo Comitê Gestor de Dourados, que se fundamenta em permitir que as famílias decidam, a seu modo, sobre qualquer forma de intervenção nas situações sociais locais. O comitê não conversa “com

lideranças” pré-estabelecidas, mas com todo o grupo local, discutindo propostas e encaminhamentos, informando sobre administração pública e políticas institucionais e definindo seus limites, evitando assumir qualquer compromisso que não possa ser cumprido.

Entre as principais ações articuladas pelo comitê gestor, pode-se citar:

- Combate à fome com fornecimento, armazenamento e distribuição de cestas de alimentos (5.500 cestas básicas de 45 kg), por meio do pacto entre instituições (MDS/Funai/Funasa), em complementação ao Programa de Segurança Alimentar do governo do Estado (11 mil cestas de 32 kg mensais e leite *in natura*, sendo três litros semanalmente). É importante ressaltar que, como resultado daquela ação, não ocorreram mortes de crianças por desnutrição pelo período de um ano. Entretanto, com o cancelamento da distribuição das cestas de alimentos pelo governo estadual, no início de 2007, as mortes voltaram a ocorrer, sendo que estão ocorrendo entendimentos com a Funai para que o órgão assuma tanto a distribuição das cestas quanto o investimento em produção sustentável de alimentos;
- Apoio financeiro à produção agrícola (sementes, hora/trator e combustível) para 10 aldeias jurisdicionadas ao Núcleo Indígena de Dourados (MDS - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/Prefeitura Municipal de Dourados/Petrobras);
- Apoio financeiro para o Projeto de Produção de Alimentos e Recuperação Ambiental, via Projeto Kaiowá – Ñandeva - PKN (experiência piloto iniciada em fevereiro de 2007) na terra indígena Panambizinho³ do Município de Dourados (Fundação Banco do Brasil, Imad, Funai, Prefeitura de Dourados);
- Mapeamento político e cultural das famílias extensas⁴ de Dourados;
- Cadastramento Único de 2.300 famílias nucleares (11.500 indivíduos), com alto índice de validade de cadastros;
- Articulação com sete prefeituras da Grande Dourados, visando à melhoria da atuação junto às diversas aldeias da região, de forma integrada e respeitando suas características culturais;
- Discussões, planejamento e realização de projetos em agricultura, assistência social, cultura e educação com a Prefeitura de Dourados;

³ Essa terra foi homologada em 2003, após 20 anos de luta e muitas mortes, sendo implantada uma ação diferenciada com o INCRA e a FUNAI, que resultou na desocupação e indenização simultânea dos ocupantes, sendo possível e necessária a implantação de projetos estruturantes, como é o caso do PKN (projeto de produção de alimentos e recuperação ambiental).

⁴Sistema de parentesco adotado pelos Kaiowá-Ñandeva, que define sua forma de organização social. A Família Extensa é composta por um número de famílias nucleares unidas entre si por laços de parentesco. Trata-se, em essência, de um grupo de mulheres aparentadas e sob a liderança de um homem. Outras etnias adotam os sistemas de clãs, metades e outras formas de organização social

- Oficinas mensais de capacitação/qualificação a servidores dos organismos públicos que prestam serviços nas aldeias, abordando temas ligados às relações de contato, às especificidades culturais, além de reflexões sobre conflitos e sobre as principais dificuldades enfrentadas;
- Mediação, monitoramento e diálogo permanente com várias instituições e as famílias indígenas das áreas de conflito na região, em especial Nãnderu Marangatu e Passo Piraju;
- Implantação, em Dourados, do “Balcão da Etnocidadania”, em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, a Funai, o Instituto de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Imad) e outros parceiros, para resolver a questão da falta de documento administrativo⁵ dos indígenas, e posteriormente, providências quanto à documentação civil e as devidas orientações jurídicas;
- Articulações com a Funai, a Prefeitura de Dourados e produtores de álcool para levantamento sobre incidência de usinas sobre terras indígenas;
- Realização de um evento denominado “Intercâmbio Cultural e Trocas de Experiências com Alimentação e Artesanato entre o Povo Waurá do Xingu (MT) e os Guarani Kaiowa e Nândéva” incluindo 25 aldeias do cone sul do estado;
- Gestões junto ao Ministério Público Federal por meio da Procuradoria Geral da República em Dourados, para a defesa dos direitos indígenas;
- Articulação com a Defensoria Pública da União, que resultou na criação, na região do cone sul, do Projeto Tribos Indígenas, voltado para a defesa dos índios, na sua área de competência (casos que tramitam na Justiça Federal);
- Articulação com a presidência da Funai em Brasília, na reestruturação do órgão na região do cone sul, com vistas à melhoria de sua atuação junto aos Kaiowá-Nãdeva, indo ao encontro das orientações do Comitê Gestor;
- Parceria com os Correios para arrecadação de leite para os indígenas, distribuído pela Funai e Funasa.

⁵O documento administrativo emitido pela Funai corresponde ao registro de nascimento de índios e suas nomeações, para efeito de posterior retirada dos documentos civis. Existem cerca de 7.000 indígenas no Cone Sul, sem o documento administrativo que é emitido pela Funai. A grande maioria é por causa de um incêndio ocorrido na década de 60, que resultou na queima de vários livros no Posto Indígena de Dourados.

As ações do Comitê Gestor de Dourados emanam do Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais, subordinado à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP/MDS), que tem como finalidade promover recortes diferenciados e específicos para indígenas, quilombolas e outros segmentos das ações universais das demais secretarias do MDS, como o Bolsa Família e o Centro de Referência da Assistência

Social (CRAS). Na área das ações estruturantes, visando à produção sustentável de alimentos e revitalização de práticas e saberes tradicionais, destaca-se a Carteira Indígena, parceria do MDS, via Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), com o Ministério do Meio Ambiente.

Além disso, encontra-se em fase de construção uma ação articulada voltada aos Maxakali, etnia de Minas Gerais que enfrenta graves problemas com o alcoolismo, a desnutrição e a degradação ambiental de seu território. Desde o início de 2007, foram promovidas reuniões com antropólogos e instituições que atuam com aquele povo, com vistas à adoção de uma estratégia adequada de atuação, sendo que o diálogo com a Funai tem se mostrado promissor, levando-se em conta o empenho da nova gestão do órgão em reestruturá-lo.

O Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais, assim como a secretaria a que se vincula, não possui, portanto, caráter finalístico. Ou seja, não executa ações diretamente, mas procura articular e integrar ações, colaborando com o debate e atuação internos ao MDS a respeito do desafio de atuar com povos culturalmente diferenciados e com os quais o Brasil possui uma imensa dívida histórica. A articulação interna e as parcerias com outras instituições, notadamente a Funai, são fatores fundamentais para que se consiga superar erros do passado, conquistando assim a auto-sustentação e uma melhor qualidade de vida para os povos indígenas.

De forma sintética, citam-se a seguir as ações articuladas pelo MDS destinadas aos povos indígenas.

Segurança Alimentar e Nutricional

Ações emergenciais:

- Em 2005/2006, distribuição de 277.176 cestas de alimentos, beneficiando 38.162 famílias em 20 estados brasileiros. Meta de inclusão de todas as famílias indígenas identificadas pela Funai e Funasa com incidência de desnutrição.

Ações estruturantes:

- Carteira Indígena (MDS/MMA): apoio a projetos de execução direta pelas comunidades indígenas em produção sustentável de alimentos e revitalização de práticas e saberes tradicionais, com recursos da ordem de R\$ 7.000.000,00 em 2005 e R\$ 3.000.000,00 em 2006.

Outras ações:

- Chamada Nutricional: avaliação nutricional, estimando a prevalência de desnutrição protéico-calórica, de sobrepeso e de baixo peso ao nascer e a percepção de segurança alimentar das famílias indígenas, em 2006.

Assistência Social

PAIF – Programa de Apoio Integral à Família e CRAS – Centro de Referência de Assistência Social:

- Desde 2004, implementação e manutenção de 59 CRAS em 59 municípios que devem priorizar o atendimento dos CRAS aos indígenas, com o investimento de R\$ 4,5 mil por ano e uma média de 200 famílias atendidas por município;
- Construção de 10 CRAS predominantemente em territórios indígenas. Para tanto foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica com a Funai, com o objetivo de acompanhar a construção física dos equipamentos públicos nas terras indígenas e a elaboração de um recorte diferenciado no modelo de atendimento que será desenvolvido em cada CRAS.

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil:

- Atendimento a 629 crianças indígenas em 2006, com recursos de R\$ 325 mil por ano (ação continuada).

Transferência Condicionada de Renda

- Segundo dados de março de 2006, há 28.908 famílias indígenas inscritas no Cadastro Único, das quais 26.866 são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF).
- Em 2006 também foram definidas 225 áreas indígenas prioritárias, em 232 municípios e 21 estados, além de estratégias de consulta aos povos indígenas quanto ao cadastramento e ao PBF.

Como vimos, a atuação do MDS junto aos povos indígenas abrange ações emergenciais e estruturantes e é balizada pela necessidade de adequação ou aprimoramento da ação governamental, tendo em vista as especificidades étnicas e culturais, bem como as diversas situações sociais.

Cabe ressaltar que o MDS é membro da Comissão Nacional de Política Indigenista, vinculada ao Ministério da Justiça e presidida pela Funai. Tal comissão foi instituída por decreto presidencial de 22 de março de 2006 e é uma instância governamental paritária na qual se (re)define a política indigenista brasileira e se pactuam estratégias de atuação. Ali, o protagonismo indígena representa um mecanismo superlativo de escuta e aprimoramento de serviços, de modo a orientar a atuação junto aos povos indígenas, bem como a promover maior articulação e integração de ações nos diversos territórios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto de 19 de abril de 2007. Institui o Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas para a Região da Grande Dourados, no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11238.htm>. Acesso em: 23 set. 2008.

BRASIL. Decreto de 22 de março de 2006. Institui, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm. Acesso em: 23 set. 2008.

Série Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate

Nº. 01 A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
Rosa Maria Marques

Nº. 02 SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO
Benjamin Caballero

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA INSEGURANÇA
ALIMENTAR
Rafael Pérez-Escamilla

Nº. 02 Suplemento TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Vários autores

Nº. 03 OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A RENDA DA PECUÁRIA
LEITEIRA
André Magalhães e Alfredo Soares

Nº. 03 Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA
COM DEFICIÊNCIA
Vários autores

Nº. 03 Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA
IDOSA
Vários autores

Nº. 04 CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS
CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO
Vários autores

Nº. 05 SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Nº. 06 HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND
LAND-REFORM SETTLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL
Versão revista em inglês do nº. 4

Nº. 07 PROGRAMA CISTERNAS: UM ESTUDO SOBRE A DEMANDA, COBERTURA E FOCALIZAÇÃO
Oscar Arruda d'Alva e Luís Otávio Pires Farias

Nº. 08 PROJETO AGENTE JOVEM: AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS
André Augusto Pereira Brandão, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Salete Da Dalt, Victor Hugo de Carvalho Gouvêa

Nº. 09 POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA E
SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS
Vários autores

Outras publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (versões em português e inglês)

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA DO MDS –
MOST2
Jeni Vaitsman, Roberto W. S. Rodrigues, Rômulo Paes-Sousa
** Versões também em espanhol e francês

METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DO MDS
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DO MDS – RESULTADOS – VOLUME 1 – SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DO MDS – RESULTADOS – VOLUME 2 – BOLSA FAMÍLIA E
ASSISTÊNCIA SOCIAL
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

CATÁLOGO DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DO MDS
Júnia Valéria Quiroga da Cunha (organizadora)