

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**ALESSANDRA JACOBOSKI**

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS: DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS AO RESGATE DAS SEMENTES TRADICIONAIS**

**CURITIBA**

**2017**

**ALESSANDRA JACOBOSKI**

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS: DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS AO RESGATE DAS SEMENTES TRADICIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como  
requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, da  
Faculdade de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Katya Regina Isaguirre

**CURITIBA**

**2017**

TERMO DE APROVAÇÃO

ALESSANDRA JACOBOSKI

**O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS  
INDÍGENAS: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AO RESGATE DAS  
SEMENTES TRADICIONAIS**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de  
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de  
Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte  
banca examinadora:

---

*KATYA REGINA ISAGUIRRE TORRES*  
Orientador

---

Coorientador

---

*TAYSA SCHIOCCHET*  
Primeiro Membro

---

*CELSO LUIZ LUDWIG - Direito Privado*  
Segundo Membro

À mãe terra, *Nandacy*, que oferta generosamente a semente sagrada da vida.

## AGRADECIMENTOS

Gratidão a *Nhanderú Txerú*, Consciência Suprema, Sabedoria e Luz.

Gratidão a *Nandecy*, Estrela Mãe, Fatura e Generosidade.

Gratidão aos amigos e familiares, simplicidade, cuidado e esperança.

Gratidão aos povos indígenas, em especial à Terra Indígena de Pinhalzinho e sua liderança, pelas palavras inspiradoras, boa disposição e sorriso.

Gratidão especial à *Katya*, por todo aprendizado e companheirismo.

Gratidão à Vida...

Precisamos, urgentemente, de uma ética regeneradora da Terra. Será uma ética do cuidado, do respeito a seus ritmos, da compaixão e da responsabilidade coletiva. Mas não é suficiente uma ética da Terra. Precisamos fazê-la acompanhar por uma espiritualidade. Ela lança suas raízes na razão cordial e sensível. De lá nos vem a paixão pelo cuidado e um compromisso sério de amor, de responsabilidade e de cuidado para com a Casa Comum.

*Leonardo Boff*



*Mujeres Maiz*  
*Artista desconhecido*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as políticas públicas que apresentam relação com o direito humano à alimentação para constatar se elas estão de acordo com o viés multicultural, protegido pela Constituição, e se apresentam uma perspectiva decolonial voltada à realidade dos povos indígenas. Com isto se quer entender se elas são adequadas às necessidades específicas destas populações. Esta abordagem multicultural e decolonial envolvendo o direito humano à alimentação requer o afastamento do modelo biomédico hegemônico pelo qual este direito é lido, e a valorização das práticas agroalimentares indígenas, tais como o uso e preservação das sementes tradicionais. Metodologicamente o trabalho se valeu de revisão bibliográfica, análise de legislações e de um estudo de caso. Concluiu-se que a maior parte das políticas públicas analisadas são teoricamente eficientes em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. Contudo, aponta-se para o desafio de sua implementação nas terras indígenas da União, o que perpassa pela maior representatividade dos povos indígenas em seus conselhos gestores. Diante disto, das ameaças resultantes do modelo agrícola dominante, das restrições apresentadas pelo sistema formal de sementes, e a partir do estudo de caso sobre as experiências da Terra Indígena de Pinhalzinho, aponta-se para o fortalecimento de iniciativas nascidas do próprio movimento indígena como meios eficientes em promover o direito humano à alimentação. Tais iniciativas se resumem ao resgate, uso e preservação das sementes tradicionais, e despontam enquanto experiências participativas plurais, paralelas ao Estado, e opções decoloniais, nascidas dos povos para os próprios povos.

Palavras-chave: Direito humano à Alimentação; Povos Indígenas; Políticas Públicas; Teorias Decoloniais; Sementes Tradicionais.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze public policies that relate to the human right to food, in order to determine whether they are in accordance with the multicultural bias protected by the Constitution, and present a decolonial perspective on the reality of indigenous peoples. With this we want to understand if they are adequate to the specific needs of these populations. This multicultural and decolonial approach involving the human right to food requires a departure from the hegemonic biomedical model by which this right is read, and the valuation of indigenous agri-food practices, such as the use and preservation of traditional seeds. Methodologically the work was based on bibliographic review, analysis of legislation and a case study. It was concluded that most of the analyzed public policies are theoretically efficient in relation to the specific food needs of indigenous peoples. However, there is a challenge for its implementation in the indigenous lands of the Union, which is reflected in the greater representativeness of indigenous peoples in their management councils. In view of this, the threats resulting from the dominant agricultural model, and from the case study on the experiences of the Indigenous Land of Pinhalzinho, it is aimed at strengthening initiatives born of the indigenous movement itself as efficient means to promote the human right to food. These initiatives are limited to the rescue, use and preservation of traditional seeds, and stand out as plural participative experiences, parallel to the State, and decolonial options, born of peoples to the peoples themselves.

**Keywords:** Human Right to Food; Indian People; Public Policy; Decolonial Theories; Traditional seeds.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - 4ª FEIRA DE SEMENTES CRIOULAS DA TERRA INDÍGENA DE PINHALZINHO .....	113
FIGURA 2 - 4ª FEIRA DE SEMENTES CRIOULAS DA TERRA INDÍGENA DE PINHALZINHO .....	114
FIGURA 3 - MILHO CRIOULO UTILIZADO POR VÁRIAS COMUNIDADES TRADICIONAIS .....	114

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PRINCIPAIS METAS E AÇÕES DO PLANSAN 2016-2019 VOLTADAS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DOS POVOS INDÍGENAS .....	43
QUADRO 2 - PRINCIPAIS AÇÕES DO PLANAPO 2016-2019 QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM A SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR DOS POVOS INDÍGENAS .....	54
QUADRO 3 - PRINCIPAIS AÇÕES DO PLANO INTEGRADO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI QUE TÊM RELAÇÃO COM A SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR DOS POVOS INDÍGENAS .....	58

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARPINSUL - Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul  
AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa  
CADÚnico – Cadastro Único do Governo Federal  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CIAPO – Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CDB – Convenção da Diversidade Biológica  
CISI – Comissão Intersetorial de Saúde Indígena  
CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
CNS – Conselho Nacional de Saúde  
CNPI – Conselho Nacional de Política Indigenista  
CNPCT – Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais  
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COP – Conferência das Partes  
DSEI – Distrito Sanitário Especial Indígena  
DESAI – Departamento de Saúde Indígena  
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PIIPNGATI – Plano Integrado de Implementação da PNGATI  
PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNPCT – Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais  
ReSA – Rede Sementes da Agroecologia  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
TIRFAA – Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação Agricultura  
UPOV - International Union for the Protection of New Varieties of Plants - União para a Proteção das Obtenções Vegetais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NO CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS E AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>18</b>
2.1 CONTRIBUIÇÕES SOCIOLÓGICAS PARA UMA ABORDAGEM EM SEGURANÇA ALIMENTAR ADEQUADA AOS POVOS INDÍGENAS .....	19
2.2 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NOS DIPLOMAS INTERNACIONAIS E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM MULTICULTURAL E DECOLONIAL NO CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS .....	27
2.3 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO ALIMENTAÇÃO E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL: A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS .....	41
<b>3 OUTRAS POLÍTICAS ENVOLVENDO O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NOS CONSELHOS GESTORES.....</b>	<b>55</b>
3.1 A POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA.....	56
3.2 A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS E A POLÍTICA NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	60
3.3 OS CONSELHOS GESTORES DAS POLÍTICAS ANALISADAS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS POVOS INDÍGENAS.....	66
<b>4 O RESGATE E PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES TRADICIONAIS COMO FORMA DE PROMOVER O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS.....</b>	<b>85</b>

4.1 AS SEMENTES CRIOULAS, TRADICIONAIS OU LOCAIS E OS SISTEMAS AGROALIMENTARES TRADICIONAIS: A BASE DA ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS .....	86
4.2 O SISTEMA FORMAL DE SEMENTES NO BRASIL: UMA AMEAÇA AO LIVRE USO DAS SEMENTES PELOS POVOS INDÍGENAS .....	96
4.3 O RESGATE E PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES TRADICIONAIS COMO FORMA DE PROMOVER O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS: EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS PLURAIS E DECOLONIAIS .....	107
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	122
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	124
<b>ANEXO I</b> .....	130

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 23 de outubro de 2017 foi realizada audiência pública no 165º Período de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, em Montevideu, no Uruguai. Um dos objetivos da audiência foi denunciar a inação do Estado brasileiro perante o aumento da violência envolvendo indígenas nos últimos anos, em virtude, sobretudo, da disputa por terra e território.<sup>1</sup>

Como episódios marcantes de violência contra os povos indígenas, foram mencionados os massacres contra Guaranis Kaiowá no Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2015 e 2016, contra o povo Gamella no Maranhão, em abril deste ano, e contra povos em situação de isolamento voluntário, no Vale do Javari, Amazonas, em setembro deste ano.<sup>2</sup>

Parte-se da concepção de que indígena é todo aquele que se identifica como pertencente a um determinado grupo, segundo definido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Isto é, o diploma internacional determina a autoidentificação como critério fundamental para definir quais grupos devem ser considerados indígenas, de modo que este reconhecimento não ocorra por meio de validação externa.<sup>3</sup>

A redução de mais de 50% do orçamento da Fundação Nacional do Índio, bem como de seu corpo de funcionários, pela política restritiva do atual Governo Federal, tende a intensificar a violação dos direitos dos povos indígenas, reconhecidos e resguardados pela Constituição Federal de 1988.<sup>4</sup> Diferentemente do que o então Ministro da Justiça Osmar Serraglio afirmou, em sua curta permanência à frente do Ministério, de que “terra não enche barriga”<sup>5</sup>, muitos documentos e manifestações<sup>6</sup> do Conselho Nacional de Segurança Alimentar apontam que a segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas está diretamente relacionada ao acesso à terra.

Diante deste contexto, porque este trabalho não se propôs a apresentar uma abordagem sobre o direito humano à alimentação dos povos indígenas, diretamente relacionada ao acesso à terra e território? Primeiro porque não se quis, em um trabalho de conclusão de graduação, adentrar nas complexas questões fundiárias envolvendo os territórios indígenas no país. Em segundo lugar, constatou-se que em muitos casos mesmo após a garantia de terras ou de seus

---

<sup>1</sup> CIMI, 2017.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Art. 1º da Convenção 169 da OIT.

<sup>4</sup> INESC, 2017.

<sup>5</sup> CARTA CAPITAL, 2017.

<sup>6</sup> CONSEA, 2017.

territórios tradicionais, a fome e a insegurança alimentar permanecem entre as populações indígenas.

O Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas realizado no ano de 2009 nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas dentro de aldeias consideradas “estáveis”, demarcadas ou em processo de demarcação, revelou que uma em cada três crianças indígenas no Brasil sofre de desnutrição, e que mais de 50% é acometida por anemia.<sup>7</sup>

No ano de 2015 a Comissão Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN realizou um estudo sobre as populações tradicionais inseridas no Cadastro Único do Governo Federal, revelando que entre 1996 e 2006 o déficit de altura em crianças menores de cinco anos foi reduzido de 13,5% para 6,8% em todo o país, contudo este déficit entre as crianças indígenas era de 26% no ano de 2009.<sup>8</sup>

Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar as políticas públicas que apresentam relação com o direito humano à alimentação para constatar se elas estão de acordo o viés multicultural, protegido pela própria Constituição, e se apresentam uma perspectiva decolonial voltada à realidade dos povos indígenas. Com isto se quer entender se elas são adequadas às necessidades específicas destas populações.

Para tanto, este trabalho adota as teorias decoloniais de Walter Mignolo e Aníbal Quijano, e a perspectiva multicultural dos direitos humanos, defendida por Joaquín Herrera Flores e Bezerra e Isaguirre, a fim de construir uma abordagem adequada acerca do direito humano à alimentação no contexto dos povos indígenas.

Esta abordagem multicultural e decolonial requer o afastamento do modelo biomédico hegemônico pelo qual este direito é lido em muitos diplomas jurídicos, e pela valorização e preservação das práticas agroalimentares tradicionais, o que inclui a preservação da agrobiodiversidade indígena, como as sementes tradicionais. Estas sementes, por determinarem a disponibilidade dos alimentos culturalmente consumidos, formam a base alimentar das populações indígenas.

Metodologicamente o trabalho se valeu de revisão bibliográfica, análise de legislações e de um estudo de caso sobre as experiências de resgate das sementes tradicionais na Terra Indígena de Pinhalzinho, localizada no município de Tomazina- PR. Este estudo de caso ocorreu por meio de uma entrevista voltada a uma das lideranças indígenas da comunidade.

O primeiro capítulo deste trabalho procura entender se as maiores políticas públicas do país voltadas à segurança alimentar e nutricional estão de acordo o viés multicultural,

---

<sup>7</sup> CARDOSO, A. M. et al, 2009, p. 271

<sup>8</sup> CAISAN, 2015, p.05.

protegido pela Constituição, e se apresentam uma perspectiva decolonial voltada à realidade dos povos indígenas. Estas Políticas são o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, bem como a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Assim, o primeiro capítulo, além de analisar estas principais políticas, realizou uma revisão bibliográfica de estudos sociológicos envolvendo a alimentação, para construir uma abordagem adequada de segurança alimentar voltada aos povos indígenas. O capítulo ainda apresenta os marcos teóricos para uma leitura multicultural e decolonial do direito humano à alimentação, e uma revisão dos diplomas jurídicos envolvendo este direito, ao entender que eles influenciam a construção de políticas públicas.

O segundo capítulo procurou analisar outras políticas públicas, para além daquelas que tratam diretamente a segurança alimentar e nutricional, a fim de compreender se elas apresentam ações dentro de uma perspectiva multicultural e decolonial, adequadas à efetivação do direito humano à alimentação no contexto dos povos indígenas.

As políticas analisadas foram a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT.

Este capítulo ainda analisou os conselhos gestores de todas as políticas públicas abordadas no trabalho, a fim de entender em que medida os povos indígenas têm possibilidades de pautar suas necessidades, entre elas as alimentares, dentro dos espaços decisórios institucionais.

Ao entender que as políticas públicas analisadas apresentam alguns desafios em sua implementação, o terceiro e último capítulo deste trabalho é voltado a propor iniciativas de promoção do direito humano à alimentação junto às populações indígenas. Tais iniciativas, voltadas ao resgate e preservação das sementes tradicionais, são a organização de feiras de trocas de sementes, bancos de sementes comunitários, e a valorização dos guardiões e guardiãs de sementes tradicionais.

Assim, este capítulo procura demonstrar como os sistemas agrícolas e as sementes tradicionais formam a base da alimentação indígena, como o modelo agrícola dominante é constante ameaça a sua preservação, e como o sistema formal de sementes dificulta o seu livre uso pelos povos indígenas. Por fim, a partir de um estudo de caso sobre as experiências da

Terra Indígena de Pinhalzinho, procurou-se demonstrar como as iniciativas mencionadas são eficientes na promoção do direito humano à alimentação junto à comunidade estudada.

Por serem ações nascidas dos próprios movimentos indígenas, que facilitam as dinâmicas de uso, trocas, doação, venda e armazenamento das sementes entre as comunidades, tais iniciativas se constituem em experiências plurais participativas, para além do espaço estatal. Por estarem baseadas nos saberes e experiências milenares dos indígenas sobre suas sementes, se constituem em opções decoloniais, nascidas dos povos para os próprios povos.

## **2 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO NO CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS E AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO NO BRASIL**

Este capítulo tem como objetivo entender se as maiores políticas públicas do país envolvendo segurança alimentar e nutricional estão de acordo o viés multicultural, protegido pela própria Constituição, e se apresentam uma perspectiva decolonial voltada à realidade dos povos indígenas. Assim procurou-se compreender se elas são adequadas às necessidades específicas das populações indígenas. Estas políticas são o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, bem como a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Para tanto, inicialmente foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito dos estudos sociológicos sobre a alimentação para entender como este conceito foi compreendido ao longo do tempo, e qual a abordagem mais adequada para a construção da segurança alimentar e nutricional (SAN) para e com os povos indígenas.

Posteriormente, procedeu-se uma revisão e análise dos diplomas jurídicos internacionais e nacionais envolvendo o direito humano à alimentação, ao entender que eles influenciam a construção das políticas públicas no âmbito nacional. A leitura destes diplomas jurídicos ocorreu com base nas teorias decoloniais de Walter Mignolo e Aníbal Quijano, e segundo a perspectiva multicultural dos direitos humanos, defendida por Joaquín Herrera Flores e Bezerra e Isaguirre.

Tais autores foram considerados porque apresentam perspectivas teóricas compatíveis à realidade plural dos sistemas agroalimentares tradicionais, e a partir de suas leituras é

possível construir uma abordagem adequada sobre o direito humano à alimentação nos diferentes contextos dos povos indígenas, eficiente a orientar as políticas públicas.

Esta abordagem, pautada nas perspectivas multicultural e decolonial, perpassa pela necessidade de afastar o entendimento biomédico hegemônico pelo qual o direito humano à alimentação é lido, e pela valorização das práticas agroalimentares tradicionais, o que inclui a preservação da agrobiodiversidade indígena, como as sementes tradicionais. Por fim realizou-se a análise das políticas pública mencionadas.

## 2.1 CONTRIBUIÇÕES SOCIOLÓGICAS PARA UMA ABORDAGEM EM SEGURANÇA ALIMENTAR ADEQUADA AOS POVOS INDÍGENAS

Este item do trabalho pretende realizar uma revisão bibliográfica a respeito dos estudos sociológicos sobre a alimentação para entender como este conceito foi compreendido ao longo do tempo, e qual a abordagem mais adequada para a construção da segurança alimentar e nutricional (SAN) para e com os povos indígenas.

Para tanto se utilizou de três marcos teóricos, Mendez, Canesqui, e Freitas e Pena. O primeiro autor desenvolveu estudos muito completos envolvendo sociologia e alimentação no âmbito global. Canesqui também apresenta revisão teórica completa sobre sociologia e alimentação na esfera nacional. Freitas e Pena despontam como autores contemporâneos importantes para a construção de uma abordagem multicultural acerca da alimentação e, portanto, são fundamentais para a segurança alimentar nos contextos indígenas.

Mendez<sup>9</sup> ensina que as primeiras abordagens sobre a alimentação pela sociologia estiveram inseridas em estudos com objetivos bem distintos do ato da alimentação em si. Exemplos disso são os estudos de Engels<sup>10</sup> na análise das condições de vida dos trabalhadores na Inglaterra, os trabalhos de Weber<sup>11</sup> sobre a história da agricultura nas civilizações antigas, e as análises de Durkheim<sup>12</sup> sobre comportamentos religiosos.

No primeiro caso a alimentação não é vista como um fenômeno social em si mesmo, mas como um indicador de desigualdades. No segundo caso a alimentação está inserida dentro do contexto de estudo sobre o cultivo de plantas e domesticação de animais. No

---

<sup>9</sup> MÉNDEZ, 2005, p.06.

<sup>10</sup> A situação da classe trabalhadora na Inglaterra, 1982.

<sup>11</sup> História agrária romana, 1982.

<sup>12</sup> As formas elementais da vida religiosa, 1912 (1982).

terceiro caso a alimentação é vista do ponto de vista das práticas religiosas, proibições e sacrifícios.<sup>13</sup>

Para além destes autores, Mendez aponta alguns teóricos “clássicos” dentro dos estudos envolvendo sociologia e alimentação, os quais estão divididos em três perspectivas distintas: a perspectiva funcionalista, representada por teóricos como Audrey Richards, a vertente estruturalista, representada por Lévi-Strauss, Mary Douglas, Claude Fischler, e a perspectiva desenvolvimentista, representada pelo materialismo cultural de Marvin Harris.<sup>14</sup>

A perspectiva funcionalista entendia os hábitos alimentares como resultados de uma função adaptativa. Isto é, as práticas culinárias seriam resultado de uma adaptação prática e cultural eficaz. Já a perspectiva estruturalista analisava os hábitos alimentares enquanto regras resultantes de uma arbitrariedade cultural, compreensível dentro da lógica de uma determinada sociedade. Por fim, a perspectiva materialista cultural entendia o fenómeno da alimentação como resultado tanto de uma adaptação prática, quanto de regras culturais.<sup>15</sup>

Dentre tais teóricos, Mendez<sup>16</sup> aponta os trabalhos de Lévi-Strauss, como de muita importância para os estudos sociológicos sobre a alimentação. Segundo o autor, nas obras “Lo Crudo y lo Cocido”<sup>17</sup> e “El Origen de Las Maneras de Mesa”<sup>18</sup>, datadas da década de 1960, Strauss inova ao analisar os hábitos alimentares enquanto códigos que inconscientemente refletem a estrutura de uma determinada sociedade. Lévi-Strauss buscava analisar estes códigos com o intuito de decodificá-los, como se fossem regras linguísticas de comunicação.

Mendez<sup>19</sup> aponta que após a década de 1980 os estudos envolvendo sociologia e alimentação se desenvolveram a partir da diversidade de enfoque teóricos, de disciplinas e de temas. Para o autor, três seriam os principais teóricos deste período: Mennell, Murcott y Van Otterloo<sup>20</sup>, Poulain<sup>21</sup> e Mc Intosh<sup>22</sup>.

Os primeiros teóricos, segundo Mendez<sup>23</sup>, revelam uma diversidade de temas e enfoques em sua obra, sem definição expressa de seu objeto, o que revela a opção dos autores pelo viés multidisciplinar de tratar a alimentação. Entre os temas que abordam estão os

---

<sup>13</sup> MÉNDEZ, op.cit., p.06.

<sup>14</sup> Ibidem, p.13.

<sup>15</sup> Ibidem, p.14.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>17</sup> LÉVI-STRAUSS, 1964.

<sup>18</sup> LÉVI-STRAUSS, 1968.

<sup>19</sup> MÉNDEZ, 2005, p.15.

<sup>20</sup> Revisão para a revista “Current Sociology: Sociology of Food: Eating, Diet and Cultura”, 1992.

<sup>21</sup> Sociologies de l'alimentation, 2002.

<sup>22</sup> Sociologies of Food and Nutrition, 1996.

<sup>23</sup> MÉNDEZ, 2005, p.16.

impactos da industrialização da agricultura na produção e consumo de alimentos, e os impactos das culturas dominantes nas tradições culinárias.

Por sua vez, Mendez<sup>24</sup> aponta que Poulain entende que a alimentação constitui espaço social suscetível de análise específica, ainda que considere a sua natureza multidimensional. Entre os temas abordados estão os efeitos da globalização e suas tendências homogeneizantes nas identidades alimentares locais.

Por fim, Mc Intosh realiza uma aproximação entre estudos sociológicos da área médica, nutricional e rural, reivindicando um papel independente sobre uma sociologia da alimentação e nutrição. Entre os temas abordados está a relação da nutrição com o Estado, por meio do impacto de políticas nutricionais na cadeia agroalimentar, bem como os direitos de proteção à alimentação.<sup>25</sup>

Os quatro autores mencionados possuem campos de análise em comum, de acordo com Mendez<sup>26</sup>: as mudanças macrossociais da alimentação, oriundas dos efeitos da globalização nas culturas alimentares locais; as mudanças micros sociais da alimentação contemporânea relacionadas com os aspectos do lar e do consumo; o enfoque da alimentação enquanto problema social, relacionado com o estado de saúde da população; e a análise do impacto do uso da tecnologia na produção alimentar.

No que concerne os estudos de sociologia sobre a alimentação no Brasil, importantes são as teorizações de Canesqui<sup>27</sup>. Para a autora, os estudos de comunidade, realizados entre as décadas de 1940 e 1960 por meio dos inquéritos nutricionais empreendidos pela Comissão Nacional de Alimentação do Ministério da saúde, foram uma das primeiras pesquisas brasileiras na área da alimentação. Trataram-se de contribuições empíricas e descritivas que apresentavam uma perspectiva culturalista.

Isto é, tais estudos entendiam os padrões, crenças e ideias oriundos das culturas tradicionais como expressões de uma mentalidade atrasada, inadequada, distante das concepções das sociedades modernas. As pesquisas chegaram a apontar que as deficiências nutricionais existentes eram resultados do baixo poder aquisitivo de determinadas populações, bem como de conhecimentos errôneos, fruto de uma herança cultural.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 17

<sup>25</sup> Ibidem, p.16.

<sup>26</sup> MÉNDEZ, 2005, p.16.

<sup>27</sup> CANESQUI, 1988, p. 207.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 208.

Canesqui<sup>29</sup> aponta que entre as décadas de 1940 e 1960 Mello e Souza<sup>30</sup> investigaram as mudanças culturais impostas às culturas tradicionais em virtude do desenvolvimento capitalista urbano-industrial. Ao acompanharem diferentes agrupamentos rurais de vários Estados brasileiros os autores demonstraram o empobrecimento e redução do consumo alimentar de sítiantes paulistas em decorrência da organização da produção conforme o viés capitalista.

Demonstram também como produtos e técnicas tradicionais tendiam ao desaparecimento, restando modalidades de abastecimento complementares, tais como a caça, pesca e sistemas de solidariedade como as trocas de alimentos entre os membros das comunidades. Apesar da importância dos resultados dos estudos de Mello e Souza, os autores entendiam as restrições e saberes alimentares tradicionais enquanto superstições populares e obstáculos à adoção de uma racionalidade alimentar baseada no saber médico.<sup>31</sup>

A partir da década de 1970, segundo Canesqui<sup>32</sup>, iniciaram as contribuições da antropologia na área de nutrição, o que foi fruto da criação de agências governamentais voltadas à política de alimentação, da institucionalização das ciências sociais nos órgãos governamentais, e da preocupação dos cientistas sociais com a deterioração de vida das camadas trabalhadoras em decorrência da expansão do modelo capitalista.

Neste sentido, Canesqui<sup>33</sup> destaca estudos realizados por Velho<sup>34</sup>, Peirano<sup>35</sup> e Brandão<sup>36</sup>. O primeiro autor desenvolveu pesquisas voltadas às mudanças dos hábitos alimentares conforme os aspectos de produção e comercialização de alimentos. O autor ainda questionou o significado da natureza para os hábitos alimentares, na medida em que os diferentes grupos sociais se encontram em distintos ambientes naturais.

Peirano desenvolveu classificações alimentares por meio da aproximação simbólica entre os domínios da natureza e da cultura/homem, como os alimentos quentes e frios, fortes e fracos, reimosos e não reimosos, ou puros e impuros, estes geralmente relacionados à proibições em diferentes contextos. O autor apontou que o universo alimentar comporta um

---

<sup>29</sup> CANESQUI, 1988, p. 208.

<sup>30</sup> Os parceiros de Rio Bonito. 2ª ed. São Paulo, Livraria Duas Cidades, 1971.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 209.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 209.

<sup>33</sup> CANESQUI, 1988, p. 209.

<sup>34</sup> Introdução. In: Relatório do Grupo de Pesquisa do Museu Nacional; projeto Hábitos Alimentares em Camadas de baixa renda. Rio de Janeiro, Museu Nacional, 1977.

<sup>35</sup> Proibições alimentares numa comunidade de pescadores. Brasília, 1975.

<sup>36</sup> A antropologia social. In: Marcelino, N. C., org. Introdução às ciências sociais. Campinas, Papyrus, 1987.

conjunto de saberes e práticas ligados a um modelo cognitivo holístico de ordenação do mundo.<sup>37</sup>

Brandão realizou estudos sobre a modificação da dieta alimentar com a expropriação de lavradores. Dentro deste contexto, a dificuldade do acesso à terra, com a readequação em uma vida urbana, era relacionada pelos lavradores como uma realidade de penúria alimentar, enquanto os tempos antigos, em que detinham uma parcela de terra, eram identificados com uma alimentação farta. Assim, para o autor, as práticas alimentares estão relacionadas às condições de acesso.<sup>38</sup>

A partir da análise de pesquisas voltadas à classe trabalhadora urbana, Canesqui<sup>39</sup> ainda aponta para uma concepção de alimentação aliada às condições de vida e trabalho. Neste contexto a comida valorizada é aquela capaz de encher a barriga e sustentar o corpo, vista ideologicamente como “comida de pobre” (composta de arroz, feijão, algumas misturas e com raridade de carne), que na realidade revela a importância da alimentação para se viver e trabalhar.

Para Canesqui, ainda que exista certa liberdade individual diante do consumo alimentar, as camadas trabalhadoras e as culturas subalternas sempre estarão subordinadas às conjunturas impostas pelo modelo econômico e cultural hegemônico. O resultado disto são modelos de produção, consumo e distribuição heterogêneos, na medida em que se realiza em cada caso concreto o modo de produção capitalista.<sup>40</sup>

Como estudiosos mais contemporâneos sobre o fenômeno da alimentação, Freitas e Pena<sup>41</sup> trouxeram contribuições valiosas para a temática. Eles defendem a abordagem sociocultural como forma de implementação e efetividade das políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional. Segundo os autores, os diferentes contextos socioculturais da segurança alimentar e nutricional necessitam ser conhecidos e analisados para a redefinição e implementação de políticas neste campo.

Para os autores, a segurança alimentar e nutricional não deve ser entendida apenas enquanto o acesso físico ao alimento, ou em seu aspecto biomédico, mas deve abarcar a complexidade das relações sociais, culturais, econômicas e ambientais.<sup>42</sup> Segundo os

---

<sup>37</sup> CANESQUI, 1988, p. 210.

<sup>38</sup> CANESQUI, 1988, p. 211.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 214.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 214.

<sup>41</sup> FREITAS, M; PENA, P.G.L., 2007, p. 73.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 74.

estudiosos, o alimento saudável não está circunscrito ao biológico e corporal, mas a sentidos simbólicos de um alimento seguro voltado à alma, por exemplo.<sup>43</sup>

Dentro deste contexto, a fome não pode apenas estar definida em parâmetros clínicos, nos quais é avaliada conforme o peso e altura do indivíduo (índice de massa corporal), mas também deve abarcar critérios socioeconômicos e culturais. Note-se que o padrão clínico-biológico é incapaz de identificar como em situação de fome aqueles indivíduos clinicamente obesos, mas inserido em uma realidade de pobreza e insegurança alimentar, isto é, na “cultura da fome”.<sup>44</sup>

Freitas e Pena<sup>45</sup> ainda apontam que a descaracterização da fome enquanto fenômeno clínico/biológico requer necessariamente a construção de planos e políticas que combatam os processos políticos e sociais que geram a fome. Alguns exemplos seriam ações voltadas à distribuição de terras e renda.

Esta abordagem múltipla sobre a alimentação, defendida por Freitas e Pena, e que abarca os fatores sociais, culturais e ambientais é a mais adequada quando se trata de segurança alimentar voltada aos povos indígenas. A alimentação dos povos indígenas no Brasil, pela abundância de recursos alimentares e pelas variações geográficas, sempre foi biologicamente e culturalmente muito diferenciada.<sup>46</sup>

A alimentação dos indígenas da América do Sul ainda era muito distinta dos colonizadores portugueses. Enquanto as populações indígenas tinham por base alimentos oriundos da caça, pesca, coleta, e em variedades tradicionais como o milho e a mandioca, os portugueses apresentavam hábitos alimentares fruto das experiências de quase um século na região da Índia. Por isso se utilizavam do sal, da cana-de-açúcar e de outros condimentos estranhos aos hábitos alimentares dos indígenas americanos. Tais diferenças alimentares persistem até hoje.<sup>47</sup>

O alimento sempre cumpriu diferentes funcionalidades nas comunidades indígenas, assumindo, para além da função biológica e nutricional, funções místicas, religiosas e simbólicas que foram preservadas no decorrer das gerações e são mantidas até os dias de hoje.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>46</sup> LIMA et al, 2016, p. 02.

<sup>47</sup> Ibid., p. 03.

<sup>48</sup> DE MORAES, 2014, p.01.

Um exemplo é a tradição dos indígenas da etnia Krahô, localizados no nordeste do Tocantins, para os quais a alimentação e a agricultura estão fortemente ligados com a mitologia da deusa *Catxêkwyj*. Segundo esta tradição a agricultura nasce quando um rapaz indígena contemplava uma linda estrela no céu. Esta estrela simbolizava a deusa *Catxêkwyj*, que se transformou em mulher e desceu para a terra, presenteando o rapaz com sementes e ensinando o povo a cultivar a terra onde viviam. Todos os anos os indígenas da etnia Krahô realizam uma grande festa em homenagem à deusa, como forma de agradecer à alimentação disponível ao povo.<sup>49</sup>

Os modelos agroalimentares tradicionais dos povos indígenas ainda são muito diferenciados do modelo agrícola dominantes. Como será melhor explicitado em item específico deste trabalho, Miguel Altieri<sup>50</sup> ensina que os sistemas agrícolas tradicionais surgiram no decorrer de séculos de evolução biológica e cultural, a partir do conhecimento empírico e dos recursos local disponíveis. Tratam-se de sistemas complexos e diversos desenvolvidos sobretudo pelos povos indígenas.

Tais sistemas trabalham com uma variedade de cultivos geneticamente heterogêneos, com o aproveitamento de todas as áreas de terras, com exigência financeira baixa, sem resultar em impacto ambiental negativo e risco à saúde. Eles também proporcionam a integração social, com o envolvimento de toda a comunidade, e fomentam a integração cultural, pois se utilizam dos conhecimentos formas de organização locais.<sup>51</sup>

Estes sistemas agroalimentares tradicionais ainda possuem vínculo profundo com as sementes crioulas, tradicionais ou locais<sup>52</sup>. As sementes tradicionais são insumos fundamentais e determinantes para a qualidade, diversidade e quantidade de alimentos, e por isso têm uma vinculação direta com a soberania e segurança alimentar das comunidades locais, entre as quais as indígenas<sup>53</sup>.

As sementes crioulas ainda estão ligadas à preservação da agrobiodiversidade. Por agrobiodiversidade, entenda-se todos os elementos que interagem na produção agrícola, os espaços cultivados, os agentes polinizadores, as espécies direta ou indiretamente manejadas e

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 01.

<sup>50</sup> ALTIERI, 2004, p. 33.

<sup>51</sup> Ibid., p. 36.

<sup>52</sup> Segundo a Lei de Sementes (10711/2003), as sementes crioulas tradicionais ou locais são “variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades (...)”. A questão da importância das sementes tradicionais para a alimentação indígena é bem explanada em um dos itens seguintes deste trabalho.

<sup>53</sup> ZUBRESKI, R.; HERMES, F., 2015, p. 26.

sua variedade genética, entre as quais estão as sementes.<sup>54</sup> A conservação da agrobiodiversidade também está diretamente ligada à segurança e soberania alimentar dos povos indígenas. Como ensina Juliana Santilli:

A conservação da agrobiodiversidade não é, entretanto, apenas uma questão ambiental. A segurança alimentar e nutricional de toda a população, o desenvolvimento rural sustentável, a inclusão social e o combate à fome e à miséria estão, direta ou indiretamente, relacionados à conservação e ao uso dos recursos da agrobiodiversidade.<sup>55</sup>

Assim, levando em conta os hábitos alimentares específicos e variados, bem como os sistemas agrícolas tradicionais diferenciados, as questões da fome e da segurança alimentar no contexto dos povos indígenas devem se afastadas do modelo biomédico hegemônico. Conforme já explicitado neste item, a partir dos estudos de Freitas e Pena<sup>56</sup>, esta concepção biomédica hegemônica sobre a alimentação é aquela que considera apenas índices clínicos, como peso e altura, enquanto indicativos principais de uma alimentação adequada.

Como se verá mais adiante, Bezerra e Isaguirre<sup>57</sup> teceram importantes contribuições, ao desconstruírem o conceito de alimentação saudável baseado apenas nas qualidades nutricionais dos alimentos e em uma alimentação *diet e light*. Portanto, a partir das leituras destes autores, este trabalho assume que a concepção de alimentação biomédica hegemônica e ocidental é aquela fundada apenas nas qualidades nutricionais dos alimentos, e em critérios clínicos (altura e peso/índice de massa corporal).

Apointa-se para concepção múltipla/holística sobre a alimentação, defendida por Freitas e Pena, como a mais adequada às realidades das populações indígenas, já que o alimento, nestes contextos, responde a diferentes funções, como à biológica/nutricional, social, simbólica e religiosa. Esta concepção ainda é de fundamental importância para a construção de políticas públicas voltadas à segurança alimentar.

---

<sup>54</sup> SANTILLI, 2006, p. 07.

<sup>55</sup> SANTILLI, 2009, p. 138.

<sup>56</sup> FREITAS, M; PEÑA, P.G.L., 2007, p. 73.

<sup>57</sup> BEZERRA, I; ISAGUIRRE, K, 2015.

## 2.2 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO NOS DIPLOMAS INTERNACIONAIS E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM MULTICULTURAL E DECOLONIAL NO CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS

O presente trabalho parte das teorias decoloniais de Walter Mignolo e Aníbal Quijano para afastar uma visão de direitos humanos construída a partir das universalidades do imaginário ocidental. As teorias decoloniais propõem justamente o rompimento com o padrão hegemônico do conhecimento, da cultura e do poder, os quais sem dúvida permeiam uma série de diplomas jurídicos e orientam muitas políticas de Estado.

Ao tratar do direito humano à alimentação dos povos indígenas este trabalho não poderia assumir outra posição, se não a de propor o rompimento do modelo hegemônico pelo qual este direito é abordado. Este modelo hegemônico, como já demonstrado nas discussões do item anterior, é o biomédico ocidental, pautado no acesso físico ao alimento, nas suas qualidades nutricionais e em parâmetros clínicos.

Contudo, para entender o direito humano à alimentação dos povos indígenas é necessário lançar um olhar sobre a realidade, a fim de captar a existência de diferentes necessidades alimentares, nascidas em diferentes contextos, e que também se configuram em direitos. Direitos que emergem das experiências milenares dos próprios povos.

Este trabalho ainda parte do “multiculturalismo de resistência”, defendido por Joaquín Herrera Flores, e da visão multicultural/complexa de Bezerra e Isaguirre, ao entender que o direito humano à alimentação sofre influências externas de uma ordem econômica/produzida global, mas que está necessariamente vinculado às realidades locais.

Assim, este item pretende realizar uma breve explanação das ideias destes autores, e realizar uma revisão bibliográfica sobre os diplomas jurídicos internacionais e nacionais envolvendo o direito humano à alimentação.

Mignolo<sup>58</sup> se utiliza do termo “geografia do conhecimento” para explicar a racionalidade ocidental formada nos últimos cinco séculos a partir das línguas grega, latina, e das seis línguas imperiais europeias. Esta razão, segundo o autor, acabou por firmar conceitos abstratos universais dominantes, tais como a ciência, o cristianismo, o liberalismo e a política de Estado. Ela ainda construiu uma espécie de identidade “superior”, baseada em parâmetros

---

<sup>58</sup> MIGNOLO, 2008, p. 290.

raciais, nacionais, sexuais, e de gênero, contraposta às identidades “inferiores”, expelidas para fora da esfera normativa oficial, o que o autor chama de “exterioridades”.<sup>59</sup>

Esta racionalidade também orientou a construção de um Estado monotópico, que no caso da América Latina seguiu a orientação “étnica monolíngüística e religiosa da elite crioula mestiça da América do Sul, equivalente à elite nacional branca da Europa ocidental e dos EUA”. Fundou-se, assim, um Estado baseado na ilusão da neutralidade, objetividade e democracia.<sup>60</sup>

Houve, portanto na América Latina, juntamente com a colonização das estruturas econômicas, sociais e culturais, a colonização do pensamento por esta racionalidade ocidental. Toda esta estrutura colonizadora causou a marginalização de indígenas e quilombolas durante séculos. É neste ponto que Mignolo defende a desobediência epistêmica como forma de descolonização.<sup>61</sup>

A opção decolonial seria “aprender a desaprender”, já que um vasto número de pessoas em todo o planeta foi programado pela razão imperial/colonial. Por desvinculação epistêmica o autor não propõe o abandono de tudo o que já foi construído, mas a substituição da geopolítica do conhecimento com fundamento na história imperial ocidental, pela geopolítica do conhecimento de “pessoas, línguas, religiões, conceitos políticos, econômicos, subjetividades” que tiveram sua humanidade negada.<sup>62</sup>

O autor, por meio do termo “identidade em política” ainda propõe a organização de ações políticas a partir das identidades marginalizadas pelos discursos imperiais. A identidade em política seria a única maneira de pensar decolonialmente para a organização do conhecimento e do agir na política. Todas as outras formas de pensar significam permanecer dentro da política imperial de identidades.<sup>63</sup>

Nas palavras do autor, “sem o controle dos fundamentos epistêmicos da epistemologia afro e indígena, ou seja, de teoria política e economia política, qualquer reivindicação do Estado marxista ou liberal se limitará a oferecer liberdade e impedir que indígenas e afros exerçam suas liberdades.”<sup>64</sup>

Aníbal Quijano apresenta construções teóricas neste mesmo sentido. Para ele o padrão mundial de poder colonial/moderno, capitalista e eurocêntrico produziu um tipo de

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 291.

<sup>60</sup> Ibid., p. 297.

<sup>61</sup> Ibid., p. 291.

<sup>62</sup> Ibid., p. 290.

<sup>63</sup> Ibid., p. 290.

<sup>64</sup> Ibid., p. 300.

conhecimento chamado de eurocentrismo. Esta perspectiva de conhecimento se iniciou na Europa Central antes da metade do século XVII, e a sua constituição esteve associada ao pensamento burguês europeu e às experiências do padrão mundial de poder capitalista, estabelecido a partir da América.<sup>65</sup>

O eurocentrismo fundou as bases da espoliação colonial a partir da noção de raça, um imaginário que estabelece oposição entre colonizador e colonizado. Neste imaginário o colonizado representa a barbárie que precisa ser civilizada, daí a “necessidade” de um poder colonizador, e de mecanismos jurídicos voltados à ocidentalização do colonizado.<sup>66</sup>

Contudo, Quijano aponta para a ineficiência deste poder colonizador, representado pelo Estado, na tentativa de homogeneização de uma população heterogênea. A América Latina seria o melhor exemplo disto. Aliás, segundo o autor, esta desigualdade entre colonizador e colonizado é camuflada com a independência dos Estados colonizados da América, quando se concede a mesma igualdade jurídica a sujeitos socialmente desiguais.<sup>67</sup>

Este seria o paradoxo da América Latina: Estados independentes e socialmente coloniais, já que se perpetuaram a colonialidade sobre índios, negros e mestiços. Por assim dizer, tais Estados não podem ser chamados de nacionais, tão pouco de democráticos.<sup>68</sup>

Assim, ao tratar do direito humano à alimentação voltado aos povos indígenas, estas teorias decoloniais são importantes instrumentos para uma releitura deste direito, voltada a afastar a concepção hegemônica e ocidental de alimentação, pautada em um modelo biomédico. São teorias que ainda contribuem para a construção de uma proposta de direito humano à alimentação voltada a atender as necessidades específicas e diferenciadas dos povos indígenas.

Por sua vez, Joaquín Herrera Flores trata de modo direto dos direitos humanos, e com base em um olhar sobre a América Latina, parte da polêmica existente entre universalismo e localismo. A primeira racionalidade, segundo o autor, parte de uma concepção abstrata e ocidental dos direitos humanos, vazia de conteúdo e alheia às circunstâncias reais. A segunda parte de uma ideia material/local de direitos humanos, na qual prevalece as práticas particulares. O problema reside quando uma destas racionalidades se considera ou passa a ser superior, rechaçando a outra.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> QUIJANO, 2000, p. 225.

<sup>66</sup> Ibid., p. 226.

<sup>67</sup> Ibid., p. 226.

<sup>68</sup> Ibid., p. 227.

<sup>69</sup> FLORES, 2009, p. 06.

Segundo o teórico, a visão abstrata dos direitos humanos “peca” ao se centrar na coerência interna das regras e na aplicação geral destas a diferentes e plurais contextos. Tal racionalidade parte de uma prática *a priori*, isto é, define-se anteriormente uma base universal de direitos, perante a qual deve se adaptar toda a realidade. Esta concepção basicamente parte das necessidades do mercado, o que requer uma ordem jurídica formalizada para garantir o direito proprietário.<sup>70</sup>

Ao seu turno, o localismo também constitui uma espécie de universalismo, uma vez que despreza as distinções culturais em nome de uma única forma de ver o mundo. Segundo o autor, “Adorar essas identidades essenciais é tão perverso como abominá-las; é deixar a história da humanidade ao arbítrio de essencialidades alheias à experiência e que podem conduzir ao enfrentamento dos seres humanos entre si.”<sup>71</sup>

Em síntese, a racionalidade abstrata nos propõe o caminho de um multiculturalismo conservador, no qual se reconhece a existência de múltiplas culturas, mas apenas uma é considerada como padrão universal. A racionalidade localista nos conduz a um multiculturalismo liberal de tendência progressista, a partir do qual todas as culturas são consideradas iguais, e sendo assim, não haveria necessidade de estabelecer sistemas de afirmação para que as culturas “inferiores” possam fazer frente à cultura hegemônica.<sup>72</sup>

Diante disto, Flores propõe uma visão complexa dos direitos humanos, de modo a superar a polêmica entre estas duas racionalidades. Esta visão complexa requer que nos situemos na periferia, pois a partir deste ponto existe o diálogo e a convivência, enquanto que o centro pressupõe a dominação e violência.<sup>73</sup>

Para o autor tanto as visões abstratas quanto as localistas padecem de problemas em comum: o problema do contexto, uma vez que estão restritas aos seus essencialismos. Em contrapartida, Flores expõe que a visão complexa dos direitos humanos procura justamente incorporar os diferentes contextos físicos e simbólicos do mundo, assumindo a premissa de que estes contextos apresentam múltiplas vozes, todas com o direito de se expressarem.<sup>74</sup>

A visão complexa dos direitos humanos parte de uma racionalidade de resistência. Isto é, não se nega que possa existir uma síntese universal dos direitos, tão pouco se descarta a importância do reconhecimento das diferenças étnicas e de gênero. O que se rechaça é que o

---

<sup>70</sup> Ibidem, p. 09.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 07.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 07.

<sup>73</sup> Ibidem, p. 08.

<sup>74</sup> Ibidem, p. 08.

universal seja um ponto de partida, e não um ponto de chegada. Ao universal há que se chegar após um processo de luta e diálogo.<sup>75</sup>

Portanto, o multiculturalismo crítico, ou de resistência, a que se refere o autor, estaria baseado em um poder constituinte difuso composto por generalidades compartilhadas num ponto de chegada, e não por exclusões. Nas palavras de Flores:

Nossa racionalidade de resistência conduz, então, a um universalismo de contrastes, de entrecruzamentos, de mesclas. Um universalismo impuro que pretende a inter-relação mais que a superposição e que não aceita a visão microscópica de nós mesmos que é imposta pelo universalismo de partida ou de retas paralelas. Um universalismo que nos sirva de impulso para abandonar todo tipo de posicionamento, cultural ou epistêmico, a favor de energias nômades, migratórias, móveis, que permita nos deslocarmos pelos diferentes pontos de vista sem pretensão de negar-lhes, nem de negar-nos, a possibilidade de luta pela dignidade humana.<sup>76</sup>

Por isso o autor propõe uma prática intercultural e “nômade”, na qual não se procura impor pontos finais ao “extenso e plural conjunto de interpretações e narrações humanas”. Assim ensina o autor sobre as práticas em direitos humanos:

Os direitos humanos no mundo contemporâneo necessitam dessa visão complexa, dessa racionalidade de resistência e dessas práticas interculturais, nômades e híbridas para superar os obstáculos universalistas e particularistas que impedem sua análise comprometida há décadas. Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Também não são produtos unívocos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, nos permitindo abrir espaços de luta e de reivindicação. São processos dinâmicos que permitem a abertura e a conseguinte consolidação e garantia de espaços de luta pela dignidade humana.<sup>77</sup>

Para o autor, reivindicar a interculturalidade não significa apenas o reconhecimento do outro, mas também empoderar os excluídos dos processos de construção hegemônica, assim como lutar para a criação de mecanismos políticos e jurídicos que garantam a estes marginalizados o reconhecimento e a transferência de poder.<sup>78</sup>

Isto posto, nota-se que o multiculturalismo de resistência proposto por Flores, com sua prática intercultural, também é uma contribuição teórica importante para a construção de uma abordagem adequada sobre o direito humano à alimentação dos povos indígenas, já que este direito inevitavelmente sofre influências externas por parte de um modelo agroalimentar

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>78</sup> Ibidem, p.14.

global, mas também é determinado por questões locais muito específicas.

Por sua vez, Bezerra e Isaguirre<sup>79</sup> desenvolveram estudos específicos sobre o direito humano à alimentação adequada. As autoras partem da concepção de que existe a reprodução de um discurso que reduz a alimentação saudável às suas características biológicas, a exemplo das práticas dietéticas restritivas, como o consumo de alimentos *lights* e integrais.

Tal concepção acaba por negar em completo as dimensões sociais, culturais e ambientais do ato de alimentar-se. Neste sentido, Bezerra e Isaguirre defendem que uma alimentação adequada não existe, uma vez que o conceito de uma vida saudável não está vinculado exclusivamente à alimentação, mas a um modo de vida ligado a hábitos culturais específicos e variados.<sup>80</sup>

Assim, as autoras propõem que o direito humano à alimentação adequado precisa ser visto como um produto cultural, resultante do pluralismo das sociedades. Deste modo, construção de um conceito normativo deve se afastar de uma leitura universal dos direitos humanos e se aproximar de um espaço “amplo e maleável”, que considere as relações existentes entre a realidade global e as realidades locais.<sup>81</sup>

Ademais, o direito humano à alimentação adequada precisa ser visto de modo complexo, englobando todos os fatores que de alguma forma exercem influência sobre ele, como os sistemas social, político e econômico, o que inclui a lógica da produção agrícola hegemônica e da comercialização de alimentos.<sup>82</sup>

As autoras apontam que o modelo de produção agrícola dominante, representado pelo agronegócio, é uma das maiores causas de limitação ao direito humano à alimentação, uma vez que impõe um modelo único de produção alimentar, o qual gera efeitos nocivos. Entre estes efeitos estão a concentração de terras e a contaminação dos alimentos por agrotóxicos e transgênicos, o que impacta na produção, distribuição e consumo alimentares.<sup>83</sup>

As teorizações de Bezerra e Isaguirre são hábeis em desconstruir a ideia de um direito humano à alimentação “adequada” ou “saudável”, haja vista que apontam para a existência de modos de alimentação ligados à modos de vida específicos e hábitos culturais variados.

Portanto, todos os autores mencionados oferecem bases teóricas importantes para uma (re)leitura do direito humano à alimentação que seja adequado às realidades dos povos indígenas. Trata-se de uma abordagem eficiente para a orientação de políticas públicas

---

<sup>79</sup> BEZERRA, Islandia; ISAGUIRRE, Katya, 2015, p.680.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 680.

<sup>81</sup> Ibid., p.683.

<sup>82</sup> Ibid., p.682.

<sup>83</sup> BEZERRA, Islandia; ISAGUIRRE, Katya, 2013, p.04.

voltadas à efetivação deste direito, vez que considera os diferentes contextos, necessidades e influências a que as populações indígenas estão inseridas no Brasil e no mundo.

É a partir desta abordagem multicultural e decolonial que serão comentados todos os diplomas jurídicos a seguir expostos, que tem alguma relação com o direito humano à alimentação dos povos indígenas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) é referência quando se trata dos direitos humanos, contudo é preciso ter em mente que, sendo fruto de um contexto específico do pós-guerra, incorre em alguns universalismos e, portanto, deve ser relativizada aos contextos específicos de análise. No entanto, ainda assim tal marco teórico serviu como base importantíssima para que outros tratados e pactos fossem firmados, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de extrema importância para os direitos humanos, entre eles o direito humano à alimentação<sup>84</sup>.

O PIDESC cunhou a seguinte definição sobre o direito em questão, a qual serviu como base para muitas outras legislações internacionais e nacionais:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser alcançado de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.<sup>85</sup>

Em que pese tal definição entenda que o direito humano à alimentação não deve ser interpretado de modo restritivo, não avança no sentido de apontar quais elementos, para além do acesso físico e ininterrupto ao alimento, devem necessariamente ser considerados quando o tema tratado é a segurança alimentar. Como já se mencionou anteriormente, outros elementos devem compor o núcleo de análise do direito humano à alimentação adequada, a partir das especificidades socioculturais de cada realidade.

O direito humano à alimentação ainda é reconhecido em muitos outros tratados internacionais de direitos humanos<sup>86</sup>, os quais exercem a importante função de vincular os

---

<sup>84</sup> BEZERRA, Islandia; ISAGUIRRE, Katya, 2015, p. 677.

<sup>85</sup> Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), 1976, comentário 12.

<sup>86</sup> Estes Tratados são os seguintes: o Pacto de São José de 1969, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1978, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, e o Protocolo de São Salvador, promulgado no Brasil por meio do Decreto 3.321/1999.

Estados que os ratificam a empenharem-se na elaboração de leis, políticas públicas e ações com o fim de promover a equidade e efetivação deste direito humano.<sup>87</sup>

No que concerne especificamente aos povos indígenas, o direito humano à alimentação está resguardado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989.<sup>88</sup> Este diploma define como fundamentais os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, assim como o livre acesso aos recursos naturais utilizados tradicionalmente para a sua reprodução social, cultural e econômica, o que está diretamente relacionado à efetivação deste direito<sup>89</sup>.

Note-se que o direito das populações indígenas sobre os seus territórios e recursos tradicionais são fatores fundamentais para a reprodução dos modelos agroalimentares tradicionais. Modelos estes que congregam toda a agrobiodiversidade de importância para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas, o que inclui as sementes tradicionais. Esta segurança e soberania alimentar, como já mencionado no item anterior, estão relacionadas às diferentes funções que os alimentos respondem nos contextos indígenas, como à biológica/nutricional, social, simbólica e religiosa.

A Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e o Tratado Internacional Sobre Recursos Fitoenergéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFAA) são diplomas internacionais importantes no âmbito do direito humano à alimentação. Estes Tratados adotam uma noção deste direito que está vinculada aos fatores culturais e ambientais dos povos, e assim contemplam de modo mais eficiente as necessidades específicas dos povos indígenas.

A Convenção da Diversidade Biológica, documento resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 (Eco-92) no Rio de Janeiro, baseia-se em três pilares: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a repartição equitativa dos resultados do uso dos recursos genéticos.<sup>90</sup>

O documento<sup>91</sup> reconhece em seu preâmbulo o valor cultural inerente à diversidade biológica, e expressa a importância de sua conservação e utilização sustentável para atender as necessidades de alimentação. A Convenção ainda determina que cada parte contratante

---

<sup>87</sup> BEZERRA, Islândia; ISAGUIRRE, Katya, 2015, p. 678.

<sup>88</sup> A Convenção 169 da OIT de 1989 foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 5.051/2004.

<sup>89</sup> Artigos 14 e 15.

<sup>90</sup> REIFSCHNEIDER, 2015, p.04.

<sup>91</sup> A CDB foi promulgada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 2/1994 e posteriormente pelo Decreto 2.519/1998.

deve incentivar o uso dos recursos biológicos de acordo com as práticas culturais tradicionais.

92

A Conferência das Partes (COP), órgão de implementação e deliberação da CDB reconheceu, em sua segunda conferência, a natureza especial da biodiversidade agrícola, e por iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) foi estabelecido o Tratado Internacional Sobre Recursos Fitoenergéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFAA), com o grande escopo de fomentar a conservação e o uso sustentável dos recursos fitoenergéticos para a alimentação e agricultura.<sup>93</sup>

O Tratado, aprovado em 2001 em Roma<sup>94</sup>, apresenta estreita relação com a dimensão sociocultural do direito humano à alimentação, uma vez que reconhece expressamente a contribuição das comunidades locais e das populações indígenas na conservação dos recursos fitoenergético, os quais constituem base da produção agrícola em todo o mundo<sup>95</sup>. Em seu preâmbulo o Tratado deixa claro a importância dos recursos fitoenergéticos para a segurança alimentar mundial.

O Tratado dispensa um capítulo inteiro aos direitos dos agricultores e povos tradicionais. Incumbe aos Estados o dever de promover e proteger tais direitos, o que inclui: a) a proteção dos conhecimentos tradicionais de interesse para a alimentação e agricultura; b) o direito de participar equitativamente da partilha dos benefícios resultantes da utilização dos recursos fitoenergéticos para alimentação e agricultura e; c) o direito de participação na tomada de decisões sobre a conservação e utilização destes recursos fitoenergéticos da alimentação e agricultura.<sup>96</sup>

O diploma ainda deixa claro que nada pode restringir o direito dos agricultores e povos tradicionais em “conservar, utilizar, trocar e vender sementes e material de propagação” tradicionalmente utilizados.<sup>97</sup>

Como objetivo de cada Parte Contratante, o documento delimita o apoio às comunidades locais para o manejo e conservação dos recursos fitoenergéticos<sup>98</sup>, e a promoção da conservação “in situ” das plantas silvestres para a produção de alimentos, com apoio

---

<sup>92</sup> REIFSCHNEIDER, 2015, p.04.

<sup>93</sup> Ibid., p.06.

<sup>94</sup> O TIRFAA foi promulgado pelo Brasil via Decreto 6.476/2008.

<sup>95</sup> Artigo 9.1 do TIRFAA.

<sup>96</sup> Artigo 9.2 do TIRFAA.

<sup>97</sup> Artigo 9.3 do TIRFAA.

<sup>98</sup> Artigo 5.1, “c”.

voltado às comunidades indígenas<sup>99</sup>. Como conservação “in situ”, entende-se aquela realizada nos próprios ecossistemas naturais e nos agroecossistemas manejados por agricultores, povos indígenas e povos tradicionais.<sup>100</sup>

O TIRFAA ainda abrange ações como a conservação, prospecção, coleta, caracterização e documentação dos recursos genéticos voltados à alimentação e agricultura, e estabelece o Sistema Multilateral de Acesso, voltado a facilitar o acesso justo e equitativo a estes recursos, por meio do Termo de Transferência de Material Padrão (TTMP).<sup>101</sup>

Note-se que a CDB e o TIRFAA apresentam uma visão multicultural envolvendo o direito humano à alimentação, uma vez que estão voltados à valorização das práticas tradicionais e da agrobiodiversidade associada a elas. O TIRFAA dispensa uma importância grande na preservação das variedades de sementes locais como meio de efetivar este direito, ao determinar o seu livre uso pelos agricultores e povos tradicionais.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007<sup>102</sup>, também protege o direito humano à alimentação dos povos indígenas, uma vez que prevê a defesa do direito à vida e à integridade física e mental dos povos indígenas<sup>103</sup>, bem como o direito de manter e desenvolver seus próprios sistemas políticos, econômicos e sociais, “sendo assegurado seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento”<sup>104</sup>. A Declaração ainda prevê o direito dos povos indígenas às suas terras, territórios e recursos que “possuem e ocupam tradicionalmente”<sup>105</sup>, o que é fundamental para a efetivação do direito à alimentação.

Note-se que este diploma internacional, ao reconhecer o direito dos povos indígenas sobre seus territórios e recursos, também está relacionado à manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, fundamentais à segurança e segurança alimentar destas populações. Estes sistemas ofertam os alimentos adequados para diferentes funções da vida, como a biológica/nutricional, social e religiosa.

Ainda é preciso destacar os direitos de consulta, consentimento e participação dos povos indígenas, protegidos pela Convenção 169 da OIT de 1989 e pela Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU de 2007. É de fundamental importância entender que

---

<sup>99</sup> Artigo 5.1, “d”.

<sup>100</sup> SANTILLI, 2009, p.220.

<sup>101</sup> Ibid., p. 07.

<sup>102</sup> A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi ratificada pelo Brasil no mesmo ano de 2007.

<sup>103</sup>Artigo 7º.

<sup>104</sup> Artigo 20.

<sup>105</sup> Artigo 26.

qualquer direito humano somente é implementado adequadamente quando a consulta, o consentimento e a participação são respeitados.

A Convenção 169 da OIT e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU positivaram o direito dos povos indígenas à autodeterminação, rompendo com a tradição tutelar das políticas de integração. Este direito vincula os Estados por meio da jurisprudência internacional, pelo direito consuetudinário, e ainda pela incorporação à legislação interna.<sup>106</sup>

O direito de autodeterminação dos povos indígenas está determinado pela Convenção 169 da OIT no sentido de dar liberdade aos povos para que estes assumam o controle de suas próprias instituições, mantendo suas identidades e modos de vida. A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas confirmou este direito à livre autodeterminação, acrescentando titularidade coletiva aos direitos políticos dos povos indígenas. Este diploma define que as populações indígenas devem determinar “livremente sua condição política” e o seu “desenvolvimento econômico, social e cultural”.<sup>107</sup>

O direito à livre determinação se desdobra em outros direitos de fundamental importância: os direitos de consulta, de consentimento e de participação. O direito de consulta, protegido pela Convenção e pela Declaração<sup>108</sup>, deve ser exercido sempre que quaisquer medidas dos governos afetem aos povos indígenas diretamente, e deve ocorrer de boa-fé, de modo prévio, livre e informado.<sup>109</sup>

O caráter de boa-fé pressupõe que a consulta deve ser realizada antes da realização do ato governamental. O caráter prévio requer a consulta antes de qualquer intervenção sobre o território indígena. Já o modo livre e bem informado significa que a consulta deve ser realizada de modo acessível, com linguagem e duração adequadas, atendendo as especificidades de cada grupo atingido. Isto é, deve haver procedimentos apropriados aos costumes e aos modos de vida das comunidades afetadas, assim como a garantia de efetiva participação de todas as comunidades.<sup>110</sup>

O direito ao consentimento dos povos indígenas também está protegido pela Convenção e pela Declaração mencionadas<sup>111</sup>. Este direito também deve ocorrer nos mesmos moldes da consulta, isto é, de maneira prévia, livre e informada. O objetivo da consulta é

---

<sup>106</sup> COLAÇO, 2015, p. 222.

<sup>107</sup> Ibid., p. 221.

<sup>108</sup> O direito de consulta está cunhado nos artigos 6º e 15 da Convenção 169, e nos artigos 19, 30.2 e 32.2, dentre outros dispositivos da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas.

<sup>109</sup> COLAÇO, 2015, p. 221.

<sup>110</sup> Ibid., p. 222.

<sup>111</sup> O direito ao consentimento está positivado nos artigos 2 e 16 da Convenção 169, e nos artigos 10, 11.2, 19, 29.2, dentre outros dispositivos da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas.

justamente para que os povos indígenas possam chegar a um consentimento ou acordo quanto à proposta governamental. Como a consulta e o consentimento são um direito e não obrigação, os povos indígenas podem se negar em serem consultados e entrar em um consentimento.<sup>112</sup>

O direito à participação, por sua vez, diz respeito ao fato de que os povos indígenas devem participar da elaboração, aplicação e avaliação de planos, políticas, programas, leis e medidas administrativas desenvolvidos pelos governos, que de alguma forma os afetem, para que suas prioridades sejam contempladas. Este direito também está previsto pela Convenção e pela Declaração mencionadas<sup>113, 114</sup>.

No Brasil a Convenção 169 foi ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico por meio do Decreto 5051/2004, enquanto a Convenção dos Povos Indígenas foi ratificada em 2007. Na prática tais garantias previstas por estes diplomas internacionais são difíceis de serem aplicadas, uma vez que o entendimento jurídico dominante é de que a legislação internacional não prevalece sobre o direito interno. Vislumbra-se a regulamentação interna destes diplomas como algo importante e necessário, desde que realizado respeitando os direitos de consulta, consentimento e participação dos povos indígenas.<sup>115</sup>

A partir da visão multicultural e decolonial sobre os direitos humanos, é possível notar que há diplomas internacionais que trabalham com um conceito de direito humano à alimentação mais ou menos adequado às diferentes necessidades socioculturais dos povos indígenas. O PIDESC apresenta limitações em tal conceito, já que não deixa explícito os elementos sociais e culturais que o direito humano à alimentação deve abarcar.

A CDB e o TIRFAA estão mais adequados a uma abordagem decolonial do direito humano à alimentação, uma vez que trabalham diretamente com a valorização dos aspectos territoriais, culturais e ambientais das populações tradicionais, relacionando-os diretamente com a segurança alimentar.

A Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas também valorizam os direitos territoriais e socioambientais das populações indígenas e, portanto, estão adequadas à abordagem decolonial e multicultural sobre o direito humano à alimentação.

---

<sup>112</sup> Ibid., p. 222.

<sup>113</sup> O direito à participação está estabelecido nos artigos 2º, 5º, 7º, 22, 23 e 27 da Convenção 169 da OIT, e no artigo 41 da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas.

<sup>114</sup> COLAÇO, 2015, p. 222.

<sup>115</sup> Ibid., p. 229.

Por fim é relevante destacar a importância dos direitos dos povos indígenas à consulta, ao consentimento e à participação para a efetivação do direito humano à alimentação. É imperativo que os próprios povos indígenas sejam ouvidos para que indiquem qual o modo adequado de implementação deste direito em seus territórios e suas comunidades, de forma a respeitar suas organizações, seus usos e costumes.

Este trabalho parte do pressuposto de que não há direito humano à alimentação “adequada” sem o poder de decisão por parte das comunidades indígenas. O poder de decisão, assim, compõe o próprio núcleo do direito humano à alimentação, de forma que inexistente alimentação saudável ou “adequada” sem este elemento.

No plano nacional o direito humano à alimentação foi incorporado ao artigo 6º da Constituição Federal como direito fundamental social, por meio da Emenda Constitucional 47/2003. Assim, o Estado brasileiro rompeu com o paradigma assistencialista destinado à alimentação, ao reconhecê-la enquanto direito fundamental, assumindo a responsabilidade em adotar estratégias para efetivar a segurança alimentar e nutricional.<sup>116</sup>

Pode-se apontar que o direito fundamental à alimentação também está implícito no artigo 194, o qual determina ações públicas para a garantia dos direitos relativos à saúde, previdência social e assistência social, assim como no artigo 196, que eleva a saúde enquanto “direito de todos e dever do Estado”.

O direito fundamental à alimentação ainda precisa ser lido em consonância com o multiculturalismo reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Este multiculturalismo se expressa pelo dever que o texto constitucional incumbiu ao Estado de proteger o patrimônio histórico e cultural dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira<sup>117</sup>.

No artigo 216 estão definidos como patrimônio cultural todos os bens de natureza material e imaterial que façam referência à identidade e memória dos grupos formadores da sociedade brasileira, entre os quais se incluem “os modos de criar, fazer e viver” (inciso II) e “os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (inciso V).

Tratam-se, por assim dizer, de determinações constitucionais que exigem a observância e respeito à identidade dos diferentes grupos sociais, o que se coaduna perfeitamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III do texto constitucional, um dos pilares da República Federativa do Brasil e do Estado

---

<sup>116</sup> BEZERRA, I.; ISAGUIRRE, K., 2013, p.02.

<sup>117</sup> PINHEIRO, 2015, p. 192.

Democrático de Direito<sup>118</sup>.

Neste sentido a Constituição de 1988 ainda conferiu especial proteção aos povos indígenas, destinando capítulo específico à proteção de seus direitos e garantias. O artigo 231 reconhece a organização social, os costumes, crenças e idiomas dos povos indígenas, enquanto que outros dispositivos<sup>119</sup> determinam a preservação de suas culturas, o direito à posse de suas terras originárias e o seu usufruto, dentre tantos outros direitos.<sup>120</sup>

Vê-se que o constituinte teve a preocupação em reconhecer a existência de minorias nacionais e promover a proteção de suas singularidades étnicas. Assim o conceito formal de igualdade, que dispensa tratamento iguais a todos sem considerar situações concretas, foi substituído por um conceito material de igualdade, segundo o qual o tratamento conferido, seja pela lei ou por meio de ações, se diferencia de acordo com as especificidades de cada grupo social.<sup>121</sup>

Para Marés<sup>122</sup>, este multiculturalismo está baseado no reconhecimento e no direito à diferença. Durante séculos afirmou-se que o homem “bom” era o homem “branco, saudável, rico, cristão, heterossexual e alfabetizado”, enquanto que “indígenas, mulheres, negros, não cristãos, homossexuais, portadores de necessidades especiais, pobres e analfabetos” foram e continuam sendo considerados inferiores “por não corresponderem aos padrões culturalmente impostos pelo mundo ocidental”.

Assim, segundo o autor, o multiculturalismo vem questionar esta hierarquização do ser humano. Na América Latina as Constituições passaram a reconhecer o caráter multicultural e pluriétnico dos países, rompendo com o paradigma constitucional individual. A Constituição Federal de 1988, por exemplo, rompe com a ideologia integracionista que permanecia até então em relação aos povos indígenas.<sup>123</sup>

Nas palavras de Marés<sup>124</sup>, “é a primeira vez, no Brasil, que uma Constituição estabelece novos elementos jurídicos para fundamentar as relações entre os índios e os não-índios e garantir a manutenção de seus direitos diante da sociedade nacional.” O artigo 231 do texto constitucional, de acordo com o autor, é marcante no sentido de adoção do pluralismo, já que reconhece a organização social indígena, seus costumes e tradições.

---

<sup>118</sup> Ibid., p.193.

<sup>119</sup> Estes dispositivos constitucionais são os seguintes: art. 255, §1º, art. 242, §1º e art. 231, caput e § 2º.

<sup>120</sup> PINHEIRO, 2015, p. 192.

<sup>121</sup> Ibid., p.192.

<sup>122</sup> DE SOUZA FILHO, 2011, p. 35.

<sup>123</sup> Ibid., p. 36.

<sup>124</sup> Ibid., p. 37.

Marés<sup>125</sup> ainda leciona que a perspectiva multicultural promove a preservação e respeito das identidades, aprofundando a noção de democracia. Constitui, assim, premissa básica para a emancipação dos povos, e vai no sentido de desmistificar uma “pretensa homogeneidade cultural” dentro dos Estados nacionais.

A partir do exposto, aponta-se que o direito humano e fundamental à alimentação deve contemplar o elemento cultural, de forma a observar o multiculturalismo da sociedade brasileira, reconhecido e protegido pela própria Constituição. Este elemento cultural deve incluir os hábitos alimentares e os sistemas agrícolas tradicionais, o que abarca toda a agrobiodiversidade manejada pelas populações indígenas, como as suas sementes. Esta leitura extraída da Constituição ainda está em consonância com as teorias decoloniais e multiculturais mencionadas no início deste item.

É, portanto, a partir destas leituras multiculturais e decoloniais, que as políticas públicas que envolvam povos indígenas e direito à alimentação devem ser formuladas e implementadas.

### 2.3 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO ALIMENTAÇÃO E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL: A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS

Este item do trabalho pretende analisar as principais políticas públicas envolvendo a segurança alimentar e nutricional no Brasil, para entender em que medida elas estão em consonância com a perspectiva multicultural adotada pela Constituição Federal de 1988, e se apresentam uma abordagem decolonial. Assim, se objetiva entender se elas são adequadas às realidades plurais dos sistemas agroalimentares indígenas, mencionados no primeiro item deste capítulo.

Estas políticas principais são o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, bem como a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Sem pretender esgotar o tema, este trabalho parte da concepção de que políticas

---

<sup>125</sup> Ibid., p. 37.

públicas são ações de responsabilidade do Estado, instituídas a partir de um processo de decisão que envolvem órgãos públicos e agentes da sociedade civil. As políticas sociais, que englobam a alimentação, refletem o padrão de proteção social assumido pelo Estado, e se voltam basicamente à redistribuição dos benefícios sociais com o intuito de diminuir as desigualdades estruturais resultantes do sistema socioeconômico.<sup>126</sup>

No plano infraconstitucional, como a grande estratégia do Estado brasileiro para a efetivação do direito humano à alimentação, foi instituído o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN**, por meio da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (n.º 11.346/2006).

Esta Lei assegura a alimentação enquanto “direito fundamental do ser humano, inerente a dignidade da pessoa humana”, impondo ao poder público o dever de elaborar políticas e ações de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional para toda a população<sup>127</sup>. Ela traz em seu bojo a seguinte definição:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis<sup>128</sup>.

Note-se que a Lei segue o viés constitucional multicultural, bem como adota uma definição complexa acerca do direito humano à alimentação, a qual comporta vários elementos, como o cultural, ambiental e econômico.

A Lei ainda determina que a segurança alimentar abrange, entre outras ações, “a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos” e “a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população”<sup>129</sup>.

Para a efetivação do direito humano à alimentação o SISAN foi constituído de modo a interligar todos os órgãos da União, Estados e Municípios que manifestem interesse em integrá-lo<sup>130</sup>. O Sistema funciona por meio de ações e articulações colaborativas e

---

<sup>126</sup> HÖFLING, 2001, p. 31.

<sup>127</sup> Art. 2º da Lei 11.346/2006.

<sup>128</sup> Art. 3º da Lei 11.346/2006.

<sup>129</sup> Art. 4º, inciso IV da Lei 11.346/2006.

<sup>130</sup> Art. 7º.

descentralizadas entre todas as esferas de governo<sup>131</sup>.

Como instâncias executoras do SISAN na esfera nacional de governo, estão a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN<sup>132</sup>.

Como objetivos principais, a Conferência se presta fundamentalmente a formular as diretrizes e prioridades a serem observadas na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar. O CONSEA, enquanto instância de controle social com participação da sociedade civil, tem a função primordial de monitorar a implementação da Política e do Plano mencionados. A CAISAN, instância que reúne os órgãos governamentais, tem o escopo de coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar<sup>133</sup>.

Com vistas a regulamentar a Lei 11.346/2006, foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, por meio da edição do Decreto 7.272/2010. Enquanto diretrizes e objetivos, a Política se compromete a fomentar sistemas agroalimentares sustentáveis, de base agroecológica<sup>134</sup>, e a promover a segurança alimentar junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais, respeitando a diversidade cultural alimentar nacional<sup>135</sup>. A Política ainda objetiva articular programas que promovam o direito humano à alimentação com observância na “diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual”<sup>136</sup>.

Neste ponto, como meio de efetivar a segurança alimentar e nutricional, a Lei novamente reforça a observância do aspecto cultural, mencionando expressamente os povos indígenas.

O Decreto 7.272/2010 traz um mecanismo para a adesão dos Estados e Municípios ao SISAN, que deve ocorrer por meio de termo de adesão junto à Secretaria Executiva da CAISAN. Mas esta adesão somente é formalizada nos âmbitos regionais quando da instituição do Conselho de SAN, da Câmara Intersetorial e do compromisso de elaboração do plano de segurança alimentar estadual ou municipal.<sup>137</sup>

Com aproximadamente dez anos de existência, o SISAN já foi aderido por todos os

---

<sup>131</sup> Art. artigo 9º, inciso I.

<sup>132</sup> Art. 11.

<sup>133</sup> Art. 11 da Lei 11.346/2006 e artigo 11, §2º do Decreto 7.272/2010.

<sup>134</sup> Art. 3º, inciso II e art. 4º, inciso III.

<sup>135</sup> Artigo 3º, inciso II e artigo 4º, inciso III.

<sup>136</sup> Artigo 4º, inciso II.

<sup>137</sup> Artigo 11, §2º.

Estado e Distrito Federal e por 129 municípios, com a criação dos respectivos Conselhos de SAN, Câmaras Intersetoriais e Planos estaduais e municipais. Nota-se que um dos desafios do SISAN é a abrangência de um maior número de municípios do país, fazendo com que os órgãos e gestores municipais assumam uma real responsabilidade com a segurança alimentar e nutricional, ao instituírem suas próprias instâncias do Sistema e elaborarem os planos municipais.<sup>138</sup>

O principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, definido pelo Decreto mencionado, é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN, o qual deve contemplar todas as diretrizes e objetivos da Política<sup>139</sup>. A Política determinou<sup>140</sup> que o primeiro Plano deveria contemplar necessariamente um rol de 14 temas, entre eles o acesso à terra, a segurança alimentar dos povos indígenas e o uso sustentável da agrobiodiversidade.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovado pelo pleno executivo da CAISAN para reger o período de 2016-2019, prevê um total de nove desafios a serem enfrentados na área da segurança alimentar, entre eles o de promover a segurança alimentar junto a grupos específicos, entre os quais se incluem os povos e comunidades tradicionais (desafio 6.2).<sup>141</sup>

Entre os outros desafios estão o de promover a produção alimentar saudável e sustentável, de base agroecológica (desafio 6.3), bem como a promoção da soberania alimentar e de sistemas alimentares democráticos em âmbito internacional, por meio do diálogo e cooperação (desafio 6.9).<sup>142</sup>

Este Plano é resultado do amplo debate realizado na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar, a qual englobou representantes das instâncias do SISAN (Conselhos de SAN e Câmaras Intersetoriais), dos órgãos governamentais e da sociedade civil. Tal conferência realizada entre os dias 03 a 05 de novembro de 2015 mobilizou mais de 50.000 pessoas por meio de 27 conferências estaduais e do Distrito Federal, 1216 conferências regionais, municipais e territoriais, abarcando mais de 3000 municípios, e cinco encontros temáticos, entre os quais “indígenas e SAN”.<sup>143</sup>

Como produto da Conferência foi redigida uma Carta Política relacionando

---

<sup>138</sup> Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, p. 18.

<sup>139</sup> Art. 8º.

<sup>140</sup> Art. 22.

<sup>141</sup> Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, p. 18.

<sup>142</sup> Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, p. 19.

<sup>143</sup> Ibid., p.14.

prioridades de SAN, a qual, juntamente com as diretrizes da PNSAN e as metas de Programas Temáticos do Plano Plurianual de 2016-2019, serviram de base para a construção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019.<sup>144</sup>

Ao assumir o desafio de promover a segurança alimentar junto a grupos específicos, entre os quais se incluem os povos e comunidades tradicionais (desafio 6.2), o Plano em questão reconheceu que a insegurança alimentar permanece nestes grupos. Também foi reconhecido que tais populações necessitam de uma atenção diferenciada, por meio da construção e execução de políticas públicas baseadas nos “princípios do etnodesenvolvimento, que respeitem as culturas, as formas de organização social, as especificidades étnicas, raciais e as questões de gênero”.<sup>145</sup>

No ano de 2015 a CAISAN realizou um estudo intitulado “Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional a partir da análise do CadÚnico e do SISVAN”<sup>146</sup>. Este estudo realizou um diagnóstico dos territórios nos quais persistem a Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), incluindo os territórios das populações tradicionais inseridas no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico).

Os grupos tradicionais foram selecionados a partir do diálogo com a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), movimentos sociais, e órgãos federais que atuam junto a esses segmentos. São eles: quilombolas, indígenas, agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, ribeirinhos, extrativistas, acampados rurais, ciganos e pertencentes às comunidades de terreiro.<sup>147</sup>

O estudo teve como foco a análise da desnutrição de crianças menores de cinco anos acompanhadas pelo Programa Bolsa Família (PBF). No total, foram avaliadas 3,6 milhões de crianças. Como resultados foram detectados 167 municípios como grupo de “muito alta vulnerabilidade”.<sup>148</sup>

Tais municípios apresentam em média 33,2% das crianças com déficit de altura para a idade (4,9 maior que a média nacional) e 10,4% das crianças com déficit de peso para a idade (6 vezes maior que a média nacional). A porcentagem destes municípios por regiões do país é a seguinte: 66 (39,5%) estão na região Norte, 53 (31,7%) na região Nordeste, 28

---

<sup>144</sup> Ibid., p.15.

<sup>145</sup> Ibid., p.23.

<sup>146</sup> CAISAN, 2015, p.04.

<sup>147</sup> Ibid., p. 04.

<sup>148</sup> Ibid. p. 04

(16,8%) na região Sul, 12 (7,2%) na região Sudeste, 8 (4,8%) na região Centro-Oeste.<sup>149</sup>

O estudo não apresentou a nomenclatura das comunidades tradicionais abordadas, sendo os resultados apresentados de acordo com os municípios, como demonstrado no parágrafo anterior. Alguns dados demonstram uma situação crítica das populações indígenas.<sup>150</sup>

Enquanto a pesquisa revela que entre 1996 e 2006 o déficit de altura em crianças menores de cinco anos foi reduzido de 13,5% para 6,8% em todo o país, o déficit de altura entre as crianças indígenas era de 26% no ano de 2009.<sup>151</sup> A pesquisa também demonstrou que o déficit de altura em crianças menores de cinco anos pertencentes às populações indígenas foi o maior entre todas as populações tradicionais mencionadas no parágrafo anterior, nos anos de 2012 e 2014.<sup>152</sup>

A partir deste diagnóstico, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2016-2019 articulou um grupo de metas e ações para combater a insegurança alimentar e nutricional dos territórios nacionais englobados pelos municípios com alta vulnerabilidade. Entre estas metas e ações do Plano foram destacadas as mais importantes, considerando o contexto alimentar das populações indígenas, e construído o seguinte quadro, conforme as áreas de atuação.<sup>153</sup>

**Quadro 1** - Principais metas e ações do PLANSAN 2016-2019 voltadas à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas

<b>ÁREA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>
<b>METAS</b>
1) Reduzir 25% do déficit de peso para idade de crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas nas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família, por meio de ações articuladas no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), priorizando práticas de produção e alimentação que se relacionam com a sociobiodiversidade (meta 2.1). Órgãos responsáveis pela coordenação: CAISAN.
<b>AÇÕES RELACIONADAS</b>
1) Monitoramento da execução dos cardápios diferenciados das escolas indígenas e quilombolas (ação 2.5). Órgãos responsáveis pela execução: MEC/FNDE. 2) Realizar um diagnóstico dos grupos e territórios da agricultura familiar e dos PCTs na região de implementação do Plano de Desenvolvimento Agropecuário. Órgãos responsáveis pela execução: PDA Matopiba/MDA.
<b>ÁREA DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL</b>
<b>METAS</b>

<sup>149</sup> Ibid., p. 04.

<sup>150</sup> Ibid., p. 04.

<sup>151</sup> Ibid, p. 05.

<sup>152</sup> Ibid, p. 07.

<sup>153</sup> Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, p. 25-32.

1) Atender 100.000 famílias de povos e comunidades tradicionais em situação de pobreza por meio de uma estratégia de inclusão produtiva rural, por meio da oferta de assistência técnica e extensão rural e do acesso a recursos de fomento e às tecnologias sociais de água para produção (meta 2.10). Órgãos responsáveis pela coordenação: MDS/SESAN.

#### **AÇÕES RELACIONADAS**

1) Incentivo à produção agrícola de base familiar com ênfase na inclusão produtiva de pescadores e pescadoras artesanais, aquicultores e aquicultoras familiares, quilombolas, indígenas, assentados e assentadas da reforma agrária e pessoas do meio rural em situação de extrema pobreza (ação 2.12). Órgãos responsáveis pela execução: MDS/SESAN.

### **ÁREA DE ACESSO À TERRA E GESTÃO TERRITORIAL**

#### **METAS**

- 1) Constituir 6 reservas indígenas para atender os casos de maior vulnerabilidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras” (meta 2.13). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 2) Delimitar 25 terras indígenas (meta 2.14). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 3) Apoiar a elaboração e revisão de 20 Planos de Gestão Territorial e Ambiental e a implementação de ações integradas em 40 terras indígenas (meta 2.20) Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 4) Atender 40.000 famílias indígenas por ano, com projetos de etnodesenvolvimento voltados à segurança alimentar e nutricional e à geração de renda (meta 2.21). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.

#### **AÇÕES RELACIONADAS**

- 1) Ampliar gradativamente de 180 para 250 o número de terras indígenas fiscalizadas anualmente, com vistas ao usufruto exclusivo das terras e de seus recursos pelos povos indígenas. Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 2) Executar ou apoiar pelo menos 30 projetos de recuperação e conservação ambiental em terras indígenas (ação 2.23). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 3) Aprimoramento de mecanismos interministeriais de apoio e financiamento direto para projetos de etnodesenvolvimento elaborados por organizações indígenas (ação 2.24). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 4) Proposição de normativa referente à atuação de agentes indígenas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ação 2.26). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 5) Garantir a ampla participação dos povos e comunidades tradicionais na elaboração, qualificação e implementação dos instrumentos de gestão das Unidades de Conservação, de acordo com a convenção 169 da OIT (2.29). Órgãos responsáveis pela coordenação: MMA/ICMBio.

### **ÁREA DE BIODIVERSIDADE**

#### **METAS**

- 1) Regulamentação e Implementação participativa da Lei nº 13.123/2015 – Lei da Biodiversidade (meta 2.32). Órgãos responsáveis pela coordenação: MMA/SBF.

#### **AÇÕES RELACIONADAS**

- 1) Demonstrar o valor nutricional de espécies da sociobiodiversidade brasileira e o papel que essas espécies podem desempenhar na promoção da segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar (ação 2.33). Órgãos responsáveis pela coordenação: MMA.

### **ÁREA DE SAÚDE**

- 1) Ampliar de 68% em 2014 para 90% as crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas pela vigilância alimentar e nutricional (meta 2.34). Órgãos responsáveis pela coordenação: MS/SESAI.
- 2) Reformar e/ou ampliar 250 sistemas de abastecimento de água em aldeias (meta 2.35). Órgãos responsáveis pela coordenação: MS/SESAI.
- 3) Implantar 281 sistemas de abastecimento de água em aldeias com população acima de 50 habitantes (meta 2.36). Órgãos responsáveis pela coordenação: MS/SESAI.

#### **AÇÕES RELACIONADAS**

Sem ações relacionadas.

### **ÁREA DE ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **METAS**

- 1) Efetivar a emissão de 100 mil DAPs para Povos e Comunidades Tradicionais, garantindo a diversidade dos povos e comunidades tradicionais (metas 2.43). Órgãos responsáveis pela coordenação: MDA.
- 2) Apoiar a agroindustrialização em 600 empreendimentos coletivos de Povos e Comunidades Tradicionais (meta 2.44). Órgãos responsáveis pela coordenação: MDA.

### **AÇÕES RELACIONADAS**

- 1) Articular a apropriação das especificidades dos povos indígenas, visando à qualificação das políticas públicas, em especial as de segurança alimentar, educação escolar indígena, habitação, energia, previdência social, assistência social, saúde e cultura. (ação 2.46). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI
- 2) Promover e apoiar iniciativas de qualificação das políticas públicas e das ações da agricultura familiar, garantindo atendimento a especificidades indígenas (ação 2.47). Órgãos responsáveis pela coordenação: MDA/CJPPC.
- 3) Articular a apropriação das especificidades dos povos indígenas, visando à qualificação das políticas territoriais e ambientais (ação 2.48). Órgãos responsáveis pela coordenação: MJ/FUNAI.
- 4) Efetivar a emissão de 200 Selos Indígenas do Brasil, visando a qualificação da produção tradicional indígena e ampliando o acesso a mercados institucionais e privados (ação 2.50). Órgãos responsáveis pela coordenação: MDA.
- 5) Elaboração, produção e divulgação de material técnico informativo sobre a conservação, o acesso e o uso de Recursos Genético para Agricultura e Alimentação (RGAA) e sobre as plantas medicinais e os fitoterápicos (ação 2.51). Órgãos responsáveis pela coordenação: EMBRAPA/MAPA.

**FONTE:** PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2016-2019.

Analisando o quadro é possível notar como a política de SAN no país vincula a efetivação do direito à alimentação a outras áreas que não somente à nutricional/biomédica, e procura fazer uma articulação com estas áreas, o que é muito positivo. Isto é evidente pela divisão do Plano em grandes áreas, conforme demonstra o quadro.

Na área de insegurança alimentar e nutricional se destaca a prioridade que o Plano dá às práticas alimentares relacionadas à sociobiodiversidade como meio de combater o déficit de peso e altura entre crianças indígenas. Na área de acesso à terra e gestão territorial todas as iniciativas listadas na tabela são de fundamental importância para a efetivação do direito humano à alimentação dos povos indígenas, em especial a ação “5” que prevê a garantia da participação indígena na gestão de seus territórios.

Na área das políticas públicas toma destaque as ações “1” e “3”, as quais determinam a articulação da apropriação das especificidades indígenas como meio de aprimorar as políticas públicas territoriais, ambientais, de segurança alimentar, dentre outras. Também ganha destaque a ação “5”, voltada à elaboração de material informativo sobre a conservação de recursos genéticos para a alimentação.

Apona-se a necessidade de cuidado para a implementação da ação “1” da área de inclusão produtiva rural e da ação “4” da área de políticas públicas, porque se entende que a inserção de tecnologias voltadas ao incentivo da produção rural, e o fomento de empreendimentos/acesso a mercados entre povos tradicionais deve respeitar as especificidades socioculturais de cada povo, assim como o seu consentimento e participação.

Pode-se apontar, assim, que a Lei que instituiu o SISAN (Lei 1.346/2006 – LOSAN), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o PLANSAN 2016-2019 estão de acordo com o viés multicultural da Constituição e apresentam uma abordagem decolonial, pois são inúmeros os dispositivos que determinam o respeito as diferentes especificidades alimentares culturais do país, entre elas as dos povos indígenas.

Estes diplomas ainda adotam um olhar complexo sobre o direito humano à alimentação, uma vez que vinculam a sua efetivação a fatores múltiplos dos contextos locais, tais como o econômico, o social e o ambiental.

Assim, é possível apontar que toda a estrutura da política pública voltada à segurança alimentar e nutricional é teoricamente muito eficiente em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. O grande desafio aparece no sentido de implementação de suas diretrizes/ações por parte dos órgãos responsáveis (indicados no quadro) em todas as terras indígenas da União. Este é sem dúvidas um grande desafio que merece ser pensado e perpassa pela análise das estruturas dos órgãos públicos (pessoal, qualificação, etc).

A outra grande política brasileira que se volta à segurança alimentar e nutricional de povos indígenas é a **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. A área da saúde sempre tratou de perto a questão alimentar e nutricional, sendo que suas políticas são as de maior abrangência em todo o país. Assim é necessário analisar como o sistema de saúde vem tratando a segurança alimentar voltada para às populações indígenas.

A Lei 9836/1999 foi a primeira legislação a tratar de ações de saúde específicas para os povos indígenas. Ela acrescentou dispositivos à Lei 8080/1990, criando o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, o qual deve seguir os mesmos pressupostos do SUS, sendo descentralizado, hierarquizado e regionalizado.

A Lei determinou que as políticas, ações e serviços de saúde devem, obrigatoriamente, levar em consideração as especificidades culturais dos povos indígenas e apresentar uma abordagem diferenciada e global, contemplando vários aspectos de saúde, entre eles a nutrição. Veja-se o artigo:

Art. 19-F. Dever-se-á obrigatoriamente levar em consideração a realidade local e as especificidades da cultura dos povos indígenas e o modelo a ser adotado para a atenção à saúde indígena, que se deve pautar por uma abordagem diferenciada e global, contemplando os aspectos de assistência à saúde, saneamento básico, nutrição, habitação, meio ambiente, demarcação de terras, educação sanitária e integração institucional.

A Lei também positivou, em seu artigo 19-H, o direito das populações indígenas em

participar dos organismos de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de saúde, tais como o Conselho Nacional de Saúde e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde.

Após esta Lei foi promulgado o Decreto 3156/1999, o qual dispôs condições para a prestação de assistência à saúde aos povos indígenas no âmbito do SUS. O artigo 1º do Decreto atribui à União o dever de garantir a atenção à saúde indígena, conforme os princípios da Constituição e da Lei 8080/1990, objetivando a universalidade, a integralidade e a equanimidade dos serviços de saúde. No artigo 2º do Decreto estão traçadas nove diretrizes relacionadas à saúde indígena, entre elas o controle da desnutrição, da cárie dental e da doença periodontal.

Em seguida foi aprovada a Portaria nº 1163/1999 do Ministério da Saúde, por meio da qual atribuiu-se à Fundação Nacional da Saúde – FUNASA a competência para executar as ações de atenção à saúde dos povos indígenas, entre outras atribuições.

Na data de 31 de janeiro de 2002 a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas foi aprovada pela Portaria nº 254 do Ministério da Saúde, passando a integrar a Política Nacional de Saúde, de modo a compatibilizar as Leis Orgânicas da Saúde com a Constituição Federal, que reconhece as especificidades étnicas e os direitos territoriais dos povos indígenas.<sup>154</sup>

Para o desenvolvimento da Política, partiu-se de dados parciais gerados pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, FUNASA, organizações não-governamentais, missões religiosas e projetos especiais, haja vista a ausência de dados globais fidedignos. De acordo com tais dados parciais, gerados a partir de relatórios do ano 1998, sobre uma população de cerca de 60 mil indígenas, foram registrados 466 óbitos, dos quais quase 50% deles entre menores de cinco anos de idade, sendo que a desnutrição é apontada como uma das causas mais frequentes<sup>155</sup>

Ademais, em regiões nas quais a população indígena apresenta mais contato com a população regional, os dados parciais indicam novos problemas de saúde relacionados às mudanças no modo de vida, em especial à alimentação, tais como a hipertensão arterial, o diabetes, o câncer e o alcoolismo.<sup>156</sup>

Tendo em vista tais dados, a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena apresenta sete ações específicas em situações especiais que devem ser priorizadas, sendo que a sexta se

---

<sup>154</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.06.

<sup>155</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.10.

<sup>156</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.12.

relaciona com o combate à fome e à desnutrição e a implantação de um programa de segurança alimentar voltado aos povos indígenas. Veja-se a ação mencionada:

Para a efetiva implementação e consolidação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas deverão ser consideradas e priorizadas ações para situações especiais, isto é, caracterizadas, fundamentalmente, por risco iminente, especificidade do processo saúde-doença, impactos econômico e social de grandes projetos de desenvolvimento, vulnerabilidade derivada do tipo de contato, exposição a determinados agravos, como as doenças sexualmente transmissíveis e a aids, o suicídio, e os desastres ambientais, entre outros. Estas ações e situações especiais devem, portanto, contemplar:

(...)

**6 - combate à fome e à desnutrição e implantação do Programa de Segurança Alimentar para os povos indígenas, incentivando a agricultura de subsistência e a utilização de tecnologias apropriadas para beneficiamento de produtos de origem extrativa, mobilizando esforços institucionais no sentido de garantir assessoria técnica e insumos para o aproveitamento sustentável dos recursos (grifo meu).**<sup>157</sup>

O Controle Social aparece como base fundamental da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, sendo garantida a participação indígena em todas as etapas de planejamento, implantação e funcionamento dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, nos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígenas, nas Reuniões Macrorregionais, nas Conferências Nacionais de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, nos Fórum Nacional sobre a Política de Saúde Indígena, e na participação dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, por meio de representante indígena.

A Política ainda destaca a importância de criação de Comissões Temáticas ou Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, junto aos Conselhos Estaduais de Saúde, com a finalidade de discutir formas de atuação na condução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, e determina que Controle Social no âmbito nacional será exercido pelo Conselho Nacional de Saúde, assessorado pela Comissão Intersetorial de Saúde Indígena – CISI.<sup>158</sup>

Somente no ano de 2004, por meio da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde, é que foram aprovadas as “Diretrizes da Gestão da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena”, a qual define aspectos necessários à implementação da Política Nacional, como a organização do subsistema de saúde indígena e a competência dos órgãos de saúde.

A organização do subsistema de saúde indígena foi definida mediante a estruturação de “Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), com delimitação geográfica que

---

<sup>157</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.19.

<sup>158</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.21.

contempla aspectos demográficos e etnoculturais, sob responsabilidade do gestor federal”<sup>159</sup>. Tais distritos são compostos pelos “Postos de Saúde situados dentro das aldeias indígenas, pelos agentes indígenas de saúde (AIS) e agente indígena de saneamento (Aisan), pelos Pólos-Base com equipes multidisciplinares de saúde, e pela Casa do Índio (CASAI), a qual apoia as atividades de referência para o atendimento de média e alta complexidade.”<sup>160</sup>

Quanto às competências dos órgãos de saúde, a Portaria definiu que compete ao Ministério da Saúde “formular, aprovar e normatizar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas”<sup>161</sup>, e à Fundação Nacional de Saúde, “Coordenar, normatizar e executar as ações de atenção à saúde dos povos indígenas, observados os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde”<sup>162</sup>.

Ao Departamento de Saúde Indígena (DESAI) da Fundação Nacional de Saúde compete, entre outras funções, compete a de “Planejar, promover e coordenar o desenvolvimento de ações integrais de atenção à saúde dos povos indígenas”<sup>163</sup>. Às Coordenações Regionais da Fundação Nacional de Saúde, entre outros aspectos, cabe “coordenar e articular no âmbito de cada Unidade Federada a execução das ações de saúde indígena”<sup>164</sup>.

Compete ao Distrito Especial de Saúde Indígena (DSEI), entre outras funções, “Alimentar os sistemas de informação da saúde indígena e consolidar as informações epidemiológicas e de saúde referentes à sua área de abrangência”<sup>165</sup>, e ao Conselho Distrital de Saúde Indígena “aprovar e acompanhar a execução do plano distrital de saúde indígena”<sup>166</sup>.

Por fim, cabe aos Estados, Municípios e Instituições Governamentais e não Governamentais “atuar de forma complementar na execução das ações de atenção à saúde indígena definidas no Plano Distrital de Saúde Indígena”<sup>167</sup>, sendo ainda autorizada à FUNASA a normatizar e regulamentar as diretrizes da gestão da política nacional de atenção à saúde indígena<sup>168</sup>.

Em de 28 de outubro de 2004 o Ministério da Saúde editou a Portaria 2246, instituindo o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no âmbito do SUS. O SISVAN caracteriza-se

---

<sup>159</sup> Art. 1º, inciso IV da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>160</sup> Art. 1º, inciso VI da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>161</sup> Art. 2º da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>162</sup> Art. 3º da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>163</sup> Art. 4º, inciso I da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>164</sup> Art. 5º, inciso I da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>165</sup> Art. 6º, inciso V da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>166</sup> Art. 7º da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>167</sup> Art. 8º da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

<sup>168</sup> Art. 9º da Portaria nº 70/2004 do Ministério da Saúde.

como importante instrumento para o diagnóstico e a avaliação da situação de Segurança Alimentar e Nutricional do País, apresentando os seguintes objetivos:

- I - fornecer informação contínua e atualizada sobre a situação alimentar e nutricional dos municípios e dos estados;
- II - identificar áreas geográficas, segmentos sociais e grupos populacionais sob risco dos agravos nutricionais;
- III - promover o diagnóstico precoce dos agravos nutricionais, seja de baixo peso ou sobrepeso e/ou obesidade, possibilitando ações preventivas às conseqüências desses agravos;
- IV - possibilitar o acompanhamento e a avaliação do estado nutricional de famílias beneficiárias de programas sociais; e
- V - oferecer subsídios à formulação e à avaliação de políticas públicas direcionadas a melhoria da situação alimentar e nutricional da população brasileira.<sup>169</sup>

Na data de 6 de julho de 2006 foi aprovada a portaria nº 984 da FUNASA, a qual instituiu o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (SISVAN-Indígena). O artigo 1º da Portaria elenca os seguintes objetivos do SISVAN-Indígena:

- I - Fornecer informação contínua e atualizada sobre a situação alimentar e nutricional da população indígena, nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas; manter diagnóstico atualizado dos problemas da área de alimentação e nutrição que possuem relevância em termos de saúde pública;
- II - Identificar as áreas geográficas e grupos populacionais indígenas em risco, avaliando as tendências temporais de evolução dos problemas detectados;
- III - Reunir informações que possibilitem identificar e ponderar os fatores mais relevantes na gênese dos problemas alimentares e nutricionais de relevância em saúde pública;
- IV - Oferecer subsídios ao planejamento e à execução de medidas para a melhoria da situação alimentar e nutricional dos povos indígenas e execução de ações preventivas para redução dos agravos encontrados.

O SISVAN-Indígena traz de modo inovador a proposta de geração de informação de base populacional por meio da coleta de dados feita pela equipe multidisciplinar de saúde indígena (EMSI) nas suas visitas domiciliares, e não por meio das informações dos postos de saúde. A Portaria mencionada ainda determina que compete ao Departamento de Saúde Indígena da FUNASA e aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas a execução do SISVAN.<sup>170</sup>

O Objetivo do SISVAN é realizar diagnóstico e acompanhar o estado nutricional da população indígena no âmbito dos Distritos Sanitários Especiais, bem como propor medidas

---

<sup>169</sup> Art. 1º da Portaria 2246/2004.

<sup>170</sup> Sumário de Vigilância Alimentar e Nutricional no Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, p.04.

políticas ou ações eficazes para o grupo de risco. Importante destacar que o SISVAN-Indígena não deve ser utilizado apenas como banco de dados, mas deve ser instrumento de ação para identificação de área prioritárias de desnutrição, de forma a demonstrar aos gestores públicos os locais que mais necessitam recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos.<sup>171</sup>

Nota-se, portanto, que a Lei 8080/90, modificada pela Lei 9836/99, obedece ao viés multicultural da Constituição, ao prever que as ações de saúde voltadas aos povos indígenas devem considerar as especificidades culturais e se pautar por uma abordagem diferenciada. A Política Nacional de Saúde aos Povos Indígenas engloba o combate à fome e desnutrição entre as suas ações, mas não prevê medidas voltadas ao fortalecimento e preservação das práticas agroalimentares tradicionais. A Política ainda não expressa a necessidade de abordagem diferenciada aos povos indígenas, que levem em consideração suas características culturais, sociais e ambientais.

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para os Distritos Sanitários Especiais Indígenas apesar de ser importante ferramenta para o acompanhamento nutricional da população indígena em todo o Brasil, apenas fornece informações acerca dos índices biomédicos de peso, altura e índice de massa corporal.

Em contrapartida, a participação popular é um ponto forte na Política Nacional de Saúde aos Povos Indígenas, já que esta garante a participação dos povos na implementação e funcionamento dos Distritos Especiais Indígenas, nos Conselhos Distritais, nas Conferências e Fóruns de saúde indígena, e nos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Saúde.

Assim, aponta-se para a necessidade de a Política evoluir para o desenvolvimento de ações que resgatem e fortaleçam as práticas tradicionais agroalimentares. O SISVAN-Idígena também poderia avançar no sentido de mapear as práticas agroalimentares tradicionais, as suas medidas de fortalecimento, e o impacto de sua preservação na efetivação do direito humano à alimentação adequada junto aos povos indígenas.

Portanto, é possível concluir que entre as maiores políticas públicas do país voltadas à alimentação e nutrição, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é teoricamente muito eficiente em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. Ela adota o viés multicultural da Constituição de 1988 e uma perspectiva decolonial. Ela se apresenta exatamente no sentido de valorização e preservação das práticas tradicionais agroalimentares, base da alimentação dos povos indígenas, como mencionado no primeiro item deste trabalho.

---

<sup>171</sup>Ibid., p.04.

A Política também apresenta abordagem complexa sobre o direito humano à alimentação, já que o relaciona a vários fatores, como o social, ambiental e econômico. Contudo, enfrenta o desafio de sua implementação em todas as terras indígenas da União por parte dos órgãos responsáveis por sua execução.

A Política Nacional de Saúde aos Povos Indígenas é de grande abrangência, uma vez que sua implementação ocorre por meio da própria Política Nacional de Saúde em todos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas, que são um total de trinta e quatro em todo o território nacional. Mas para além das iniciativas biomédicas, carece de ações com abordagens diferenciadas, que fortaleçam as práticas alimentares tradicionais dos povos indígenas, com vistas a efetivar o direito humano à alimentação adequada.

### **3 OUTRAS POLÍTICAS ENVOLVENDO O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E POVOS INDÍGENAS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NOS CONSELHOS GESTORES**

Este capítulo tem o objetivo de analisar outras políticas públicas, para além daquelas que abordam diretamente a segurança alimentar e nutricional, a fim de compreender se elas apresentam ações dentro de uma abordagem multicultural e decolonial, adequadas à efetivação do direito humano à alimentação nos contextos dos povos indígenas

Reitera-se que este trabalho, sem pretender esgotar o tema, parte da concepção de que políticas públicas são ações de responsabilidade do Estado, instituídas a partir de um processo de decisão que envolvem órgãos públicos e agentes da sociedade civil. As políticas sociais, que englobam a alimentação, refletem o padrão de proteção social assumido pelo Estado, e se voltam basicamente à redistribuição dos benefícios sociais com o intuito de diminuir as desigualdades estruturais resultantes do sistema socioeconômico.<sup>172</sup>

As políticas analisadas foram a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT.

A PNAPO foi analisada porque representa a grande proposta institucional para a transição de um modelo agroalimentar hegemônico, representado pelo agronegócio, para

---

<sup>172</sup> HÖFLING, 2001, p. 31.

modelos agroalimentares locais, baseados na sustentabilidade e valorização das práticas tradicionais. Assim, esta política apresenta estreita relação com a segurança e soberania alimentar dos povos tradicionais, entre os quais os povos indígenas.

A PNGATI foi analisada por se tratar da política institucional voltada à gestão das terras indígenas e, portanto, apresenta grande poder de influência sobre a realidade das populações indígenas. Por fim, a PNPCT foi analisada por se tratar de uma política específica para os povos e comunidades tradicionais, e assim dialoga de perto com os povos indígenas.

Este capítulo ainda pretende analisar os conselhos gestores de todas as políticas públicas abordadas neste trabalho, a fim de entender em que medida os povos indígenas têm possibilidades de pautar suas necessidades, entre elas as alimentares, dentro dos espaços decisórios institucionais. Por fim, para além da democratização dos espaços institucionais, apontou-se para a necessidade de fortalecimento de iniciativas do próprio movimento indígena como meio de promoção da segurança e soberania alimentar entre os povos indígenas.

### 3.1 A POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída pelo Decreto 7.794/2012 tem como grande escopo a adequação e promoção de políticas e ações em geral para a transição agroecológica, “contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis”.<sup>173</sup>

Esta política deve ser executada pela União, em regime de cooperação dos Estados, Distrito Federal e Município, além de envolver organizações da sociedade civil<sup>174</sup>. Como instâncias gestoras, à semelhança do SISAN, a PNAPO é constituída pela Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - CNAPO e pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica – CIAPO<sup>175</sup>.

A CNAPO possui composição paritária entre membros da sociedade civil e membros governamentais e, entre outras funções, deve promover a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento do seu Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica -

---

<sup>173</sup> Art. 1º do Decreto 7.794/2012.

<sup>174</sup> Art. 1º, parágrafo único do Decreto 7.794/2012.

<sup>175</sup> Art. 6º do Decreto 7.794/2012.

PLANAPO, e de monitorar a execução do Plano.<sup>176</sup> A CIAPO, ao seu turno, é composta por representantes de nove Ministérios do Governo e pela Secretaria-Geral da Presidência da República (artigo 10), e apresenta a função primordial de executar a Política e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, dentre outras competências<sup>177</sup>.

Como algumas de suas diretrizes, a PNAPO elenca a promoção da segurança e soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada; a promoção do uso sustentável dos recursos naturais; a conservação dos ecossistemas naturais com adoção de práticas que reduzam poluentes e dependência de insumos externos, inclusive as culturais; e a valorização da agrobiodiversidade, com o estímulo às experiências locais de uso e conservação das variedades vegetais e animais tradicionais ou crioulas<sup>178</sup>.

Entre os instrumentos da Política estão o crédito rural, compras governamentais, medidas fiscais e tributárias, assistência técnica e extensão rural, e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO, instituído para o período 2016-2019 por meio da Portaria Interministerial 1/2016.<sup>179</sup>

O Plano traça uma relação direta entre os impactos da agricultura convencional e a insegurança alimentar, bem como aponta a agroecologia como alternativa viável à construção de um novo paradigma para a agricultura e para a ampliação das condições de acesso à alimentos saudáveis.<sup>180</sup>

O Plano reconhece expressamente a identidade existente entre os povos tradicionais com a PNAPO, e a partir das discussões da Subcomissão temática da Sociobiodiversidade da CNAPO e da Câmara Temática de Sociobiodiversidade da CIAPO, incorporou um núcleo de ações voltadas a estas populações. Estas ações estão voltadas à valorização e preservação dos conhecimentos tradicionais, das formas tradicionais de organização social e produtiva, e da sociobiodiversidade e seus produtos.<sup>181</sup>

Para tanto o Plano aponta a necessidade de investimento na formação profissional dos povos tradicionais, na assistência técnica e extensão rural, e na infraestrutura de beneficiamento e distribuição dos produtos da sociobiodiversidade, de forma a ampliar a inserção de tais produtos nos mercados institucional, local, regional e internacional.<sup>182</sup>

A seguir, reuniu-se no quadro as principais iniciativas do Plano que apresentam

---

<sup>176</sup> Art. 7º do Decreto 7.794/2012.

<sup>177</sup> Art. 9º do Decreto 7.794/2012.

<sup>178</sup> Art. 3º do Decreto 7.794/2012.

<sup>179</sup> Art. 4º do Decreto 7.794/2012.

<sup>180</sup> Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2016-2019, p. 11.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p.34.

alguma relação com a segurança e soberania alimentar das populações indígenas.<sup>183</sup>

**Quadro 2** - As principais ações do PLANAPO 2016-2019 que apresentam relação com a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas

<b>EIXO DE USO E CONSERVAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS</b>
<b>OBJETIVO</b>
Promover, ampliar e consolidar processos de acesso, uso sustentável, gestão, manejo, recomposição e conservação dos recursos naturais e ecossistemas em geral (objetivo 2).
<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>
<p>1) Adequar a legislação de sementes à realidade das variedades de interesse à produção orgânica e de base agroecológica, garantindo o exercício do direito dos agricultores ao livre uso da agrobiodiversidade. Órgão responsável: MDS/MDA/FUNAI.</p> <p>2) Fomentar redes territoriais voltadas ao resgate, conservação in situ, <i>on farm</i> e uso livre de variedades crioulas, locais e tradicionais. Órgão responsável: MDS/MDA/FUNAI.</p> <p>3) Promover a segurança alimentar e nutricional por meio do fortalecimento da sociobiodiversidade, prioritariamente com povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.</p> <p>4) Buscar meios para reavaliar as medidas de biossegurança com vistas à efetivação de garantias do direito à não contaminação genética. Órgão responsável: MDS/MDA/FUNAI.</p> <p>5) Ampliar e consolidar as ações de apoio à produção, manejo, uso e conservação de sementes crioulas e varietais, por meio da implantação de 1.000 bancos de sementes no Semiárido brasileiro e para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, assegurando orçamento para o período do Planapo II. Órgão responsável: MDS/FUNAI.</p> <p>6) Fortalecer sistemas de abastecimento de sementes por meio da compra e distribuição de sementes crioulas, varietais e outros materiais propagativos de culturas para alimentação humana e animal, pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fazendo com que o valor destas aquisições atinja 5% dos recursos aplicados anualmente pelo programa, priorizando mulheres, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Órgão responsável: MDS/FUNAI/MDA/CONAB.</p> <p>7) Promover o acesso e apoiar projetos que viabilizem a produção e multiplicação de sementes e mudas varietais e crioulas, incluindo ensaios participativos de avaliação de recursos genéticos e de produtos da sociobiodiversidade de interesse da agroecologia, junto às redes territoriais de uso e conservação da sociobiodiversidade, por meio do Programa Nacional de Sementes e Mudas da Agricultura Familiar, favorecendo a participação das mulheres. Órgão responsável: MDA/MAPA.</p> <p>8) Revisar a Portaria nº 51/2007 - MDA, referente ao registro de sementes, por meio de Grupo de Trabalho Operacional do MDA, com participação de representantes da sociedade civil. Órgão responsável: MDA.</p>
<b>EIXO DE TERRA E TERRITÓRIO</b>
<b>OBJETIVO</b>
Garantir acesso à terra e territórios como forma de promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária (objetivo 5).
<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>
<p>1) Apoiar projetos e ações de etnodesenvolvimento. Órgão responsável: FUNAI.</p> <p>2) Delimitar ao menos 25 terras indígenas. Órgão responsável: FUNAI.</p> <p>3) Apoiar a elaboração e revisão de 20 Planos de Gestão Territorial e Ambiental - PGTA's e a implementação de ações integradas em 40 terras indígenas. Órgão responsável: FUNAI.</p> <p>4) Publicar e implantar o Plano Integrado de implementação da PNGATI, visando a garantia da posse plena dos povos indígenas quanto aos seus territórios. Órgão responsável: FUNAI.</p> <p>5) Divulgar o Selo Indígenas do Brasil, junto aos povos indígenas e assessorá-los no acesso ao selo, visando a qualificação da produção tradicional indígena e a ampliação do acesso aos mercados institucionais e privados. Órgão responsável: FUNAI.</p>
<b>EIXO DE SOCIOBIODIVERSIDADE</b>

<sup>183</sup> Ibid., p.39 -70.

<b>OBJETIVO</b>
Promover o reconhecimento da identidade sociocultural, o fortalecimento da organização social e a garantia dos direitos de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores(as) familiares (objetivo 6).
<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>
<p>1) Emitir Documentos de Aptidão ao PRONAF (DAP) e promover sua adequação às especificidades de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais em todo país.</p> <p>2) Orientar as comunidades sobre negociações relativas ao acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.</p> <p>3) Apoiar os Arranjos Produtivos Locais da Sociobiodiversidade e projetos de produção, beneficiamento e comercialização de produtos de sistemas sustentáveis da sociobiodiversidade.</p> <p>4) Ampliar a presença de produtos e alimentos da sociobiodiversidade nos processos de compras institucionais - PAA, PNAE e demais modalidades.</p> <p>5) Consolidar as cadeias de produtos da sociobiodiversidade junto às Câmaras Técnicas de comercialização em cada Estado.</p> <p>6) Garantir a participação dos produtos da sociobiodiversidade em feiras e eventos de comercialização regionais, nacionais e internacionais, com a inclusão de cooperativas e associações de povos e comunidades tradicionais e agricultores(as) familiares.</p> <p>7) Elaborar e executar 10 projetos com povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, com foco na agroecologia, visando a segurança alimentar e nutricional e geração de renda. Órgão responsável: MDA/EMBRAPA.</p> <p>8) Realizar estudos, em articulação com as Câmaras Técnicas de Comercialização Estaduais, sobre alternativas para a logística de armazenamento e escoamento da produção proveniente de territórios de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares e disseminar estas informações. Órgão responsável: MDA.</p> <p>9) Incentivar a elaboração de Protocolos Comunitários para orientar o uso comunitário e as negociações com atores externos em caso de acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Órgão responsável: MMA.</p>

**FONTE:** PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA 2016-2019.

Em relação ao quadro 2, pode-se apontar que todas as iniciativas relacionadas ao eixo de uso e conservação de recursos naturais são de extrema importância para a efetivação do direito humano à alimentação dos povos indígenas. Todas estas iniciativas antecipam mecanismos para a ampliação do resgate, uso e conservação das sementes tradicionais.

Tais sementes compõem o patrimônio agroalimentar cultural das comunidades indígenas e são a base da sua alimentação, de forma que necessariamente devem ser consideradas nas políticas públicas alimentares voltadas às populações indígenas. No próximo capítulo será abordado de modo mais específico a importância das sementes tradicionais na implementação do direito à alimentação dos povos indígenas.

Ainda toma destaque todas as ações contempladas no eixo de terra e território, voltadas à delimitação de terras indígenas e implementação de planos de gestão territorial. Entende-se que para os povos indígenas o acesso à terra é fator primordial para a segurança alimentar e nutricional. Mas de nada adianta o acesso à terra se a sua gestão não ocorrer conforme às necessidades e consentimento dos povos indígenas.

Por fim, aponta-se a necessidade de cuidado na implementação das ações relacionadas ao eixo de sociobiodiversidade. Entende-se que qualquer iniciativa voltada ao fortalecimento de cadeias produtivas e de comercialização de produtos tradicionais deve respeitar o

consentimento e as especificidades socioculturais das comunidades indígenas.

Nota-se que a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o seu respectivo Plano apresentam identidade com a realidade dos povos indígenas, haja vista que são inteiramente voltados ao fortalecimento das práticas agrícolas locais e à preservação da agrobiodiversidade, como as sementes tradicionais. E é exatamente por isso que a PNAPO é uma das políticas mais eficientes na abordagem do direito humano à alimentação dos povos indígenas.

Conclui-se, portanto, que a PNAPO é teoricamente muito eficiente em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. É uma Política que também respeita o viés multicultural da Constituição Federal e apresenta uma perspectiva decolonial, voltada à valorização das práticas agroalimentares tradicionais.

A PNAPO ainda conjuga iniciativas de várias áreas/temas diferentes, o que é positivo para a promoção do direito humano à alimentação. Contudo, aponta-se para o desafio de implementação desta Política, de pequeno alcance/orçamento, nas terras indígenas da União.

### 3.2 A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS E A POLÍTICA NACIONAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

**A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**, instituída pelo Decreto 7.747/2012 tem como escopo geral a promoção da proteção, recuperação conservação e uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, com o respeito da autonomia sociocultural dos povos indígenas<sup>184</sup>.

Como diretrizes a PNGATI traça o reconhecimento e respeito às crenças, usos, costumes, organizações políticas e sociais dos povos indígenas, garantindo a participação indígena na governança da Política, bem como o fortalecimento de saberes e práticas tradicionais voltado ao manejo dos sistemas produtivos e conservação dos recursos naturais<sup>185</sup>.

A Política de gestão dos territórios indígenas ainda está estruturada em sete eixos principais, dentro os quais três deles apresentam objetivos voltados ou relacionados à segurança alimentar. São eles:

---

<sup>184</sup> Art. 1º do Decreto 7.747/2012.

<sup>185</sup> Art. 3º do Decreto 7.747/2012.

- a) Prevenção e recuperação de danos ambientais (eixo 4), que tem como um dos objetivos “promover a recuperação e conservação da agrobiodiversidade e dos demais recursos naturais essenciais à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, com vistas a valorizar e resgatar as sementes e cultivos tradicionais de cada povo indígena”<sup>186</sup>;
- b) Uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas (eixo 5), o qual apresenta como alguns de seus objetivos garantir às populações indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo; desestimular o uso de agrotóxicos e monitorar o cumprimento da Lei que veda a utilização de organismos geneticamente modificados em terras indígenas (Lei 11.460/2007); promover a regulamentação de certificação dos produtos indígenas, com indicação da procedência étnica e da condição de orgânico; e a promoção da assistência técnica adequada às especificidades dos povos indígenas<sup>187</sup>;
- c) Propriedade intelectual e patrimônio genético (eixo 6), o qual demarca o objetivo de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas sobre os conhecimentos, práticas, usos e costumes tradicionais relacionados à biodiversidade e patrimônio genéticos localizados em suas terras, de modo a proteger o direito de repartição de benefícios<sup>188</sup>.

Importante mencionar que a Política se aplica às áreas com delimitação aprovada pela FUNAI, ou que tenham sido objeto de portaria de interdição expedida pela FUNAI, em razão da localização de indígenas isolados<sup>189</sup>. Como órgãos gestores da Política foram definidos o Comitê Gestor da PNGATI, os Comitês Regionais da FUNAI e a Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI, posteriormente transformada em Conselho<sup>190</sup>. O Comitê Gestor, composto por representantes indígenas e governamentais, tem a função primordial de execução da Política<sup>191</sup>, enquanto a CNPI deve acompanhar a implementação desta, com o fim de promover a articulação com as demais políticas de interesse dos povos indígenas<sup>192</sup>.

Para o período de 2016-2019 foi elaborado um Plano Integrado de Implementação da PNGATI (PII-PNGATI), o qual toma por base os sete eixos constante no Decreto que institui a Política. Para cada eixo foram definidas as principais ações e metas a serem tomadas pelas instituições e órgãos responsáveis e parceiros. Tais órgãos tem a competência de executar a Política mediante mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais.<sup>193</sup>

<sup>186</sup> Art. 4º, IV do Decreto 7.747/2012.

<sup>187</sup> Art. 4º, V do Decreto 7.747/2012.

<sup>188</sup> Art. 4º, VI do Decreto 7.747/2012.

<sup>189</sup> Art. 11 do Decreto 7.747/2012.

<sup>190</sup> Art. 5º do Decreto 7.747/2012.

<sup>191</sup> Art. 6º do Decreto 7.747/2012.

<sup>192</sup> Art. 9º do Decreto 7.747/2012.

<sup>193</sup> Plano Integrado de Implementação da PNGATI 2016-2019, p. 27.

A seguir segue um quadro com a delimitação das principais ações do Plano que apresentam alguma relação com a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas, a partir dos três eixos mencionados anteriormente.

**Quadro 3** - Principais ações do plano integrado de implementação da PNGATI que têm relação com a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas

<b>EIXO DE PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS (eixo 4)<sup>194</sup></b>
<b>AÇÕES/METAS</b>
<p>1) Produzir documento técnico de orientação para a recuperação de áreas degradadas em terras indígenas. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGGAM.</p> <p>2) Implantar projetos integrados de Gestão Ambiental, Segurança Alimentar e Nutricional e Promoção da Saúde em territórios prioritários. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO e CGPDS.</p> <p>3) Realizar levantamento da agrobiodiversidade em duas terras indígenas do bioma amazônico em parceria com as comunidades indígenas cerrado, mata atlântica, pantanal, e campos do sul. Elaborar diagnósticos da agrobiodiversidade e valorização dos guardiões de sementes do povo Krahô em parceria com as comunidades indígenas Guarani, Pareci e Xavante. Órgão responsável: Embrapa.</p> <p>4) Identificação e demonstração do valor nutricional de espécies nativas da flora brasileira de valor econômico atual ou potencial para a promoção da segurança alimentar e nutricional, bem como na composição de regimes alimentares saudáveis, por meio da caracterização do valor nutricional de 40 espécies nativas. Órgão responsável: MMA/SBF.</p> <p>5) Organizar 5 cursos no formato de diálogos agroecológicos sobre conservação com visita aos bancos de sementes para identificação e resgate de sementes. Produzir catálogos de variedades tradicionais conservadas nos bancos de sementes da Embrapa. Órgão responsável: Embrapa.</p> <p>6) Elaborar documento com diretrizes e recomendações para a implementação de projetos de conservação da agrobiodiversidade e valorização dos sistemas agrícolas indígenas. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO e CGGAM.</p>
<b>EIXO DE USO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS E INICIATIVAS PRODUTIVAS INDÍGENAS<sup>195</sup></b>
<b>AÇÕES/METAS</b>
<p>1) Estruturação e implementação de estratégia interministerial para o enfrentamento de situações de arrendamento e promoção do enfrentamento do arrendamento em 8 Terras Indígenas. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO e DPT/CGMT.</p> <p>2) Construção de um diagnóstico do estado nutricional dos povos indígenas para priorização de projetos de etnodesenvolvimento e segurança alimentar. Órgão responsável: MS/SESAI.</p> <p>3) Editar 04 chamadas internas de projetos com foco na conservação da agrobiodiversidade. Órgão responsável : FUNAI/DPDS/CGETNO.</p> <p>4) Coordenar, promover e apoiar a estruturação de 04 arranjos produtivos locais. Órgão responsável FUNAI/DPDS/CGETNO.</p> <p>5) Desenvolvimento de tecnologias e processos que contribuam para o aproveitamento sustentável. Formação de agentes multiplicadores. Facilitar o acesso a inovações e tecnologias de forma interativa e sistêmica. Geração coletiva e socialização de tecnologias de base ecológica e conhecimentos para produção. Aproveitamento sustentável e incremento da produção de variedades específicas de etnias específicas. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO.</p> <p>6) Publicar material informativo para divulgar e incentivar a produção e aquisição de alimentos via PAA e Aumentar o volume de recursos disponíveis para a aquisição da produção indígena por meio do PAA. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO.</p> <p>7) Incentivo a projetos que utilizem práticas agroecológicas. Apoiar 40 projetos em terras indígenas que utilizem</p>

<sup>194</sup> Ibid., p. 48.

<sup>195</sup> Ibid., p. 56.

práticas agroecológicas. Órgão responsável: FUNAI/DPDS/CGETNO.

8) Implementar o Selo Indígenas do Brasil junto a, no mínimo, 15 produtores ou empreendimentos indígenas e inserir ao menos 03 produtos indígenas em certificação orgânica. Órgão responsável: MAPA, FUNAI/DPDS/ CGETNO.

9) Consolidação de chamadas públicas em andamento e lançar novas chamadas públicas de ATER. Consolidar o atendimento de 16.090 famílias por meio de (06) chamadas públicas de ATER e lançamento de novas chamadas de ATER para o atendimento de famílias indígenas, com inclusão do componente água para produção. Órgão responsável: MDA/MDS.

## PROPRIEDADE INTELECTUAL E PATRIMÔNIO GENÉTICO (EIXO 6)<sup>196</sup>

### AÇÕES/METAS

1) Oferecer cooperação técnica, quando solicitada, para a tomada de decisão sobre acesso a Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado à Biodiversidade, de modo a fomentar a produção de Protocolos Comunitários de Biodiversidade em Terras Indígenas, fortalecer capacidades sobre acesso ao patrimônio genético e a aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e sobre a repartição justa e equitativa de benefícios advindos do uso sustentável da biodiversidade.

2) Assessoria técnica aos povos indígenas sobre a legislação de acesso e repartição de benefícios e sobre políticas de salvaguarda de conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético.

3) Dar conhecimento às representações de povos indígenas sobre as reuniões do CGEN, de seus grupos de trabalho e câmaras temáticas em discussões de temas que os afetem, promovendo participação e representação.

4) Realizar uma oficina por ano com a temática de acesso ao patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados.

**FONTE:** PLANO INTEGRADO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI (PII-PNGATI).

Como se pode observar, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas também tem forte identidade com os povos indígenas, pois foi desenvolvida no sentido de respeitar as suas crenças, usos, costumes, organizações políticas e sociais, além de incentivar o fortalecimento às práticas tradicionais.

A Política ainda trata de perto a questão alimentar, ao prever expressamente como metas a conservação da agrobiodiversidade, o enfrentamento do uso de agrotóxicos e fiscalização da Lei 11.460/2007, que veda a utilização de transgênicos em terras indígenas, metas estas fundamentais à segurança alimentar dos povos indígenas

Da tabela 3 ganha destaque as ações “3” e “5” do eixo de preservação e recuperação de danos ambientais, uma vez que são voltadas à conservação das sementes crioulas e da agrobiodiversidade dos povos indígenas. A ação “4” tem especial importância por se tratar do mapeamento do valor nutricional de variedades tradicionais. Estas sementes, por determinarem a quantidade e qualidade dos alimentos culturalmente consumidos, são base fundamental para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas

Do eixo de uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas tem destaque a ação “2”, voltada à construção de diagnóstico nutricional entre os povos indígenas

<sup>196</sup> Ibid., p. 64.

para projetos de etnodensenvolvimento e segurança alimentar. Ganham importância todas as ações do eixo de propriedade intelectual, já que também estão voltadas para a proteção da diversidade agroalimentar dos povos indígenas, o que inclui as sementes tradicionais.

Conclui-se, portanto, que a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas é teoricamente muito eficiente em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. É uma Política que respeita o viés multicultural da Constituição Federal e apresenta uma abordagem decolonial, voltada à valorização dos sistemas agroalimentares tradicionais.

A Política ainda trata do direito humano à alimentação de modo complexo, isto é, conjugando os fatores socioculturais, econômicos e ambientais. Contudo, aponta-se para o desafio de sua efetiva implementação em todas as terras indígenas, bem como da realização de uma gestão realmente participativa junto às populações indígenas.

**A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT** foi instituída pelo Decreto 6.040/2007 tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável das populações 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”.<sup>197</sup>

A Política determina a segurança alimentar e nutricional como direito de todos os povos tradicionais, que deve ser implementado com respeito à diversidade cultural e à sustentabilidade ambiental e econômica.<sup>198</sup> Como outros princípios da Política intimamente ligados à segurança alimentar estão o desenvolvimento sustentável, a “articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, a participação da população e monitoramento da política, a articulação com as demais políticas relacionadas aos povos e comunidades tradicionais, e a preservação dos direitos culturais e práticas comunitárias<sup>199</sup>.

Enquanto objetivos importantes relacionados à SAN a Política prioriza a garantia aos povos de seus territórios e dos recursos utilizados tradicionalmente, a criação e implementar uma política pública de saúde voltada aos povos tradicionais, e a garantia da inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis e respeito da organização, saberes e

---

<sup>197</sup> Art. 2º do Decreto 6.040/2007.

<sup>198</sup> Art. 3º do Decreto 6.040/2007.

<sup>199</sup> Art. 1º do Decreto 6.040/2007.

práticas tradicionais<sup>200</sup>.

A PNPCT delimita como órgão de execução da Política a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT<sup>201</sup>. Como instrumentos de implementação estão os vários Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, transformada em Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT por meio do Decreto 8.750/2016, os fóruns regionais e locais, e o Plano Plurianual<sup>202</sup>.

Os Planos em questão têm o objetivo de estabelecerem um conjunto de ações nas diferentes esferas de governo<sup>203</sup>, enquanto a CNPCT, conforme dispõe o Decreto 8.750/2016 o tem a função de coordenar a execução da Política e monitorá-la.<sup>204</sup> O Conselho é composto por vinte e nove representantes da sociedade civil e quinze representantes de órgãos da administração pública federal, com direito a voz e voto, mais dois convidados, com direito a voz<sup>205</sup>.

Esta Política foi base para a construção do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, no ano de 2009. O seu objetivo principal é o desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, com a consolidação de mercados sustentáveis. Para tanto foram delimitadas inúmeras ações divididas em seis eixos, as quais predominantemente se concentram no desenvolvimento de linhas de créditos, fundos para serviços ambientais, tecnologias industriais de produção, e comercialização para os produtos<sup>206</sup>.

Dentre as ações que apresentam relação com a segurança alimentar estão as seguintes:

- a) “conservação e uso de recursos genéticos de espécies nativas”;
- b) manejo sustentável de vários recursos naturais;
- c) “alternativas ao uso de agrotóxicos”;
- d) promoção de sistemas agroecológicos e “biodiversos”;
- e) regularização fundiária dos territórios ocupados por povos tradicionais;
- f) “fomento à criação de bancos de sementes e viveiros comunitários de espécies nativas”;
- e g) “ampliação e divulgação do PRONAF Florestal para projetos de produção e extrativismo de produtos da sociobiodiversidade”.<sup>207</sup>

---

<sup>200</sup> Art. 3º do Decreto 6.040/2007.

<sup>201</sup> Art. 1º do Decreto 6.040/2007.

<sup>202</sup> Art. 4º do Decreto 6.040/2007.

<sup>203</sup> Art. 5º do Decreto 6.040/2007.

<sup>204</sup> Art. 2º, V do Decreto 6.040/2007.

<sup>205</sup> Art. 4º do Decreto 8.750/2016.

<sup>206</sup> Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, p.07.

<sup>207</sup> Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, p.07.

Nota-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais trata de perto da questão alimentar, uma vez que define a alimentação como direito humano de todos os povos, e prevê a sua articulação com o SISAN. Ademais a Política vincula expressamente os objetivos de garantia territorial e recursos tradicionais como meios de efetivar a segurança alimentar dos povos. Ainda ganham destaque as ações voltadas à conservação de sementes crioulas e alternativas ao uso de agrotóxico.

É preciso ter cuidado na implementação de ações que envolvam a inserção de linhas de crédito, novas tecnologias e fundos para serviços ambientais junto às comunidades tradicionais, a fim de não violar o consentimento dos povos, seus saberes e práticas tradicionais, sob a justificativa do “desenvolvimento”.

Conclui-se, portanto, que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é teoricamente muito eficiente em relação às necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. É uma Política que respeita o viés multicultural da Constituição Federal e apresenta abordagem decolonial, ao valorizar as práticas agroalimentares tradicionais.

A Política ainda trata do direito humano à alimentação de modo complexo, isto é, conjugando os fatores socioculturais, econômicos e ambientais. Contudo, aponta-se para o desafio de sua implementação nas terras indígenas.

### 3.3 OS CONSELHOS GESTORES DAS POLÍTICAS ANALISADAS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS POVOS INDÍGENAS

Em um período de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 elevou a participação popular e o controle social como princípios fundantes da democracia brasileira. Foram conquistas dos segmentos populares que reafirmavam a ideia de democracia participativa, e que pressionavam para a ampliação da participação social nos espaços decisórios<sup>208</sup>, mas como se verá adiante, foram insuficientes para promover a democratização do poder.

Em termos teóricos a participação popular consiste na partilha do poder político entre as autoridades constituídas e os indivíduos estranhos ao ente estatal, e deve ocorrer antes das tomadas de decisões da administração pública. O controle social é direito subjetivo do

---

<sup>208</sup> SILVA et al, p. 375.

particular, individual ou coletivo, em fiscalizar o poder político estatal, podendo ocorrer antes ou após a tomada de decisões por parte dos governos. Estas decisões por parte do Estado podem ser inúmeras, desde atos administrativos até a elaboração de normas jurídicas.<sup>209</sup>

No contexto da década de 1980 a discussão acerca da participação popular e do controle social estava centrado na presença dos setores populares e dos movimentos sociais no debate e deliberação das políticas sociais. O que se pretendia era ampliar o espaço político de discussão sobre as desigualdades existentes no país, e a ampliação da cidadania.<sup>210</sup>

Na década de 1990 esta discussão tomou outro sentido. Se fortaleceu a ideia de participação popular centrada na ação direta dos atores sociais, com base nos princípios da solidariedade e responsabilidade social privada. Assim, a demanda pela participação se distanciou da concepção de participação muito defendida no período de redemocratização do país, pautada na politização das demandas sociais e na ampliação dos setores populares nos espaços públicos de deliberação.<sup>211</sup>

Aponta-se que esta concepção de participação popular difundida na década de 1990 foi formulada sobretudo diante do contexto de crise do Estado, quando ocorreu o enfraquecimento do ente estatal perante a economia e no fomento de políticas sociais. Assim, fortaleceu-se a ideia de ação pública centrada na transferência para a sociedade da execução de ações sociais.<sup>212</sup>

Dentro da primeira concepção de participação popular, mais defendida na década de 1980, permanecia a ideia de fortalecimento da capacidade interventiva do Estado, tanto na gestão e implementação de políticas públicas, em decorrência das demandas por maior equidade social, quanto na mediação e composição de interesses sociais antagônicos.<sup>213</sup> Na segunda concepção, mais difundida no contexto socioeconômico da década de 1990, defendia-se que a intervenção do estado deveria ser pequena, apenas de modo a complementar iniciativas da própria sociedade.<sup>214</sup>

Os fundamentos essenciais e comuns da participação popular e do controle social são a soberania popular, a cidadania e o princípio republicano, resguardados pelos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988. Assim, a participação e o controle social também podem ser entendidos como direitos fundamentais da pessoa humana, posto que derivam dos princípios

---

<sup>209</sup> SIRAQUE, 2004, p. 123.

<sup>210</sup> SILVA et al, p. 377.

<sup>211</sup> Ibid., p. 377.

<sup>212</sup> Ibid., p. 377.

<sup>213</sup> Ibid., p. 378.

<sup>214</sup> Ibid., p. 378.

fundantes da ordem constitucional.<sup>215</sup>

Nota-se, portanto, que a partir da elevação da participação popular e do controle social à direitos fundamentais, a Constituição de 1988 buscou conciliar aos mecanismos de democracia representativa, também instrumentos de democracia participativa. Entre tais instrumentos se pode citar o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, as ouvidorias e os conselhos de políticas públicas. Tais instrumentos institucionais, em verdade, visam garantir a efetiva proteção dos direitos sociais, tão contemplados pelo texto constitucional.<sup>216</sup>

Como o presente trabalho trata de um direito humano e social à alimentação, o qual em grande medida é tratado pelo intermédio de políticas públicas, o foco de análise entre os instrumentos institucionais mencionados será do conselho.

Dentro da discussão em questão, o termo “conselhos” se referem a órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinados pela lei que os instituiu. Podem ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade civil. Os conselhos de políticas públicas, o qual é o foco deste trabalho, têm a finalidade de promover a participação da sociedade na elaboração, planejamento e no controle de políticas públicas.<sup>217</sup>

Tais conselhos devem necessariamente ser integrados por representantes do Poder Público e por membros da sociedade, e suas decisões podem ter caráter consultivo ou deliberativo. As primeiras são apenas opinativas, indicando a vontade do conselho, enquanto as segundas devem obrigatoriamente serem acatadas pela autoridade responsável, gerando direitos públicos subjetivos, passíveis de reinvidicação judicial.<sup>218</sup>

Vale destacar que ainda que as decisões de alguns conselhos tenham caráter consultivo, elas também integram o ato decisório da autoridade administrativa. De acordo com o princípio da motivação, a autoridade deve necessariamente discriminar os fundamentos pelos quais acatou ou negou as decisões consultivas dos conselhos.<sup>219</sup>

Via de regra os conselheiros que compõem estes conselhos não são remunerados, não exercem a atividade com exclusividade, e não podem ocupar funções de livre nomeação e exoneração no Poder Público ao qual o conselho formula a política. No que tange ao funcionamento dos conselhos, é de competência do Poder Público garantir a sua autonomia

---

<sup>215</sup> Ibid., p.124.

<sup>216</sup> CANESQUI, 2004, p. 127.

<sup>217</sup> Ibid., p. 132.

<sup>218</sup> Ibid., p. 134.

<sup>219</sup> Ibid., p. 134.

funcional, por meio de finanças, servidores públicos e estrutura necessária.<sup>220</sup>

Importante destacar que os conselhos estão sujeitos ao controle institucional e social, e suas decisões são equivalente aos atos administrativos, de modo que estão sujeitas aos mesmos princípios e regras da hierarquia normativa, em especial do artigo 137 da Constituição Federal.<sup>221</sup>

A Constituição, ainda que não utilize o termo “conselho”, tratou de assegurar a participação e o controle social na gestão e fiscalização democrática de ações relacionadas a alguns direitos básicos, como nos serviços de saúde (artigo 198, III), nas ações de assistência social (artigo 2014, II), e na gestão do ensino (artigo 2016, VI).<sup>222</sup>

Em síntese, a participação popular e o controle social expressos por meio dos conselhos de políticas públicas são uma tentativa de implementação dos direitos sociais resguardados pela Constituição. Os conselhos ainda assumem a função de expressar as demandas populares, e democratizar a gestão na execução das políticas sociais, além de reduzirem a distância entre os beneficiários das políticas e aqueles responsáveis pelas decisões.<sup>223</sup>

Para além dos beneficiários das políticas, os conselhos também são compostos pelos movimentos sociais, profissionais, setores privados, especialistas, abrindo espaço para um leque amplo de interesses. É por este motivo que os conselhos representam um campo de disputa de diferentes forças.<sup>224</sup>

Pode-se apontar que a participação social assume as seguintes funções nos conselhos de políticas sociais:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.<sup>225</sup>

No Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), existem atualmente nove conselhos

---

<sup>220</sup> Ibid., p. 135.

<sup>221</sup> Ibid., p. 136.

<sup>222</sup> Ibid., p. 137.

<sup>223</sup> SILVA et al, p. 375.

<sup>224</sup> Ibid., p. 376.

<sup>225</sup> Ibid., p. 376.

nacionais que contam com a participação da sociedade, cobrindo as seguintes políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento rural.<sup>226</sup>

A seguir se procurou realizar uma análise geral sobre os conselhos gestores das políticas públicas discutidas neste trabalho, para vislumbrar em que medida os povos indígenas têm participação, e assim podem pautar as suas necessidades, entre elas as alimentares. Tal análise não pretendeu esgotar ou aprofundar o tema, mas apenas formar um olhar primário quanto à participação dos povos indígenas nestas instâncias de decisão.

São eles: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, o Conselho Nacional de Saúde – CNS, o Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO, a Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI, e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT.

**O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** é órgão de assessoramento imediato do Presidente da República. É composto pelo Plenário, Secretaria-Geral, Secretaria-Executiva e Comissões Temáticas. A Lei 11346/2006, que instituiu o SISAN, e o Decreto 6272/2007, que dispõe sobre o Conselho, determinam como atribuições do CONSEA as seguintes, respectivamente:

- a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;
- b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;
- c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
- f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;<sup>227</sup>

- I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;
- II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;

---

<sup>226</sup> Ibid., p. 380.

<sup>227</sup> Art. 11 da Lei 11346/2006.

- III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;
- IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
- VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;
- X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e
- XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.<sup>228</sup>

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é financiada por dotações orçamentárias do Poder Executivo Federal, dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN. Neste sentido o CONSEA, assim como os demais Conselhos de SAN poderão realizar proposições aos respectivos orçamentos “a serem enviadas ao respectivo Poder Executivo, previamente à elaboração dos projetos da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, propondo, inclusive, as ações prioritárias”.<sup>229</sup>

Para assegurar a participação popular no âmbito do CONSEA, o Decreto que regulamenta a Lei 11346/2006, determina que o Conselho deve necessariamente observar os seguintes critérios, os quais devem ser reproduzidos nos demais Conselhos de SAN:

- I - observar os critérios de intersetorialidade, organização e mobilização dos movimentos sociais em cada realidade, no que se refere à definição de seus representantes;
- II - estabelecer mecanismos de participação da população, especialmente dos grupos incluídos nos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, nos conselhos e conferências; e

---

<sup>228</sup> Art. 2º do Decreto 6272/2007.

<sup>229</sup> Art. 14, parágrafo 2º do Decreto 7272/2010.

III - manter articulação permanente com as câmaras intersetoriais e com outros conselhos relativos às ações associadas à PNSAN.<sup>230</sup>

O CONSEA será composto por sessenta membros, titulares e suplentes, com a seguinte composição:

- I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;
- II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e
- III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.<sup>231</sup>

Os representantes da sociedade civil no CONSEA apresentam mandatos de dois anos e são indicados pelo Presidente da República a partir de uma lista com proposição de representação da sociedade civil, elaborada por comissão do CONSEA (composta por seis membros da sociedade civil e três membros do governo), com observação dos critérios deliberados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>232</sup>

Entre os oitenta conselheiros atuais da sociedade civil, incluindo titulares e suplentes, apenas dois representam as populações indígenas de todo o Brasil: um titular, oriundo da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne), e um suplente, da Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne).<sup>233</sup>

O **Conselho Nacional de Saúde**, por sua vez, é órgão colegiado de caráter deliberativo, de modo que suas decisões constituem resoluções, as quais são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde. As competências do Conselho são as seguintes:

- I- atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;
- II- estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços;
- III- elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao Sistema Único de Saúde - SUS;

<sup>230</sup> Art. 17, parágrafo 1º do Decreto 7272/2010.

<sup>231</sup> Art. 11, parágrafo 2º da Lei 11346/2006 e art. 3º do Decreto 7262/2007.

<sup>232</sup> Art. 5º do Decreto 7262/2007.

<sup>233</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Conselheiros do CONSEA. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/conselheiros-da-sociedade-civil/conselheiros-da-sociedade-civil> >.

IV-aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência;  
V-propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;  
VI-acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio;  
VII-acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do País; e  
VIII-articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.<sup>234</sup>

O CNS é composto por quarenta e oito membros titulares, seguindo-se o seguinte percentual:

I-cinquenta por cento de representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS; e  
II-cinquenta por cento de representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, de representantes do governo, de entidades de prestadores de serviços de saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde - CONASEMS e de entidades empresariais com atividade na área de saúde.<sup>235</sup>

A escolha dos representantes oriundos dos movimentos sociais de usuários do SUS, da sociedade civil, assim como dos demais representantes do Conselho é feita mediante processo eleitoral a cada três anos. Apenas podem participar das eleições entidades e movimentos sociais com representação em pelo menos um terço das unidades da Federação e três regiões geográficas do País, e que ainda comprovem dois anos de existência.<sup>236</sup>

Dos vinte e quatro membros titulares atuais do Conselhos (mandato 2016-2018), representantes de entidades e dos movimentos sociais, dois são representantes das seguintes organizações indígenas: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB (com primeiro e segundo suplente da mesma Organização) e Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul – ARPINSUL (com primeiro suplente do Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena, e segundo suplente da mesma Articulação).<sup>237</sup>

O CNS ainda conta com o assessoramento da Comissão Intersetorial de Saúde

<sup>234</sup> Arts. 2º e 3º do Decreto 5839/2006.

<sup>235</sup> Art. 3º do Decreto 5839/2006.

<sup>236</sup> Art. 5º do Decreto 5839/2006.

<sup>237</sup> Portaria 1826/2015 do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/11/2015&jornal=1&pagina=33&totalArquivos=336>>.

Indígena – CISI, instituída pela Resolução 11/1991 do Conselho. A Comissão tem como objetivo auxiliar o CNS no acompanhamento da saúde dos povos indígenas, articulando o governo e a sociedade civil. A CISI ainda realiza estudos e debates que se transformam em propostas e recomendações ao Conselho Nacional de Saúde.<sup>238</sup>

A composição da Comissão Intersetorial de Saúde Indígena foi definida pela Resolução 380/2007 do Conselho, com treze titulares e seus respectivos suplentes, mais o Coordenador e Coordenador adjunto. Na composição está garantida a diversidade regional das populações indígenas, de forma que dos treze titulares, cinco são representantes dos povos indígenas das regiões Sudeste, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e da região amazônica (atual coordenador da CISI, da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB).<sup>239</sup>

Além dos conselheiros representantes das populações indígenas, os demais conselheiros da Comissão são representantes do governo, como a FUNAI e o Ministério da Saúde, e das Organizações do terceiro setor, como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e o Conselho Federal de Psicologia – CFP.

Cabe ainda informar que a própria Lei do SUS, 8080/90, determina que é direito dos povos indígenas a participação no Conselho Nacional de Saúde,<sup>240</sup> e que a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (Portaria nº 254/2002 do Ministério da Saúde) fixa como sua base fundamental o controle social e a participação popular.

Para além da participação nos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, a Política garante a participação dos povos indígenas em todas as etapas de planejamento, implantação e funcionamento dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas, nos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígenas, nas Reuniões Macrorregionais, nas Conferências Nacionais de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, e nos Fórum Nacional sobre a Política de Saúde Indígena.<sup>241</sup>

A **Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**, ao seu turno, foi instituída como instância de gestão da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica pelo Decreto 7794/2012. Ela é o órgão colegiado responsável por garantir a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento da Política e do Plano Nacional

---

<sup>238</sup> CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Comissão Intersetorial de de Saúde Indígena – CISI. Disponível em:< [http://conselho.saude.gov.br/Web\\_comissoes/cisi/index.html](http://conselho.saude.gov.br/Web_comissoes/cisi/index.html)>.

<sup>239</sup> CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Composição da Comissão Intersetorial de de Saúde Indígena – CISI. Disponível em:< [http://conselho.saude.gov.br/Web\\_comissoes/composicao/CISI.pdf](http://conselho.saude.gov.br/Web_comissoes/composicao/CISI.pdf)>.

<sup>240</sup> Art. 19-H da Lei 8080/90.

<sup>241</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, 2002, p.21.

de Agroecologia e Produção Orgânica, a PNAPO e o PLANAPO. É de competência da Comissão:

- I - promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do PLANAPO;
- II - constituir subcomissões temáticas que reunirão setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO;
- III - propor as diretrizes, objetivos, instrumentos e prioridades do PLANAPO ao Poder Executivo federal;
- IV - acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do PLANAPO, e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos; e
- V - promover o diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO.<sup>242</sup>

- I. Promover o debate sobre o tema da agroecologia e produção orgânica entre setores governamentais e a sociedade civil;
- II. Apresentar à Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica - CIAPO proposta de diretrizes, objetivos, prioridades e instrumentos a serem incorporados ao PLANAPO;
- III. Acompanhar o processo de elaboração da PNAPO e do PLANAPO visando assegurar a participação social ao longo de todo o processo;
- IV. Criar mecanismos para o acompanhamento e monitoramento do PLANAPO; e V. Zelar pela implementação e execução da PNAPO e do PLANAPO.<sup>243</sup>

A Comissão possui composição paritária entre membros do governo e da sociedade civil, num total de vinte e oito titulares com seus respectivos suplentes.<sup>244</sup> Os quatorze representantes da sociedade civil assumem um mandato de dois anos e são escolhidos por meio de um processo de indicação feito coletivamente “pelos entidades, movimentos sociais e respectivas redes de articulação, em conjunto com a Subcomissão Temática de Produção Orgânica - STPOrg e com a Câmara Temática da Agricultura Orgânica – CTAO”.<sup>245</sup>

Esta indicação deve “zelar por uma composição diversificada que garanta participação dos segmentos sociais que contribuem para o desenvolvimento da agroecologia e produção orgânica e preferencialmente participaram da elaboração da PNAPO”<sup>246</sup>. A indicação ainda deve atender ao critério de equidade nas relações de gênero e geração, seguindo aos seguintes critérios gerais:

---

<sup>242</sup> Art. 7º do Decreto 7794/2012.

<sup>243</sup> Art. 2º da Portaria Interministerial 328/2012. Disponível em: <[http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328\\_10\\_outubro\\_2012.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328_10_outubro_2012.pdf)>.

<sup>244</sup> Art. 8º do Decreto 7794/2012.

<sup>245</sup> Art 4º, parágrafo único da Portaria Interministerial 328/2012. Disponível em: <[http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328\\_10\\_outubro\\_2012.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328_10_outubro_2012.pdf)>.

<sup>246</sup> Art 4º, *caput* da Portaria Interministerial 328/2012. Disponível em: <[http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328\\_10\\_outubro\\_2012.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328_10_outubro_2012.pdf)>.

- I. Representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros;
- II. Representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional;
- III. Histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica;
- IV. Histórico de atuação e experiências no campo científico, assim considerados trabalhos realizados na área de assistência técnica, ensino e pesquisa.<sup>247</sup>

Entre os atuais representantes da sociedade civil na CNAPO não há nenhum indígena, e apenas dois do segmento de povos e comunidades tradicionais, oriundos do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Côco Babaçu (MIQCB) e do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).<sup>248</sup>

Por sua vez, o **Conselho de Política Indigenista – CNPI** é órgão que nasceu a partir da Comissão de Política Indigenista, instância de governança da PNGATI instituída pelo Decreto 7747/2007. Ele evoluiu a partir de nove anos de trabalho da Comissão, que funcionou como espaço de diálogo entre o movimento indígena e os setores do Estado.<sup>249</sup>

Para além da governança no âmbito da PNGATI, este Conselho, criado pelo Decreto 8593/2015, é órgão colegiado de caráter consultivo ligado ao Ministério da Justiça, responsável pela “elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas”.<sup>250</sup>

As competências do Conselho são as seguintes:

- I - propor objetivos, princípios e diretrizes para políticas públicas voltadas aos povos indígenas;
- II - propor prioridades e critérios para a condução da política indigenista, respeitada a legislação em vigor;
- III - acompanhar a execução das ações das políticas públicas voltadas aos povos indígenas;
- IV - apoiar a integração e a articulação dos órgãos governamentais e organismos não governamentais integrantes do CNPI que atuem junto aos povos indígenas ou cujas ações possam sobre eles repercutir;
- V - incentivar a implementação e a harmonização entre as políticas públicas específicas, diferenciadas e direcionadas aos povos indígenas;
- VI - propor a realização das Conferências Nacionais de Política Indigenista;
- VII - apoiar a promoção, em articulação com os órgãos de governo e entidades indigenistas, de campanhas educativas sobre os direitos dos povos indígenas e sobre o respeito à sua diversidade étnica e cultural;

---

<sup>247</sup>Art 5º, *caput* da Portaria Interministerial 328/2012. Disponível em:<[http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328\\_10\\_outubro\\_2012.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Portaria%20328_10_outubro_2012.pdf)>.

<sup>248</sup>BRASIL AGROECOLÓGICO. Composição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em:< [http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/user\\_1/Membros%20CNAPO.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/user_1/Membros%20CNAPO.pdf)>.

<sup>249</sup>FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Conselho Nacional de Política Indigenista. Disponível em:<<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1>>.

<sup>250</sup> Art. 1º do Decreto 8593/2015.

VIII - propor ações de formação técnica para qualificar a atuação dos agentes governamentais e dos representantes dos povos indígenas na política indigenista;  
IX - apoiar e incentivar a realização de eventos organizados pelos povos indígenas, especialmente para o debate e o aprimoramento das propostas de políticas a eles dirigidas;  
X - acompanhar a elaboração e a execução do orçamento da União, no âmbito das políticas públicas voltadas aos povos indígenas;  
XI - contribuir para a construção de um sistema de informações que integre em uma plataforma única e de fácil acesso as diversas bases de dados existentes sobre população, saúde, educação, territorialidade e outras questões relevantes dos povos indígenas do País;  
XII - monitorar e, eventualmente, receber e encaminhar, denúncias de ameaça ou violação dos direitos de comunidade ou povo indígena enviadas aos órgãos competentes, recomendando providências;  
XIII - elaborar seu regimento interno, que deverá ser aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça; e  
XIV - acompanhar propostas normativas e decisões administrativas e judiciais que possam afetar os direitos dos povos indígenas.<sup>251</sup>

O Conselho é composto por quarenta e cinco membros, destes sendo quinze representantes do Poder Executivo federal com direito a voto. Vinte e oito destes membros são representantes dos povos e organizações indígenas, sendo que treze têm direito a voto. E dois destes membros são representantes de entidades indigenistas sem fins lucrativos que atue há mais de cinco anos na causa, com direito a voto.<sup>252</sup>

É respeitada a diversidade étnica na composição dos representantes dos povos e organizações indígenas, sendo garantida a participação de onze titulares da região Amazônica, nove titulares das regiões Nordeste e Leste, cinco titulares das regiões Sul e Sudeste; e três titulares da região Centro-Oeste.<sup>253</sup>

Tais representantes são escolhido por meio de reuniões realizadas pelas organizações indígenas regionais em cada uma das regiões mencionadas, sendo assegurada a participação das organizações indígenas estaduais.<sup>254</sup>

O CNPI conta em sua estrutura com uma Presidência, Vice-Presidência, Secretaria-Executiva, Plenário e Câmaras Técnicas. A presidência e vice-presidência é assumida alternadamente entre representantes do Poder Executivo federal e representantes da sociedade civil em um mandato de dois anos.<sup>255</sup> A Secretaria-Executiva é exercida de forma compartilhada entre o Ministério da Justiça e a Funai, de forma a prestar suporte técnico e administrativo para o funcionamento do Conselho.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Art. 2º do Decreto 8593/2015.

<sup>252</sup> Art. 3º do Decreto 8593/2015.

<sup>253</sup> Art. 4º, II do Decreto 8593/2015.

<sup>254</sup> Art. 4º, parágrafo 5º do Decreto 8593/2015.

<sup>255</sup> Art. 9º do Decreto 8593/2015.

<sup>256</sup> Art. 10 do Decreto 8593/2015.

O Plenário tem reuniões ordinárias a cada três meses.<sup>257</sup> E as Câmaras Temáticas permanentes estão voltadas à análise de assuntos específicos, com composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo. São elas: a) territorialidade, proteção e gestão territorial; b) autodeterminação, participação social e o direito à consulta; c) saúde indígena; d) educação escolar indígena, cultura indígena e interculturalidade; e) direito à memória e à verdade; f) direitos sociais e econômicos.<sup>258</sup>

Por fim, o **Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais** foi instituído pelo Decreto 8750/2016 enquanto órgão colegiado de caráter consultivo, integrante do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.<sup>259</sup> As suas competências estão fixadas no art. 2º do mesmo Decreto:

I - promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com vistas a reconhecer, fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades, inclusive os de natureza territorial, socioambiental, econômica, cultural, e seus usos, costumes, conhecimentos tradicionais, ancestrais, saberes e fazeres, suas formas de organização e suas instituições;

II - propor Conferências Nacionais de Povos e Comunidades Tradicionais, as suas etapas preparatórias e os parâmetros para sua composição, sua organização e seu funcionamento;

III - zelar pelo cumprimento das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IV - atuar pela participação dos povos e comunidades tradicionais nas discussões e nos processos de implementação e de regulamentação das convenções, dos acordos e dos tratados internacionais ratificados pelo Governo brasileiro e das demais normas relacionadas aos direitos dos povos e das comunidades tradicionais;

V - coordenar, acompanhar e monitorar a implementação e a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT e do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em colaboração com os órgãos competentes por sua execução, e as previsões orçamentárias para sua consecução;

VI - articular-se com os órgãos competentes e com as entidades da sociedade civil para a inclusão de ações do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais no Plano Plurianual;

VII - propor princípios, diretrizes, conceitos e entendimentos para políticas relevantes à sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais no âmbito do Governo federal, observadas as competências dos órgãos e entidades envolvidos;

VIII - propor ações necessárias à articulação e à consolidação de políticas relevantes para a sustentabilidade de povos e comunidades tradicionais, estimular a efetivação dessas ações e a participação da sociedade civil, especialmente quanto ao atendimento das situações que exijam providências especiais ou de caráter emergencial;

IX - promover a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social por intermédio de órgãos congêneres municipais, estaduais, distritais, regionais e territoriais e outras instâncias de participação social;

---

<sup>257</sup> Art. 11 do Decreto 8593/2015.

<sup>258</sup> FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Sobre o Conselho. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1/sinteses>>.

<sup>259</sup> Art. 1º do Decreto 8750/2016.

- X - identificar a necessidade de instrumentos necessários à implementação e à regulamentação de políticas, programas e ações relevantes para a sustentabilidade dos povos e comunidades tradicionais, propor sua criação ou sua modificação;
- XI - criar e coordenar câmaras técnicas e grupos de trabalho, com a finalidade de promover a discussão e a articulação em temas relevantes para a implementação e a regulamentação dos princípios e das diretrizes da PNPCT, observadas as competências de outros colegiados instituídos no âmbito do Governo federal;
- XII - identificar, propor e estimular ações de capacitação de recursos humanos, fortalecimento institucional e sensibilização, destinadas ao Poder Público e à sociedade civil, com vistas ao desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;
- XIII - estimular, propor e fomentar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais;
- XIV - articular políticas públicas, programas e ações, promover e realizar ações para combater toda forma de preconceito, intolerância religiosa, sexismo e racismo ambiental, inclusive em parceria com o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial e com os demais conselhos ou comissões que tratem dos temas abordados;
- XV - estimular a criação de ações para a melhoria de pesquisas estatísticas que visem a identificar e a dar visibilidade aos segmentos de povos e comunidades tradicionais, no âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou de outros institutos, censos e pesquisas, e acompanhar o andamento destas pesquisas junto aos Ministérios e aos órgãos afins;
- XVI - estimular o diálogo com outros órgãos e esferas da sociedade e a troca de experiências com os institutos de pesquisa e com a sociedade civil de outros países que já iniciaram processos de inclusão de povos e comunidades tradicionais em suas pesquisas;
- XVII - propor medidas para a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, respeitando sua autonomia, seus territórios, suas formas de organização, seus modos de vida peculiares e seus saberes e fazeres tradicionais e ancestrais;
- XVIII - propor e articular ações para garantir a efetiva participação de povos e comunidades tradicionais, sobre temas relacionados com sociobiodiversidade, territórios, territorialidades e direitos de povos e comunidades tradicionais;
- XIX - propor e acompanhar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais e seus direitos frente a ações ou intervenções públicas ou privadas que afetem ou venham a afetar seu modo de vida e/ou seus territórios tradicionais;
- XX- acompanhar, junto aos órgãos competentes, quando solicitado pelas comunidades tradicionais, demandas de reconhecimento e de regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais;
- XXI - acompanhar e participar da construção de protocolos que visem à mediação de conflitos socioambientais que envolvam povos e comunidades tradicionais; e
- XXII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

No exercício de suas competências o Conselho necessariamente deverá alguns requisitos, como a consideração às especificidades sociais, econômicas, ambientais e culturais de todos os povos que compõem o Conselho. Ainda deverá priorizar e garantir a participação das organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais, além de fomentar a participação da sociedade civil.<sup>260</sup>

O CNPCT conta com a participação de quarenta e quatro membros titulares, sendo

---

<sup>260</sup> Art. 3º do Decreto 8750/2016.

vinte e nove representantes da sociedade civil e quinze representantes de órgãos da administração pública federal, todos com direito a voz e voto.<sup>261</sup> Os representantes da sociedade civil (um titular e dois suplentes) são eleitos por edital público, sendo assegurada vaga para cada um dos segmentos das populações tradicionais, que somam um total de vinte e nove.<sup>262</sup>

Desta eleição por meio de edital público poderão participar “entidades, instituições e movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais”, sendo que o edital deve estabelecer critérios para garantir a representatividade de todos os segmentos dos povos tradicionais. A reeleição de instituições, entidades e movimentos é possível desde que nenhum outro candidato se apresente para representar um segmento específico.<sup>263</sup>

Atualmente a representação da sociedade civil do Conselho é composta por duas vagas (um titular e um suplente) de cada um dos vinte e nove segmentos de povos e comunidades tradicionais, sendo assegurada duas vagas aos povos indígenas, portanto.<sup>264</sup>

Isto posto, não é possível tecer comentários aprofundados sobre a efetiva participação das populações indígenas nos Conselhos, uma vez que para tanto seria necessária uma análise de toda as suas estruturas, levando em consideração questões como a disputa de poder e interesses nestes espaços, e do acesso a eles. Contudo é possível realizar apontamentos gerais, de grande valia para se traçar um panorama geral da participação popular dos povos indígenas nos mencionados Conselhos.

É possível perceber que todos os Conselhos analisados assumem aquelas atribuições típicas, resguardadas pela Constituição Federal de 1988, de participação popular e controle social. Isto fica evidente porque todos eles apresentam competência para proporem diretrizes e prioridades ao Poder Executivo federal, no âmbito de suas Políticas e seus Planos. Todos também apresentam a competência para monitorar a execução das respectivas Políticas e Planos. Os Conselhos ainda tomam para si a atribuição de promover o debate e articulação política dos temas de seus interesses junto à sociedade civil, aos órgãos governamentais e instâncias internacionais.

No âmbito da participação popular é possível tecer os seguintes apontamentos, considerando o número de vagas ocupadas por representantes da sociedade civil e a forma de

---

<sup>261</sup> Art. 4º, I do Decreto 8750/2016.

<sup>262</sup> Art. 4º, parágrafo 2º do Decreto 8750/2016.

<sup>263</sup> Art. 4º, parágrafo 7º do Decreto 8750/2016.

<sup>264</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em:< <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/fevereiro/conselho-nacional-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-divulga-resultado-do-processo-de-selecao>>.

escolha destes representantes:

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional garante grande participação da sociedade civil (2/3 dos conselheiros), porém a escolha destes representantes ocorre por meio do Presidente da República a partir de uma lista elaborada pelo Conselho. Tal mecanismo talvez não seja um dos mais eficientes quando se pensa em ampliar os espaços democráticos de participação direta da sociedade civil. O CONSEA também não apresenta mecanismos que garantam a representatividade dos povos indígenas, visto que dos quarenta representantes da sociedade civil, apenas dois são do movimento indígena.

O Conselho Nacional de Saúde garante a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil, sendo que estes são escolhidos mediante processo eleitoral, o que garante uma maior legitimidade popular. Dos vinte e quatro representantes da sociedade civil, dois são de organizações indígenas, o que é uma representação maior do que a existente no CONSEA.

No âmbito do CNS a representação dos povos indígenas ainda é garantida por meio da Comissão Intersetorial de Saúde Indígena, criada especificamente para assessorar o Conselho quanto às necessidades indígenas na área da saúde. Dos treze titulares da Comissão, cinco são representantes indígenas das diferentes regiões do país.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica garante a paridade entre governo e sociedade civil, sendo que a escolha destes é realizada mediante indicação coletiva de entidades e movimentos sociais, considerando a diversidade de biomas/regiões, de segmentos sociais e movimentos populares. Sem dúvida é um processo de escolha democrático do ponto de vista popular, contudo dos quatorze titulares da sociedade civil, nenhum é representante dos movimentos indígenas, o que faz pensar que o espaço não seja tão democrático a ponto de garantir a representação de algumas minorias.

O Conselho Nacional de Política Indigenista, por ser voltado especificamente às políticas públicas indígenas, naturalmente garante a representatividade do segmento. É garantida maior participação à sociedade civil/indígenas (2/3 dos conselheiros), porém o direito de voto é exercido de modo paritário (15 representantes do governo e 15 representantes da sociedade civil têm direito de voto). Entre os titulares da sociedade civil/indígenas ainda é garantida a existência de representantes de todas as regiões do país.

Por fim o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais garante maior participação da sociedade civil (2/3 dos conselheiros), realizando a escolha destes representantes por meio de edital público. Independente do processo de participação popular desta eleição por edital, são garantidas duas vagas no Conselho a todos os segmentos das

populações tradicionais, de forma que aos povos indígenas também são reservadas duas vagas.

Assim, é possível perceber que à exceção do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, que garante a participação igualitária de todos os segmentos tradicionais, e do Conselho Nacional de Política Indigenista, que garante paridade de participação e voto entre indígenas e representantes governamentais, todos os outros Conselhos são deficientes em relação a representatividade de minorias como os povos indígenas.

O Conselho Nacional de Saúde é o que mantém maior abertura à participação direta dos povos indígenas, garantindo mais vagas de conselheiros e a participação via Comissão Intersetorial de Saúde, mas está longe de ser um espaço realmente representativo. O Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica é o mais deficiente, já que não tem nenhuma representação indígena. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional também está longe de garantir a representatividade das minorias como os povos indígenas.

É de fundamental importância destacar que entre todos os Conselhos analisados apenas o Conselho Nacional de Saúde tem caráter deliberativo, isto é, suas decisões têm força para vincular os atos do Poder Executivo. Todos os demais têm caráter consultivo, o que significa que suas decisões integram o ato decisório da autoridade administrativa por meio do princípio da motivação, o qual impõe à autoridade que apresente os motivos pelos quais acatou ou negou as decisões do conselho.

Tais conselhos consultivos acabam dependendo muito da vontade do governante, por que não possuem mecanismos coercitivos e normativos. É nesta fragilidade, no entanto, que pesam a força e o prestígio de seus componentes.<sup>265</sup> Em linhas gerais, pode-se apontar que os conselhos são órgãos que influenciam a normatividade estatal, mas não têm competência o suficiente para redefinir as políticas e quebrar o monopólio do Estado. Primeiro porque possuem pouca influência sobre os recursos, e em segundo lugar porque a maioria tem natureza consultiva.<sup>266</sup>

Há que considerar ainda que esta influência muitas vezes não é suficiente a orientar as políticas, quando os conselhos se mostram deficientes em termos de representatividade popular das minorias, como já bem demonstrado. Neste ponto se percebe que os Conselhos não cumprem com a função para a qual justamente foram concebidos, promover a participação popular e a democratização real do poder político.

---

<sup>265</sup> SILVA et al, 2005, p. 389.

<sup>266</sup> Ibid., p. 389.

Contudo, os conselhos têm grande efetividade na formulação, gestão e monitoramento das políticas públicas, de modo que representa um grande instrumento em defesa dos direitos sociais. Não se pode negar que o Estado também ganha mais transparência com o funcionamento dos conselhos.<sup>267</sup>

Tendo em vista os comentários acerca da baixa representatividade popular dos povos indígenas nos conselhos de políticas públicas, instâncias estas que foram criadas justamente com o objetivo de promover a democratização do poder junto aos diferentes segmentos sociais, tomam importância os ensinamentos de Roberto Gargarella.

Gargarella<sup>268</sup> realiza uma análise das Constituições latino-americanas desde a época da formação dos Estados. Como pontos em comum, o autor aponta que as primeiras cartas constitucionais representaram uma síntese dos objetivos liberais e conservadores. Enquanto os liberais garantiram o sistema de freios e contrapesos, os conservadores mantiveram a concentração de poder no Executivo.

Inspirado pelas garantias sociais da Constituição mexicana de 1917, o pacto liberal-conservador tratou de inserir nas Constituições de grande parte dos países da América Latina o mesmo modelo de direitos, como forma de concessão destinada a conter a agitação social. O resultado disto foram Cartas com grandes compromissos sociais, mas com uma organização política conservadora, hábil em restringir as iniciativas populares.<sup>269</sup>

Esta análise se revela importante para o entendimento da nova onda constitucional que ocorreu no final da década de 1980, após a queda dos regimes autoritários na América do Sul. Surpreendentemente as Constituições democráticas deste período seguiram o mesmo modelo do século anterior, conjugando a expansão dos direitos básicos com uma estrutura política conservadora e antidemocrática.<sup>270</sup>

Quando se fala em uma estrutura antidemocrática se quer dizer que o poder político continuou a ser exercido majoritariamente pela mesma elite tradicional do período ditatorial, em um modelo hiperpresidencialista. Dentro desta estrutura, os mecanismos de participação popular ficaram em segundo plano, e mesmo existindo timidamente, foram e continuam sendo barrados pelo mesmo modelo conservador.<sup>271</sup>

Da mesma forma as garantias sociais positivadas pelos textos constitucionais, que segundo o autor, seriam “reformas de vanguarda em matéria de direitos”, acabam sendo

---

<sup>267</sup> Ibid., p. 390.

<sup>268</sup> GARGARELLA, 2014, p. 10.

<sup>269</sup> Ibid., p. 11.

<sup>270</sup> Ibid., p. 13.

<sup>271</sup> Ibid., p. 17.

bloqueadas pela velha estrutura política. É dentro de todo este contexto que Gargarella revela uma profunda crise democrática em vários Estados latino-americanos, apostando que nenhuma mudança ira ser suficientemente profunda enquanto o poder e a participação política estiverem fechados às classes populares.<sup>272</sup>

A reforma do poder político deve ocorrer no sentido de superação da democracia liberal-representativa, centrada em uma minoria elitista, e fortalecimento da democracia direta participativa. Despontam como mecanismos de fortalecimento da democracia direta participativa os plebiscitos, os referendos, as iniciativas populares de consulta e de projetos legislativos, a reforma do sistema eleitoral, bem como uma constituinte exclusiva. Se trata, pois, de trazer para o centro da política os mecanismos de participação e controle social.<sup>273</sup>

Os conselhos de políticas públicas, analisados no item anterior, inserem-se neste contexto como instâncias de participação popular direta que têm a sua função tolhida frente as dificuldades oriundas de um poder conservador: baixa representatividade popular de minorias, ineficiência para a redefinição das políticas, falta de poder para quebrar o monopólio do Executivo, e por consequência a inefetividade dos direitos sociais, entre eles a alimentação.

Em vistas desta crise democrática, o presente trabalho propõe a redefinição e fortalecimento dos espaços públicos de participação popular, tais como os conselhos. Em que pese as grandes dificuldades, não se pode minimizar as contribuições trazidas por estas instâncias para o alargamento da cidadania. Trata-se, por assim dizer, de um espaço de conquista dos movimentos populares em processo de construção, com possibilidades de desenvolvimento de novos espaços e novos formatos de mecanismos decisórios.<sup>274</sup>

Paralelamente este trabalho ainda propõe, como forma de promover o direito humano e fundamental à alimentação no âmbito das comunidades indígenas, o fortalecimento de iniciativas nascidas no seio dos próprios povos. Tais iniciativas estão expostas no próximo capítulo e basicamente se resumem em ações organizadas pelos próprios movimentos indígenas na direção da ampliação do resgate, uso e conservação das sementes tradicionais.

Como já mencionado neste trabalho, as sementes tradicionais são determinantes para a disponibilidade dos alimentos culturalmente consumidos pelos povos indígenas, e por isso são um fator de grande importância para a sua segurança e soberania alimentar.

As próprias políticas públicas analisadas, com exceção da política de saúde dos povos indígenas, reconhecem expressamente a importância da promoção e preservação das sementes

---

<sup>272</sup> Ibid., p. 18.

<sup>273</sup> VALENÇA et al, 2014, p. 150.

<sup>274</sup> SILVA et al, 2005, p. 390.

crioulas e dos agroecossistemas tradicionais para a implementação da segurança e soberania alimentar junto das populações indígenas.

#### **4 O RESGATE E PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES TRADICIONAIS COMO FORMA DE PROMOVER O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS**

As políticas públicas analisadas nos capítulos anteriores deste trabalho em sua maioria mostraram-se teoricamente eficientes em relação as necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. Elas foram construídas a partir de uma abordagem multicultural e decolonial, voltada à valorização dos sistemas agroalimentares tradicionais, o que inclui as sementes tradicionalmente utilizadas pelas populações indígenas. Entre as principais ações previstas por estas políticas estão as iniciativas de resgate, uso e preservação das sementes e dos sistemas agrícolas tradicionais a elas relacionados. A preservação de tais sistemas é fator fundamental para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas.

Contudo, como mencionado no segundo capítulo deste trabalho, tais políticas enfrentam o desafio de sua execução junto às terras indígenas da União, desafio este que perpassa pela necessidade de maior representatividade das populações indígenas nos conselhos gestores destas políticas. Esta crise de representatividade ainda está relacionada com a crise democrática do Estado nacional, mantida por um poder político conservador, fechado às classes populares.

É a partir deste contexto que este item do trabalho procura demonstrar como iniciativas paralelas ao Estado, nascidas do próprio movimento indígena, são eficientes em resgatar e preservar as sementes tradicionais, e assim promover o direito humano à alimentação junto às comunidades indígenas. Tais iniciativas são a organização de feiras de trocas de sementes, bancos de sementes comunitários, e a valorização e resgate dos guardiões e guardiãs de sementes tradicionais.

Como será demonstrado adiante, tratam-se de espaços que facilitam as dinâmicas de uso, trocas, doação, venda e armazenamento das sementes tradicionais entre as comunidades indígenas, e assim constituem em experiências plurais participativas, para além do espaço estatal, voltadas à solução do problema da perda das variedades tradicionais. Por nascerem a partir das experiências e dos conhecimentos milenares dos indígenas sobre suas sementes, tais

iniciativas ainda se mostram como opções decoloniais, nascidas dos povos para os próprios povos.

Para tanto, inicialmente realizou-se uma explanação acerca da importância das sementes tradicionais e dos sistemas agrícolas locais para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas. Posteriormente, procurou-se demonstrar como a legislação voltada ao setor de sementes no Brasil coloca as sementes tradicionais à margem do sistema formal de sementes, até mesmo dificultando o seu livre uso por parte das populações indígenas.

Por fim, a partir de um estudo de caso sobre as experiências da Terra Indígenas de Pinhalzinho, localizada no município de Tomazina – PR, procurou-se demonstrar como as iniciativas mencionadas são eficientes na promoção do direito humano à alimentação dos povos indígenas.

#### 4.1 AS SEMENTES CRIOULAS, TRADICIONAIS OU LOCAIS E OS SISTEMAS AGROALIMENTARES TRADICIONAIS: A BASE DA ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

Como mencionado nos capítulos anteriores deste trabalho, as sementes crioulas, tradicionais ou locais e os sistemas agrícolas tradicionais, ou agroecossistemas tradicionais, como chamam os autores mencionados logo adiante, compõem a base alimentar das diferentes etnias indígenas do país. Como se demonstrará a seguir, existe uma multiplicidade de sistemas agrícolas tradicionais, que variam de acordo com o contexto histórico e geográfico das populações indígenas, mas que guardam entre si algumas características em comum, entre elas a sustentabilidade.

São justamente estas características, diferenciadas do sistema produtivo convencional, que garantem aos povos indígenas a segurança e soberania alimentar, compreendida também em seu aspecto cultural, isto é, a garantia de alimentos tradicionais, que para além de nutrir o corpo físico, cumprem diferentes funções simbólicas nas comunidades, como a religiosa.

Portanto, neste item não se pretende abordar sobre o sistema alimentar de uma etnia indígena específica ou esgotar o tema, mas sim discorrer sobre características gerais e comuns das sementes e dos agroecossistemas tradicionais, bem como as ameaças representadas pelo modelo produtivo hegemônico.

Nos países latino-americanos a FAO<sup>275</sup> estimou que 75% das sementes utilizadas pelos agricultores sejam provenientes dos sistemas locais. No Brasil os sistemas locais produzem a maioria das variedades fundamentais à segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, na safra de 2015-2016 os sistemas locais produziram em torno de 70% dos alimentos consumidos em todo o país. Foram responsáveis por 87% da produção de mandioca, 70% da produção de feijão e 46% da produção do milho.<sup>276</sup>

O termo sementes, em sentido amplo, engloba todo material de propagação vegetal, tais como as sementes propriamente ditas, mudas, tubérculos, entre outras estruturas reprodutivas<sup>277</sup>. Numa perspectiva ainda mais ampla, pode-se dizer que semente remete a todas as formas de reprodução, seja ela vegetal ou animal, como sementes vegetais, mudas e raças, responsáveis pela continuidade das espécies<sup>278</sup>.

Por serem determinantes da qualidade, diversidade e quantidade de alimentos, as sementes têm uma vinculação direta com a soberania e segurança alimentar dos povos indígenas, além de estarem intimamente ligadas à preservação da agrobiodiversidade.<sup>279</sup> Por agrobiodiversidade, entenda-se todos os elementos que interagem na produção agrícola, os espaços cultivados, os agentes polinizadores, as espécies direta ou indiretamente manejadas e sua variedade genética, entre as quais estão as sementes.<sup>280</sup>

A Lei de Sementes brasileira (10.711/2003) traz a seguinte definição para a semente local, tradicional ou crioula, a qual denomina “cultivar local, tradicional ou crioula”:

variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Mapa, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais;<sup>281</sup>

Note-se se que a Lei deixa a critério do Ministério da Agricultura definir se as variedades vegetais locais não se caracterizam como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais. Para Juliana Santilli<sup>282</sup> é uma incoerência, pois a própria lei define como cultivar local aquela desenvolvida e reconhecida pelas comunidades. Segundo ela

---

<sup>275</sup> FAO, 200, p.55.

<sup>276</sup> BRASIL, 2015.

<sup>277</sup> Ibid., p. 139.

<sup>278</sup> ZUBRESKI, R.; HERMES, F., 2015, p. 26.

<sup>279</sup> Ibid., p. 26.

<sup>280</sup> SANTILLI, 2006, p. 07.

<sup>281</sup> Art. 2º, inciso XVI da Lei 10711/2003.

<sup>282</sup> SANTILLI, 2009, p. 158.

compete às comunidades, ainda que com o apoio do Ministério da Agricultura, definir os critérios para as variedades vegetais que desenvolveram em condições socioambientais específicas, bem como os critérios para as distingui-las das variedades comerciais.

Para além da definição legal, pode-se apontar que as sementes crioulas, tradicionais ou locais são àquelas resultantes de um processo evolutivo de interação entre planta, ambiente e ser humano, por meio da domesticação. Tais processos interativos resultam em variedades adaptadas a condições ambientais específicas, e também na atribuição de um conteúdo cultural à semente, surgido a partir da necessidade de sobrevivência dos grupos humanos.<sup>283</sup>

Este processo evolutivo das sementes está intimamente ligado ao processo histórico de seleção realizado por camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais, sendo reflexo da cultura e do modo de vida destes, bem como da memória de seus antepassados. Desta de forma, as sementes constituem patrimônio dos povos a serviço da humanidade<sup>284</sup>.

Para os indígenas da etnia Krahô, localizados no nordeste do Tocantis, as sementes tradicionais se revestem de um caráter simbólico e mitológico. Segundo a sua tradição as sementes e a agricultura nascem quando um rapaz indígena contemplava uma linda estrela no céu. Esta estrela, deusa chamada Catxêkwyj, transformou-se em mulher e desceu para a terra, presenteando o rapaz com as sementes e ensinando o povo a cultivar a terra onde viviam. Todos os anos os indígenas da etnia Krahô realizam uma grande festa para as sementes crioulas.<sup>285</sup>

Por serem adaptáveis ao solo e clima de uma região específica, e por resultarem em uma produção altamente diversificada, normalmente relacionada a um sistema de cultivo sustentável, as sementes crioulas estão mais fortemente relacionadas à conservação da agrobiodiversidade e à segurança e soberania alimentar dos povos indígenas.<sup>286</sup>

As sementes crioulas ainda se revestem de caráter político, uma vez que representam uma resistência ao modelo produtivo dominante, já que proporcionam autonomia tecnológica, genética e na tomada de decisões. Ou seja, o uso das sementes tradicionais permite ao agricultor deter maior controle sobre o processo produtivo.<sup>287</sup>

---

<sup>283</sup> NUNES et al, 2015, p. 255

<sup>284</sup> ZUBRESKI, R.; HERMES, F., 2015, p. 27.

<sup>285</sup> DE MORAES, 2014, p.01.

<sup>286</sup> ZUBRESKI, R.; HERMES, F., 2015, p. 27.

<sup>287</sup> Ibid., p. 29.

Esta autonomia ainda se revela pelo baixo custo que as sementes demandam, pela base tecnológica adaptada a realidade camponesa geradora de vida e não de mercadoria, pela manutenção da diversidade biológica e qualidade nutricional dos alimentos.<sup>288</sup>

As sementes crioulas estão à margem do sistema formal de sementes, regulado pelas Leis 10.711/2003 e pela Lei 9.456/1997, haja vista que o seu protagonismo é assumido por variedades de alto valor comercial, voltadas à comercialização em larga escala. Este sistema, voltado sobretudo às atividades desenvolvidas por empresas privadas e instituições de pesquisas, parte da perspectiva linear de que os sistemas agroalimentares devem evoluir das variedades agrícolas tradicionais para as variedades agrícolas modernas.<sup>289</sup>

Apesar de excluídas do sistema formal de sementes, a Portaria 51/2007 do então Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA instituiu um registro para as variedades vegetais locais, por meio do Cadastro Nacional de Cultivares Locais, Tradicionais ou Crioulas.

Este cadastro tem duas principais funções. A primeira é ampliar o seguro agrícola para as produções que utilizam variedades vegetais locais, pois até a edição da Portaria o seguro agrícola apenas abarcava os plantios realizados com sementes do sistema formal, registradas no Registro Nacional de Cultivares – RNC. A segunda função é a identificação dos trabalhos dos agricultores, povos indígenas e tradicionais com as sementes crioulas, e orientação de políticas públicas nesta área.<sup>290</sup>

Segundo a Portaria, podem se cadastrar, por meio do portal eletrônico da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, as entidades com dois anos de existência legal, as quais devem descrever no formulário de inscrição “pelo menos duas atividades de resgate, manejo e/ou conservação de cultivares locais, tradicionais ou crioulas”<sup>291</sup>. Ademais, a Portaria determina que pode ser cadastrada a variedade local, tradicional ou crioula que cumulativamente preencham os quatro requisitos seguintes:

Poderá ser cadastrada cultivar local, tradicional ou crioula, assim entendida variedade que, cumulativamente:

- I – tenha sido desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais ou indígenas;
- II - tenha características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades;
- III - esteja em utilização pelos agricultores em uma dessas comunidades há mais de

---

<sup>288</sup> Ibid., p. 29.

<sup>289</sup> SANTILLI, 2009, p. 138.

<sup>290</sup> Ibid., p. 138.

<sup>291</sup> Art. 1º, §2º, incisos I e II da Portaria 51/2007.

três anos;

IV - não seja oriunda de manipulação por engenharia genética nem outros processos de desenvolvimento industrial ou manipulação em laboratório, não contenha transgenes e não envolva processos de hibridação que não estejam sob domínio das comunidades locais de agricultores familiares.<sup>292</sup>

A portaria ainda define que as cultivares locais, tradicionais ou crioulas constituem patrimônio sociocultural das comunidades, por sua “própria natureza e tradição histórica”, não sendo aplicável a elas a patente e nenhuma forma de proteção particular “para indivíduos, empresas ou entidades”.<sup>293</sup>

A norma ainda determina que o cadastro “não confere à entidade direito de propriedade ou posse a cultivar por ela cadastrada nem prerrogativa de detentora da cultivar, nem concede nenhum tipo de direito a nenhuma pessoa física ou jurídica”.<sup>294</sup>

Em que pese este cadastro seja uma iniciativa fundamental para identificar os trabalhos de resgate e manejo de sementes crioulas, ocorre que como qualquer forma de registro, ele acaba não englobando todos os agricultores que trabalham com variedades vegetais locais. O principal problema reside no fato da Portaria apenas permitir o cadastramento de “entidades com dois anos de existência”, isto é, apenas podem se cadastrar associações e cooperativas, o que acaba excluindo do cadastro os agricultores que não estão organizados corporativamente.

Ademais é um grande problema o fato do seguro agrícola apenas se estender aos agricultores registrados no Cadastro. Isso quer dizer que todos aqueles agricultores e povos tradicionais que não preencham os requisitos da Portaria não podem se utilizar dos benefícios trazidos pelo seguro agrícola, o que os deixa em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Em consulta ao Cadastro<sup>295</sup>, constatou-se que existem apenas cinquenta organizações cadastradas, dentre as quais três são de povos indígenas de municípios do Estado de Roraima. A baixa adesão demonstra que a maioria dos agricultores e povos tradicionais estão à margem dos dois sistemas de sementes existentes no país (o formal e o de cultivares tradicionais). Demonstra, ainda a baixa efetividade no sentido de implementação dos objetivos a que o

---

<sup>292</sup> Art. 3º § 1º da Portaria 51/2007.

<sup>293</sup> Art. 3º da Portaria 51/2007.

<sup>294</sup> Art. 3º § 2º da Portaria 51/2007.

<sup>295</sup> MDS. Cadastro Nacional de cultivares locais, tradicionais ou crioulas. Disponível em:<<http://cnc.mda.gov.br/>>.

Cadastro de propôs (ampliação do seguro agrícola e mapeamento dos trabalhos com sementes crioulas).

Certamente se o Cadastro fosse aprimorado no sentido de facilitar o seu acesso a todos os tipos de agricultores, seria uma ferramenta muito importante para levar maior segurança produtiva a estes sujeitos, para a conservação da agrobiodiversidade brasileira, e para orientar políticas públicas. Seria, ainda, um instrumento de promoção da segurança e soberania alimentar dos povos.

As sementes crioulas, tradicionais ou locais mantêm vínculo profundo com os agroecossistemas tradicionais, nos quais são desenvolvidos o seu cultivo. Um agroecossistema é um sistema aberto, onde interagem natureza e sociedade, por meio do desenvolvimento de uma produção alimentar sustentável. Este sistema trabalha com eficiência o processo de conversão de recursos naturais em alimento disponível para os indivíduos. Eles ainda estão na interface entre os sistemas naturais e os sistemas sociais.<sup>296</sup>

Miguel Altieri<sup>297</sup> demonstra os pilares e benefícios dos agroecossistemas/agriculturas tradicionais, as quais foram o ponto de partida e a base para o desenvolvimento dos sistemas agroecológicos. Segundo ele os sistemas agrícolas tradicionais surgiram no decorrer de séculos de evolução biológica e cultural, a partir do conhecimento empírico e dos recursos local disponíveis. Tratam-se de sistemas agrícolas complexos e diversos desenvolvidos sobretudo pelos povos indígenas.

Altieri<sup>298</sup> aponta que a etnoecologia é o ramo do conhecimento voltado ao estudo e descrição de sistemas de conhecimento de grupos étnicos rurais indígenas sobre o mundo natural, o qual abarca várias dimensões, como a linguística, botânica, zoologia, agricultura e artesanato.

Estudos deste ramo do conhecimento indicam que na interação com o meio ambiente os povos indígenas extraem as informações mais úteis e adaptáveis e repassam para as gerações seguintes. Tais informações, conhecidas de modo mais abrangente e detalhado pelos membros mais velhos das comunidades, resultam em estratégias produtivas multidimensionais, isto é, em vários agroecossistemas com múltiplas espécies.<sup>299</sup>

Miguel Altieri<sup>300</sup> aponta que as agriculturas tradicionais indígenas variam de acordo

---

<sup>296</sup> HOLANDA, 2003, p. 12.

<sup>297</sup> ALTIERI, 2004, p. 33.

<sup>298</sup> Ibid., p. 34.

<sup>299</sup> Ibid., p. 34.

<sup>300</sup> Ibid., p. 36.

com o contexto histórico e geográfico em que são desenvolvidas, mas destaca alguns pontos em comuns entre elas:

- a) O conhecimento detalhado sobre o meio ambiente. As práticas agrícolas ocorrem de acordo com estes conhecimentos, a exemplo das fases lunares com os diferentes níveis de precipitações, da sazonalidade indicada por meio da floração das plantas locais, e a escolha dos diferentes tipos de solos, identificados conforme sua cor, textura, cheiro e até sabor.
- b) A complexidade da classificação das plantas e animais. Pesquisadores descobriram que existe forte correlação entre a taxonomia científica e a taxonomia popular dos povos indígenas.
- c) A natureza experimental do conhecimento tradicional. Isto é, o conhecimento tradicional, para além da observação, é baseado sobretudo na experiência. Isto é evidente pela existência de variedades de sementes específicas para cada ambiente.
- d) O conhecimento de práticas agrícolas destinadas a otimizar a produtividade a longo prazo. Tais práticas em geral se baseiam na utilização de insumos de áreas adjacentes, na rotação de culturas, com leguminosas, e no trabalho humano e animal;
- e) A diversidade e continuidade espacial e temporal da produção. Ou seja, por meio dos cultivos mistos, garante-se constante produção e uma dieta alimentar nutritiva e variada, além de servir como resistência a pragas e doenças que acometem determinada variedade. A maior extensão do período da colheita ainda reduz a necessidade de armazenamento.
- f) A conservação da água. Isto é, as espécies vegetais são utilizadas de acordo com cada tipo de ambiente.

Os benefícios dos agroecossistemas tradicionais são inúmeros, ainda mais quando comparados ao sistema de produção convencional. Os sistemas agrícolas tradicionais trabalham com uma variedade de cultivos geneticamente heterogêneos, com o aproveitamento de todas as áreas de terras, com exigência financeira baixa, sem resultar em impacto ambiental negativo e risco à saúde. Tais sistemas tradicionais ainda proporcionam a integração social, com o envolvimento de toda a comunidade, e fomentam a integração cultural, pois se utilizam dos conhecimentos formas de organização locais.<sup>301</sup>

Para Gliessman<sup>302</sup>, os agroecossistemas tradicionais são dotados de conhecimentos ecológicos sofisticados, desenvolvidos pela experiência adquirida de gerações passadas, e que continuam a se desenvolver no presente, na medida que as pessoas e ambientes passam por

---

<sup>301</sup> Ibid., p. 36.

<sup>302</sup> GLISSMAN, 2001, p. 568.

contínuas adaptações e mudanças. O fato dos sistemas tradicionais serem produtivos é uma forte evidência de estabilidade ecológica e social.

Para o autor, estes sistemas são essencialmente sustentáveis, uma vez que são capazes de manter a base de recursos da qual depende, e contam com um mínimo de insumos externos. Um sistema que se mantém produtivo por um longo período de tempo sem degradar sua base de recursos pode ser dito sustentável.<sup>303</sup>

Segundo Gliessman, todos os agroecossistemas tradicionais têm em comum o fato de não dependerem de insumos externos, e de serem adaptados e tolerantes às condições locais. Todos eles ainda conservam a diversidade biológica e cultural, se utilizarem de variedades locais de cultivo, e são desenvolvidos a partir do conhecimento e das culturas locais. Diante destas características, eles também são relativamente independentes de fatores econômicos.<sup>304</sup>

Contudo, estes sistemas tradicionais de cultivos sofrem grandes pressões por parte do modelo agrícola dominante, que busca através de várias estratégias, retirar o cultivo dos alimentos das mãos dos agricultores locais. Estes, por sua vez, são os que têm as melhores condições de serem os guardiões das terras agricultáveis.<sup>305</sup>

Para Altieri<sup>306</sup>, o sistema produtivo convencional é completamente o oposto dos sistemas agrícolas tradicionais, uma vez que se baseiam em cultivos homogêneos, com o aproveitamento apenas das terras planas e irrigáveis, exige alto investimento financeiro, gera inúmeros impactos ambientais e risco à saúde, e não fomenta qualquer laço comunitário ou aproveita qualquer conhecimento local.

Segundo Gliessman<sup>307</sup>, a agricultura convencional é baseada no pilar da maximização da produção e do lucro, e por isso mina a base que a sustenta, pela degradação dos recursos naturais. Sua espinha dorsal é formada pelo uso intensivo do solo, pelo monocultivo, pela aplicação de fertilizantes sintéticos, pelo controle único de pragas, pela irrigação do solo e pela manipulação do genoma de plantas.

Para o autor, este modelo agrícola tende a comprometer a produtividade futura em favor da alta produtividade do presente. É um modelo insustentável, já que resulta na degradação do solo e na poluição ambiental, é dependente de insumos externos, gera a perda da diversidade genética e da autonomia sobre o controle da produção agrícola.<sup>308</sup>

---

<sup>303</sup> Ibid., p. 565.

<sup>304</sup> Ibid., p. 570.

<sup>305</sup> Ibid., p. 33.

<sup>306</sup> ALTIERI, 2004, p. 48.

<sup>307</sup> GLIESSMAN, 2001, p. 33.

<sup>308</sup> Ibid., p. 33.

Neste sistema agrícola dominante a produção de alimentos ocorre segundo os ditames do mercado global, enfraquecendo as práticas sustentáveis locais. Os produtores locais têm pouco poder para barrar o avanço da agricultura industrial, e poucos incentivos de permanecer na terra. Vivencia-se, portanto, um grande paradoxo: o aumento da produtividade com a permanência da fome.<sup>309</sup>

Este sistema agroalimentar globalizado torna a terra agricultável mais valiosa, gera a dependência dos produtores às indústrias de insumos e maquinaria, e a produção se volta unicamente à exportação. O resultado disto é a perda da capacidade de produzir alimentos que atendam às necessidades locais, gerando insegurança alimentar.<sup>310</sup>

No que se refere especificamente às sementes tradicionais, este modelo agrícola dominante gera impactos nefastos, haja vista que as sementes híbridas ou transgênicas causam a contaminação genética de sementes crioulas por meio da polinização cruzada, resultando em grandes perdas à agrobiodiversidade.<sup>311</sup>

Estas sementes híbridas são desenvolvidas em laboratório por meio de modificações genéticas. Elas apenas atingem seu vigor produtivo quando associadas à herbicidas ou fungicidas, e apresentam um prazo de validade, uma vez que perdem sua produtividade na medida em que são replantadas, obrigando o agricultor a adquirir novas sementes. Os produtores que se beneficiam com este tipo de sementes são uma minoria, considerando que poucos conseguem competir no mercado agroexportador, para o qual elas são desenvolvidas.<sup>312</sup>

Importante destacar que a legislação nacional é completamente ineficiente no que tange à prevenção destas contaminações. A única norma que traz algum regulamento para estes casos é a Resolução Normativa nº 4, de 16 de agosto de 2007, instituída pela Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio.

Esta norma determina a existência de uma distância de 100 metros ou de 20 metros mais 10 fileiras de plantas de milho, entre a plantação de milho geneticamente modificado e milho não geneticamente modificado. Note-se que além da exigência ser ineficiente para barrar a contaminação genética, ela apenas é aplicada ao milho.<sup>313</sup> A Resolução Normativa ainda prevê expressamente a sua não aplicabilidade às atividades de produção de sementes

---

<sup>309</sup> Ibid., p. 33.

<sup>310</sup> Ibid., p. 608.

<sup>311</sup> NASCIMENTO, 2011, p. 67.

<sup>312</sup> Ibid., p. 65.

<sup>313</sup> Art. 2º da RN 4/2007 da CTNBio.

reguladas pela Lei 10.711/2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas.<sup>314</sup>

Nota-se, portanto, que as sementes crioulas estão diretamente relacionadas à segurança e soberania alimentar dos povos indígenas, pois são os elementos que garantem a oferta da diversidade e qualidade de alimentos. Mas não apenas ao acesso físico e nutritivo do alimento, mas sobretudo à garantia de um alimento culturalmente adequado a cada realidade. Este alimento culturalmente adequado ainda engloba as necessidades sociais, ambientais e econômicas específicas de cada contexto.

Vê-se, portanto, que o resgate, uso e preservação das sementes tradicionais são iniciativas que vão exatamente no encontro de uma abordagem multicultural e decolonial sobre o direito humano à alimentação dos povos indígenas, uma vez que promovem a valorização e preservação dos sistemas agroalimentares tradicionais.

As sementes crioulas ainda constituem patrimônio sociocultural dos povos indígenas, que por força do art. 216 da Constituição deve ser preservado. O seu reconhecimento, uso e preservação vai de encontro com a abordagem multicultural adotada pela Carta Constitucional. Da mesma forma, o resgate, uso e conservação das sementes crioulas estão em completa sintonia com diplomas internacionais como o TIRFA e a CDB, que protegem a diversidade biológica, e a diversidade das espécies e sistemas agrícolas locais voltados à segurança alimentar dos povos.

Vale lembrar que o TIRFAA prevê expressamente, em seu art. 9.3 o direito dos agricultores e povos tradicionais em “conservar, usar, trocar e vender sementes ou material de propagação conservado”.

As políticas públicas analisadas nos capítulos anteriores, com exceção da política de saúde dos povos indígenas, reconhecem expressamente a importância da promoção e preservação das sementes crioulas e dos agroecossistemas tradicionais para a implementação da segurança e soberania alimentar junto aos povos indígenas.

Mas como já demonstrado nestes capítulos, tais políticas enfrentam o desafio de sua execução junto às terras indígenas União, desafio este que perpassa pela necessidade de maior representatividade das populações indígenas nos conselhos gestores desta política. Esta crise

---

<sup>314</sup> Art. 2º da RN 4/2007 da CTNBio.

de representatividade ainda está relacionada com a crise democrática do Estado brasileiro, mantida por um poder político conservador, fechado às classes populares.

É em vistas das deficiências do Estado em reconhecer e promover os direitos dos povos indígenas, bem como das ameaças resultantes do agronegócio, tais como a contaminação genética das sementes crioulas, que este trabalho propõe o fortalecimento de iniciativas nascidas no seio das próprias comunidades. Iniciativas estas voltadas ao resgate e preservação das sementes tradicionais, e por consequência à promoção do direito humano à alimentação junto às populações indígenas. São elas: a organização de feiras de trocas de sementes, de bancos de sementes comunitários, e da valorização dos guardiões e guardiãs de sementes tradicionais populares.

#### 4.2 O SISTEMA FORMAL DE SEMENTES NO BRASIL: UMA AMEAÇA AO LIVRE USO DAS SEMENTES PELOS POVOS INDÍGENAS

O sistema formal de sementes é regulado pela Lei de Sementes (10.711/2013), pelo Decreto 5.153/2004 que a regulamenta, e pela Lei de Proteção de Cultivares (9.456/1997), que trata da propriedade intelectual das novas variedades vegetais.

Como será demonstrado a seguir, tais normativas criam um sistema burocratizado e oneroso para o uso, troca, doação e venda de variedades vegetais dentro do território nacional, o que dificulta a livre utilização das sementes por parte dos agricultores familiares e povos tradicionais, entre eles os povos indígenas, que na grande maioria das vezes não apresentam condições de arcar com a manutenção desta estrutura.

A legislação nacional, voltada ao setor de sementes, foi fortemente influenciada pelo paradigma da “revolução verde”, pautada na modernização da agricultura e padronização de produtos agrícolas, segundo o qual a variedade vegetal mais perfeita seria àquela que atendesse aos critérios da homogeneidade e estabilidade e, portanto, capazes de se adequar a qualquer sistema agrícola.<sup>315</sup>

Assim, as Leis deste setor acabaram por criar um sistema formal de sementes, no qual o protagonismo é assumido por empresas privadas e instituições de pesquisas, voltadas à comercialização em larga escala de variedades de alto valor comercial. Este sistema parte da perspectiva linear de que os sistemas agroalimentares devem evoluir das variedades agrícolas

---

<sup>315</sup> SANTILLI, 2009, p. 134.

tradicionais para as variedades agrícolas modernas.<sup>316</sup>

Em que pese a predominância dos sistemas locais de sementes no Brasil, a legislação brasileira acabou negando por completo o papel destes sistemas na produção, multiplicação, distribuição, melhoramento e conservação de sementes, deixando na exclusão os agricultores que não apresentam condições econômicas em adquirir as variedades vegetais do sistema formal.<sup>317</sup>

Os impactos desta legislação à segurança e soberania alimentar<sup>318</sup> são nefastos, uma vez que estas estão direta ou indiretamente relacionadas à conservação e ao uso da agrobiodiversidade. A agrobiodiversidade, por sua vez, são todos os elementos que interagem na produção agrícola, os espaços cultivados, os agentes polinizadores, as espécies direta ou indiretamente manejadas e sua variedade genética, entre as quais estão as sementes.<sup>319</sup>

A Lei de Sementes brasileira (10.711/2003) traz a seguinte definição para a semente local, tradicional ou crioula, a qual denomina “cultivar local, tradicional ou crioula”:

variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com características fenotípicas bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do Mapa, considerados também os descritores socioculturais e ambientais, não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais;<sup>320</sup>

Ao contrário da definição de “cultivar local, tradicional ou crioula”, a Lei de Sementes cunhou a definição de “cultivar”, comumente utilizada para as variedades produzidas pelas indústrias sementeiras e que são abarcadas pelo sistema formal de sementes criado pela própria Lei. A “cultivar”, diferentemente das sementes locais, tradicionais ou crioulas, deve apresentar as características da homogeneidade, estabilidade, e ser distinguível de outras cultivares.<sup>321</sup>

Ser homogênea significa que a semente deve apresentar variabilidade mínima quanto aos descritores que o identifiquem, como a altura, pigmentação, dentre outros. Ser estável significa que a semente deve manter a sua homogeneidade através de gerações sucessivas. Já a característica de ser distinguível, refere-se ao fato da semente ser claramente diferente de

---

<sup>316</sup> Ibid., p. 138.

<sup>317</sup> Ibid., p. 139.

<sup>318</sup> As definições utilizadas por este trabalho acerca de segurança e soberania alimentar estão explicitadas no primeiro capítulo deste trabalho. Elas se baseiam no acesso a um alimento culturalmente e socialmente adaptado, abarcando ainda os elementos ambientais, econômicos, e tantos outros que possam ter algum impacto sobre a alimentação.

<sup>319</sup> SANTILLI, 2006, p. 07.

<sup>320</sup> Art. 2º, inciso XVI da Lei 10711/2003.

<sup>321</sup> Art. 2º, inciso XV da Lei 10711/2003.

outras cultivares já conhecidas/criadas por uma margem mínima de descritores.<sup>322</sup> Veja-se a definição trazida pela Lei

cultivar: a variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal superior que seja claramente distinguível de outras cultivares conhecidas, por margem mínima de descritores, por sua denominação própria, que seja homogênea e estável quanto aos descritores através de gerações sucessivas e seja de espécie passível de uso pelo complexo agroflorestal, descrita em publicação especializada disponível e acessível ao público, bem como a linhagem componente de híbridos;<sup>323</sup>

A Lei de Sementes foi editada com o objetivo de regular a produção e circulação das sementes em geral dentro do território, sejam elas tradicionais ou protegidas, de modo a garantir a sua disponibilidade, em qualidade e quantidades suficientes a todos os tipos de agricultores.<sup>324</sup>

Assim, esta norma dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudanças, estabelecendo que a “produção, beneficiamento e comercialização de sementes e mudas ficam condicionadas à prévia inscrição da respectiva cultivar no Registro Nacional de Cultivares – RNC”.<sup>325</sup>

Para que ocorra tal inscrição no RNS é necessário que a semente preencha os requisitos dispostos no artigo 2º da Lei, que são as características da homogeneidade, estabilidade e distinção de outras cultivares conhecidas. Note-se que tais critérios excluem da inscrição as variedades que não os preenchem, como as sementes tradicionais ou crioulas, mais adaptadas às condições locais.<sup>326</sup>

Sendo assim, a Lei de Sementes abre uma exceção quanto ao registro obrigatório no RNC, dispensando a inscrição de “cultivar local, tradicional ou crioulo, utilizado por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas”.<sup>327</sup> O Decreto 5.153/2004, que regulamenta a Lei de Sementes, prevê exatamente a mesma dispensa<sup>328</sup>.

A Lei de Sementes também estabelece o registro obrigatório, no Registro Nacional de Sementes e Mudanças – Renasem, de todas as “pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades de produção, beneficiamento, embalagem, armazenamento, análise, comércio,

---

<sup>322</sup> SANTILLI, 2009, p. 50.

<sup>323</sup> Art. 2º, inciso XV da Lei 10711/2003.

<sup>324</sup> SANTILLI, 2009, p. 132.

<sup>325</sup> Art. 11 da Lei 10711/2008.

<sup>326</sup> Ibid., p. 149.

<sup>327</sup> Art. 11, § 6º da Lei 10711/2003.

<sup>328</sup> Art. 19, inciso III do Decreto 5153/2004.

importação e exportação de sementes e mudas”<sup>329</sup>.

Tal inscrição requer o pagamento de valores que variam de acordo com o tipo da inscrição e a categoria da atividade (produtor, beneficiador, etc.), conforme disposto no artigo 5º do Decreto 5.153/2004. Quanto a obrigatoriedade deste registro a Lei também abre uma exceção, prevendo a dispensa de inscrição para os “agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e os indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si”<sup>330</sup>.

O Decreto 5.153/2004<sup>331</sup> amplia o público dispensado de inscrição do Renasem, ao determinar que o registro não é obrigatório a todos aqueles sujeitos que atendam aos critérios de agricultor familiar e povos tradicionais estabelecidos no *caput* e § 2º do art. 3º da Lei 11.326/2006<sup>332</sup>.

Esta dispensa ainda ocorre quando a “distribuição, troca, comercialização e multiplicação de sementes ou mudas for efetuada por associações e cooperativas de

---

<sup>329</sup> Art. 8º da Lei 10711/2003.

<sup>330</sup> Art. artigo 8º, § 3º da Lei 10711/2003.

<sup>331</sup> Art. 4º, § 2º do Decreto 5153/2004.

<sup>332</sup> Segue a transcrição dos dispositivos da Lei 11.326/2006, que definem os sujeitos que recebem a dispensa de inscrição do Renasem, consoante determinado pelo Decreto 5.153/2004:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

(...)

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o *caput* deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquícultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o *caput* deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do *caput* deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do *caput* do art. 3º.

agricultores familiares”, desde que sua produção seja proveniente exclusivamente do público beneficiário tratado pela Lei 11.326/2006, isto é, os agricultores familiares e povos tradicionais que preenchem os requisitos da Lei<sup>333</sup>.

Quanto à utilização de sementes para uso próprio, que se trata da tradição dos agricultores e povos tradicionais em reservar sementes para as próximas safras, a Lei de Sementes assegura esta prática, desde que sejam preenchidos os seguintes critérios: as sementes reservadas sejam utilizadas na propriedade/posse do agricultor, exclusivamente na safra seguinte, e que a quantidade de sementes guardadas “não supere os parâmetros registrados para o cultivar no RNC”<sup>334</sup>.

Contudo, o Decreto 5.153/2004 dispensa os “agricultores familiares, assentados da reforma agrária e indígenas que multipliquem sementes ou mudas para distribuição, troca ou comercialização entre si” do preenchimento destes requisitos formais para a reserva de sementes<sup>335</sup>.

Segundo Juliana Santilli<sup>336</sup>, a guarda de sementes é uma necessidade dos agricultores e povos tradicionais, sendo essencial para os sistemas agroalimentares locais e para a conservação da agrobiodiversidade. Ao impor condições para o uso próprio de sementes, a Lei de Sementes utiliza equivocadamente um conceito da Lei de Proteção de Cultivares (9.456/1997), que protege os direitos de propriedade intelectual sobre as cultivares. Portanto, para Santilli, as três restrições citadas a cima se aplicariam tão somente as cultivares protegidas.

Como se pode observar a Lei de Sementes cria um regime de exceção aos agricultores familiares e povos tradicionais, o que foi uma conquista dos movimentos sociais à época de edição da Lei, e é positivo na tentativa de permitir o livre uso das sementes tradicionais. Contudo, a norma esbarra em uma estrutura padronizada e burocrática para a utilização das variedades vegetais dentro do território nacional, com a exigência de registros de sementes e pessoas, o que se torna caro e oneroso para as pequenas empresas de sementes e organizações da agricultura familiar.

Note-se que nem todos os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e suas organizações se enquadram nos critérios definidos pela Lei, para que possam se beneficiar do regime de exceção. No mais, vê-se que a Lei de Sementes brasileira não

---

<sup>333</sup> Art. 4º, § 3º do Decreto 5253/2004.

<sup>334</sup> Art. 2º, XLIII da Lei 10711/2003.

<sup>335</sup> Art. 115, § único do Decreto 5153/2004.

<sup>336</sup> SANTILLI, 2009, p. 166.

cumpra à função que deveria servir: a de conservar, em disponibilidade, qualidade e quantidade, todas as variedades de sementes existentes no país. Primeiro porque exclui e nega completamente a importância agroalimentar das sementes crioulas. E em segundo lugar porque também nega o papel dos pequenos agricultores e povos tradicionais na conservação, distribuição e melhoramento de sementes.

Como ensina Juliana Santilli, em que pese todas as exceções previstas na Lei de Sementes sejam uma conquista importante dos movimentos sociais, apenas atenuam os seus efeitos nefastos sobre a agrobiodiversidade e sobre a segurança e soberania alimentar dos povos, sem alterar seus conceitos gerais de setorização industrial e padronização da agricultura. Em verdade a legislação voltada ao setor de sementes deveria favorecer a diversificação dos sistemas agroalimentares e reconhecer as complementariedades entre os sistemas formais e locais.<sup>337</sup>

Por sua vez, a Lei de Proteção de Cultivares (9.456/1997) regula dentro do território nacional a propriedade intelectual de novas variedades vegetais desenvolvidas. Esta Lei foi embasada pela Ata de 1978 da Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais – Convenção da UPOV, a qual desenvolveu um sistema específico de propriedade intelectual de variedades vegetais, diferente da patente, voltado sobretudo ao melhoramento genético desenvolvido no âmbito de instituições de pesquisa e indústrias.<sup>338</sup>

O Brasil, como a grande maioria dos países, editou lei específica para a proteção intelectual de cultivares por uma exigência do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – Trips, de 1994. A adesão ao acordo Trips era uma exigência para que os países pudessem se tornar membros da Organização Mundial do Comércio – OMC, o que fez com que muitas nações aderissem a ele para poder compor a OMC.<sup>339</sup>

A Lei de Proteção de Cultivares confere proteção ao direito de propriedade intelectual do obtentor (aquele que desenvolveu uma nova variedade vegetal, ou nova cultivar) sobre a variedade vegetal desenvolvida. Isto ocorre por meio da concessão de um certificado de proteção de cultivar<sup>340</sup>. O prazo desta proteção se estende por 15 anos contados da data de concessão de certificado provisório, por 18 anos no caso de videiras, árvores frutíferas, florestais e ornamentais<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> SANTILLI, 2009, p. 154.

<sup>338</sup> SANTILLI, 2009, p. 173.

<sup>339</sup> Ibid., p. 174.

<sup>340</sup> Art. 2º da Lei 9456/97.

<sup>341</sup> Art. 11 da Lei 9456/97.

O direito de propriedade intelectual do obtentor se aplica apenas a reprodução da cultivar com fins comerciais, de modo que os terceiros interessados em reproduzi-la, dependem de sua autorização e do pagamento de *royalties*<sup>342</sup>. Não fere este direito de proteção intelectual aquele que “usa ou vende como alimento ou matéria-prima o produto obtido do seu plantio, exceto para fins reprodutivos”<sup>343</sup>. Ou seja, o direito de propriedade intelectual do obtentor não é estendido ao produto obtido no plantio da cultivar, mas tão somente à reprodução da cultivar para fins comerciais.

A proteção da cultivar, segundo a Lei 9.456/1997, recai sobre o “material de reprodução ou de multiplicação vegetativa da planta inteira”<sup>344</sup> e abarca tão somente a “nova cultivar” ou “cultivar essencialmente derivada”. A “nova cultivar” deve apresentar necessariamente as características de homogeneidade, estabilidade e distinguibilidade<sup>345</sup>, além de cumprir o seguinte requisito:

Nova cultivar: a cultivar que não tenha sido oferecida à venda no Brasil há mais de doze meses em relação à data do pedido de proteção e que, observado o prazo de comercialização no Brasil, não tenha sido oferecida à venda em outros países, com o consentimento do obtentor, há mais de seis anos para espécies de árvores e videiras e há mais de quatro anos para as demais espécies<sup>346</sup>.

Por sua vez, “cultivar essencialmente derivada” é aquela que cumulativamente for:

- a) predominantemente derivada da cultivar inicial ou de outra cultivar essencialmente derivada, sem perder a expressão das características essenciais que resultem do genótipo ou da combinação de genótipos da cultivar da qual derivou, exceto no que diz respeito às diferenças resultantes da derivação;
- b) claramente distinta da cultivar da qual derivou, por margem mínima de descritores, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão competente;
- c) não tenha sido oferecida à venda no Brasil há mais de doze meses em relação à data do pedido de proteção e que, observado o prazo de comercialização no Brasil, não tenha sido oferecida à venda em outros países, com o consentimento do obtentor, há mais de seis anos para espécies de árvores e videiras e há mais de quatro anos para as demais espécies.<sup>347</sup>

A Lei não deixa clara se essa “cultivar essencialmente derivada” é necessariamente

---

<sup>342</sup> Art. 9º da Lei 9456/97.

<sup>343</sup> Art. 10, inciso II da Lei 9456/97.

<sup>344</sup> Art. 8º da Lei 9456/97.

<sup>345</sup> Segundo o artigo 2º da Lei 9.456/1997 a cultivar distinta é aquela que “se distingue claramente de qualquer outra cuja existência na data do pedido de proteção seja reconhecida” (inciso VI). Por sua vez a cultivar homogênea é aquela que “utilizada em plantio, em escala comercial, apresente variabilidade mínima quanto aos descritores que a identifiquem, segundo critérios estabelecidos pelo órgão competente” (incisos IV e VII), enquanto a cultivar estável é a que “reproduzida em escala comercial, mantenha a sua homogeneidade através de gerações sucessivas” (incisos IV e VIII).

<sup>346</sup> Art. 2º, V da Lei 9456/97.

<sup>347</sup> Art. 2º, IX da Lei 9456/97.

fruto da engenharia genética ou se o conceito pode ser aplicado às variedades locais tradicionais ou crioulas. O perigo reside no fato de que a definição apresentada pela Lei dá margem a vários tipos de interpretações.

A Lei de Proteção de Cultivares também tem como base a chamada “isenção do melhorista” ou “privilégio do pesquisador”. Isto é, a utilização do cultivar como fonte de variação no melhoramento genético ou na pesquisa científica não requer a autorização do obtentor da cultivar, apenas quando a variedade necessitar ser utilizada repetidamente<sup>348</sup>. Juliana Santilli defende que este privilégio também deve ser aplicado aos agricultores que utilizam as cultivares protegidas no melhoramento genético.<sup>349</sup>

O direito ancestral dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais ao uso próprio de sementes é resguardado pela Lei. A norma determina que não fere o direito de propriedade sobre a cultivar protegida aquele que “reserva e planta sementes para uso próprio, em seu estabelecimento ou em estabelecimento de terceiros cuja posse detenha”<sup>350</sup>. Contudo, nota-se que a Lei impõe limitações ao direito dos agricultores em reservar sementes, ao determinar que a reserva apenas possa ocorrer no próprio estabelecimento do agricultor ou naquele cuja posse detenha. É sem dúvidas uma limitação ao direito de livre uso das sementes.

Assim como a Lei de Sementes, a Lei de Proteção de Cultivares prevê um regime de exceções aos pequenos produtores rurais, ao determinar que não fere o direito de propriedade intelectual referente a cultivar protegida aquele que:

sendo pequeno produtor rural, multiplica sementes, para doação ou troca, exclusivamente para outros pequenos produtores rurais, no âmbito de programas de financiamento ou de apoio a pequenos produtores rurais, conduzidos por órgãos públicos ou organizações não-governamentais, autorizados pelo Poder Público<sup>351</sup>.

Note-se aqui que neste regime de exceção apenas são permitidas a doação e a troca, sendo vedada, portanto, a comercialização das cultivares em mercados locais. Neste ponto a Lei também limita o direito dos agricultores e povos tradicionais ao livre uso das sementes.

A própria Lei traz a definição de pequeno produtor rural. Tal definição é restritiva no que toca principalmente ao limite de quatro módulos fiscais da propriedade/posse, vez que cria dificuldades para agricultores indígenas e tradicionais em áreas demarcadas que excedam

---

<sup>348</sup> Arts. 10, I e §2º, I da Lei 9456/97.

<sup>349</sup> SANTILLI, 2009, p. 154.

<sup>350</sup> Art. 10, I da Lei 9456/97.

<sup>351</sup> Art. 10, I da Lei 9456/97.

esse limite. O requisito de renda mínima oriunda da agropecuária ou extrativismo também gera dificuldade aos agricultores e populações tradicionais que dependem de outras atividades para a sobrevivência. Veja-se o dispositivo:

Considera-se pequeno produtor rural, para fins do disposto no inciso IV do *caput*, aquele que, simultaneamente, atenda os seguintes requisitos:

I - explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;

II - mantenha até dois empregados permanentes, sendo admitido ainda o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agropecuária o exigir;

III - não detenha, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;

IV - tenha, no mínimo, oitenta por cento de sua renda bruta anual proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e

V - resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo.<sup>352</sup>

Portanto, é possível notar que, assim como a Lei de Sementes, a Lei de Proteção de Cultivares nega completamente o papel dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais como inovadores e detentores de práticas tradicionais fundamentais à agricultura, voltando-se unicamente para o melhoramento genético desenvolvido por instituições de pesquisa.

Apesar do regime de exceção voltado aos pequenos agricultores, a Lei apresenta uma série de dificuldades para a doação e troca de cultivares, vedando completamente a sua comercialização nos mercados locais, o que afronta o direito ao livre uso das sementes.

Conclui-se, portanto que o sistema formal de sementes brasileiro tem violado vários diplomas internacionais. Viola sobretudo o TIRFAA, por afrontar o direito dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais em “conservar, usar, trocar e vender sementes ou material de propagação conservado nas propriedades”, protegido pelo Tratado<sup>353</sup>.

Viola a CDB, uma vez que afronta o princípio da preservação da diversidade biológica, associada à diversidade cultural, ao privilegiar um único sistema de sementes, baseado no modelo técnico/industrial de cultivares.

E viola também o viés multicultural adotado pela Constituição de 1988, porque vai no sentido contrário ao preceito constitucional de preservação do patrimônio sociocultural brasileiro<sup>354</sup>. Ainda afronta a Constituição por violar o princípio da preservação da diversidade

---

<sup>352</sup> Art 10, parágrafo 3 da Lei 9456/97.

<sup>353</sup> Art. 9.3 do TIRFAA.

<sup>354</sup> Art. 216 da CF.

genética, expressamente ligado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>355</sup>

O resultado disto tudo é um efeito nefasto sobre a preservação da agrobiodiversidade brasileira e para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas. Como ensina Juliana Santilli:

A conservação da agrobiodiversidade não é, entretanto, apenas uma questão ambiental. A segurança alimentar e nutricional de toda a população, o desenvolvimento rural sustentável, a inclusão social e o combate à fome e à miséria estão, direta ou indiretamente, relacionados à conservação e ao uso dos recursos da agrobiodiversidade.<sup>356</sup>

Aponta-se que o problema do sistema de sementes no Brasil, é antes de tudo político. Isto é, o poder político que representa aos interesses do agronegócio nacional e internacional (as multinacionais produtoras de sementes e insumos), tem tomado medidas de modo a beneficiar estes setores da economia. Entre estas medidas esta a produção legislativa.

É o que demonstra os seguintes Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional: O PL “das Sementes” (827/2015), o PL “das sementes *terminator*” (1117/2015), e o PL “do patenteamento dos seres vivos” (4961/2005).

O Projeto de Lei “das sementes” (827/2015), proposto pelo Deputado Federal Dilceu Sperafico (PP/PR) tem como objetivo modificar a Lei de Proteção de Cultivares, mencionada neste trabalho. O PL pretende ampliar os direitos de propriedade dos obtentores à produção resultante da cultivar. Assim, os agricultores ficarão proibidos de comercializarem, ou armazenarem com fim comercial, a produção resultante da cultivar, sem a autorização do obtentor.<sup>357</sup>

Além do mais, a reserva de sementes para uso próprio, de modo geral somente será permitida mediante o pagamento de *royalties* às indústrias. Veja que neste caso irá ocorrer um duplo pagamento sobre a sementes, o primeiro no momento de sua aquisição, e o segundo para o seu salvamento.<sup>358</sup>

Ademais, a troca e doação de cultivares por pequenos produtores, atualmente permitida no âmbito de programas/iniciativas desenvolvidos pelo Estado ou por organizações de agricultores, ficarão limitadas às iniciativas do Poder Público.<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup> Art. 225, § 1º, II, CF.

<sup>356</sup> SANTILLI, 2009, p. 138.

<sup>357</sup> JACOBOSKI, 2017, p. 12.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 12.

Ao seu turno, o PL “das sementes *terminator*” (117/2015) pretende fortalecer a apropriação dos bens comuns, entre eles as sementes, pelas empresas, por meio da chamada tecnologia de restrição de uso. Este Projeto pretende modificar a Lei de Biossegurança (11105/2005) para permitir o uso de sementes estéreis no caso de a) plantas biorreatoras (plantas modificadas geneticamente para uso industrial); b) plantas de reprodução vegetativa, tais como a cana e a batata e; c) quando o uso de sementes estéreis for uma medida de segurança à atividade desenvolvida.<sup>360</sup>

Este PL de iniciativa do Deputado Federal Alceu Moreira (PMDB/RS), membro da Frente Parlamentar Agropecuária, apresenta grande risco à biodiversidade brasileira, já que as variedades estéreis poderão causar a contaminação genética das sementes crioulas.<sup>361</sup>

Por fim, o PL “do patenteamento dos seres vivos” (4961/2005), proposto pelo Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), busca exatamente permitir no Brasil o patenteamento de partes de seres vivos e as substâncias deles extraídas. É literalmente a transformação da vida e da natureza em mercadorias à serviços das grandes multinacionais. Se aprovado, este PL ocasionará prejuízos incalculáveis à biodiversidade do país, já que qualquer substância e partes extraídas dos seres vivos, como os genes, poderão ser apropriados por empresas privadas.<sup>362</sup>

Isto posto, é possível vislumbrar que a agrobiodiversidade, a segurança e a soberania alimentar correm risco de serem mais prejudicadas, caso estas proposições legislativas sejam aprovadas no Congresso Nacional.

Portanto, é possível concluir que no Brasil persiste um sistema formal de sementes que não reconhece a importância das sementes crioulas dentro dos sistemas agroalimentares tradicionais, tão pouco reconhecem o direito ancestral dos povos indígenas sobre elas. Além do mais este sistema representa uma ameaça, uma vez que restringe de várias maneiras o direito dos povos indígenas em resgatar, usar, trocar, vender e conservar as sementes.

É, portanto, também em vistas destas restrições apresentadas pelo sistema formal de sementes, que este trabalho propõe o fortalecimento de alternativas nascidas fora do espaço institucional, de fundamental importância para a proteção das sementes tradicionais indígenas. Tais alternativas são a organização de feiras de trocas de sementes crioulas, de bancos de sementes populares, e de valorização dos guardiões e guardiãs de sementes, as quais vêm promovendo o resgate, uso e preservação das variedades tradicionais, e promovendo a

---

<sup>360</sup> Ibid., p. 12.

<sup>361</sup> Ibid., p. 12.

<sup>362</sup> Ibid., p. 12.

segurança e soberania alimentar dos povos indígenas.

Tratam-se, por assim dizer, de opções decoloniais, voltadas à valorização dos saberes, dos usos e costumes marginalizados durante séculos pelo saber dominante. Representam ainda, soluções nascidas no seio das próprias comunidades para o resgate e preservação das sementes tradicionais indígenas. É o que será abordado nas próximas páginas.

#### 4.3 O RESGATE E PRESERVAÇÃO DAS SEMENTES TRADICIONAIS COMO FORMA DE PROMOVER O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ENTRE OS POVOS INDÍGENAS: EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS PLURAIS E DECOLONIAIS

Este item pretende demonstrar como as iniciativas de resgate e preservação das sementes tradicionais são eficientes para a promoção do direito humano à alimentação dos povos indígenas. Partiu-se da concepção de que tais iniciativas são experiências plurais participativas paralelas ao Estado, bem como opções decoloniais nascidas dos povos para os próprios povos.

Para tanto, adotou-se as abordagens teóricas de Nina Pacari, Wolkmer e Pressburger. Ainda foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito das experiências de resgate das sementes tradicionais entre os povos indígenas, no âmbito nacional e no âmbito do Estado do Paraná, até se chegar ao caso da Terra Indígena de Pinhalzinho.

Nina Pacari desenvolveu estudos voltados a afirmação das identidades e instituições indígenas nos Andes. Tais estudos são hábeis em demonstrar como o poder colonizador, perpetuado na formação dos Estados, a partir de uma estrutura e saber oficiais, não foi suficiente a homogeneizar a diversidade étnica da América Latina.

Pacari discute a política a partir do saber filosófico indígena, e dos sistemas de gestão comunitários andinos, marginalizados durante séculos, mas que sobreviveram no seio das comunidades e que hoje emergem enquanto opção decolonial. Dentro deste sistema comunal o poder é encarado como resultado de vários elementos vitais.<sup>363</sup>

Entre eles está o conceito de “riscina”, o elemento que significa a vivência social harmoniosa. O “Pacta-pacta”, que significa o exercício da democracia não no sentido burguês ou socialista, mas no sentido de relacionamento de igual para igual, com participação coletiva

---

<sup>363</sup> PACARI, 2006, p.09.

e gestão social. E “muskui”, traduzido como “horizonte ideal para o futuro”, ou utopia, um conceito necessário para a ação voltada em direção da transformação social.<sup>364</sup>

Segundo Nina, é em direção ao “muskui” que a concepção comunal indígena do poder, e o pensamento decolonial estão apontando. Assim a autora propõe este sistema comunal como um plano de modelo decolonial, voltado à afirmação das identidades indígenas e a proteção de seus direitos históricos.<sup>365</sup>

Nina aponta que o que se vivencia nos Andes não é um caminho dentro de opções eurocêntricas, como o liberalismo e marxismo, mas uma desobediência epistêmica “dada pelas comunidades que foram “privadas de suas almas e que revelam ao seu modo de pensar e de saber”.<sup>366</sup>

Estas realidades decoloniais, apontadas por Pacari, ainda podem ser entendidas em alguns casos, conforme leciona Wolkmer<sup>367</sup>, como um pluralismo jurídico, na medida em que são espaços capazes de produzir normatividades próprias e orientar dinâmicas sociais, a partir de suas experiências cotidianas construídas ao longo do tempo.

O pluralismo jurídico, segundo o autor, tem por objetivo exatamente tornar perceptível a possibilidade e necessidade de produção normativa fora do ente oficial, o Estado. O entendimento central desta concepção é de que o Direito se exprime a partir das experiências humanas coletivas, não se vinculando essencialmente às regras estatais.<sup>368</sup>

Wolkmer<sup>369</sup> também aponta para a existência de um novo “pluralismo jurídico participativo”, que surge através da emergência de novos sujeitos, os coletivos, em prol de novas necessidades, os direitos construídos pelo processo histórico. Estes novos sujeitos representados pelos movimentos sociais representam um caminho de lutas em direção ao reconhecimento de suas necessidades enquanto direitos.

O autor defende a importância de se entender os movimentos sociais enquanto instâncias legitimadoras de práticas sociais e afirmação de direitos historicamente construídos. Para ele, estes movimentos sociais se apresentam interclassistas e autônomos em relação ao Estado. Desta forma, é perante um contexto de ausência ou ineficiência do Estado que os movimentos têm construído uma autorregulação, produzindo sua própria juridicidade.<sup>370</sup>

E aqui está o ponto chave indicado por Wolkmer. Pois é na realidade das práticas

---

<sup>364</sup> Ibid., p. 10.

<sup>365</sup> Ibid., p. 10.

<sup>366</sup> Ibid., p. 10.

<sup>367</sup> WOLKMER, 2015, p. 150.

<sup>368</sup> Ibid., p. 155.

<sup>369</sup> Ibid., p. 157.

<sup>370</sup> Ibid., p. 159.

cotidianas dos movimentos sociais e na ausência/ineficiência do Estado que reside um espaço ampliado para uma participação autêntica e constante do poder societário, que se revela na tomada e no controle de decisões, na produção legislativa e na resolução de conflitos. É aqui que este espaço também minimiza o papel “institucional/oficial/ formal” do Estado.<sup>371</sup>

Segundo o autor, a ineficácia estatal é resultado de uma concepção monista de produção jurídica, o que justamente tem aberto brechas para o desenvolvimento de sistemas normativos paralelos, os quais convivem com o sistema jurídico oficial do Estado. O monismo estatal é insuficiente para lidar com a diversidade da realidade concreta. Diferentemente, a normatividade que emerge das próprias experiências é eficiente para tratar das necessidades sociais específicas.<sup>372</sup>

É neste sentido que Wolkmer defende que o Estado não é o único detentor do poder político, nem a fonte exclusiva do Direito. A produção jurídica fora do Estado é válida e pertinente. O Estado, neste contexto, deve ser visto como uma opção paralela na busca pela concretude dos direitos, mas não como essencial.<sup>373</sup>

As teorizações de Pressburger<sup>374</sup> são muito semelhantes. Segundo o autor sempre existiu um direito alternativo ao oficial, assim como outra medicina alternativa aos padrões científicos impostos. O Direito Romano, por exemplo, teria sido uma alternativa contra o Direito Canônico.

Para Pressburger<sup>375</sup>, as concepções dogmática e formalista do direito oficial são resultado da perspectiva idealista do saber dominante. Trata-se de uma estrutura monista, na qual o direito é representado pela lei. Contudo, diante da insuficiência e crise deste modelo, surge a necessidade de construção de um direito mais eficiente e justo, que tenha suas raízes aterradas na insurgência das necessidades nascidas do conflito social. Assim, o autor parte do pressuposto de que as leis nem sempre representam os direitos que emergem das relações sociais.

Estes direitos insurgentes, longe de se normatizar e sem eficácia para toda a sociedade, se configura, por assim dizer, em estratégia dos sujeitos coletivos organizados, pois fornece o indicativo na construção de uma nova epistemologia. Pressburger ainda aponta que em que pese o direito oficial seja uma imposição ideológica, não se pode negar as lutas populares

---

<sup>371</sup> Ibid., p. 162.

<sup>372</sup> Ibid., p. 162.

<sup>373</sup> Ibid., p. 163.

<sup>374</sup> PRESSBURGER, 199, p 05.

<sup>375</sup> Ibid., p. 07.

dentro das formas oficiais, por um um Estado de Direito.<sup>376</sup>

É a partir de tais teorizações que se parte da premissa que as práticas dos povos indígenas sobre o resgate, uso e conservação de suas sementes tradicionais são direitos construídos ao longo do tempo. Direitos estes que insurgem das experiências e necessidades vivida pelas próprias comunidades e movimentos indígenas, ainda que não sejam reconhecidos por algumas legislações, a exemplo das Leis voltadas ao setor de sementes.

A partir das concepções de Wolkmer, considera-se existir um espaço de ausência do Estado, no qual o movimento indígena desponta enquanto verdadeiro ator na construção de orientações e iniciativas eficazes para a solução de suas necessidades.

A ausência do Estado se configura de duas formas. A primeira pela falta de efetividade das políticas públicas voltadas à promoção da segurança alimentar e das sementes tradicionais, o que perpassa pela baixa representatividade das populações indígenas nos conselhos gestores destas políticas. Esta crise de representatividade ainda está relacionada com à crise democrática do Estado brasileiro, mantida por um poder político conservador, fechado às classes populares.

A segunda se constitui pela existência de um sistema formal de sementes que não reconhece a importância que as sementes crioulas assumem dentro dos sistemas agroalimentares tradicionais, tão pouco reconhecem o direito dos povos indígenas sobre elas. Além do mais este sistema representa uma ameaça, uma vez que restringe de várias maneiras o direito das populações indígenas em resgatar, usar, trocar, vender e conservar as sementes.

Para além do espaço de ausência estatal, se impõe uma grande ameaça aos sistemas agrícolas tradicionais, que é o avanço do modelo hegemônico de agricultura. Um modelo agrícola industrial, pautado por um saber único, o saber técnico, que têm gerado efeitos nefastos aos sistemas agroalimentares tradicionais (impactos ambientais, econômicos, sociais, etc). No que tange às sementes tradicionais a principal ameaça aparece enquanto contaminação genética por sementes transgênicas.

Diante disto a grande necessidade que se impõe ao movimento indígena é a luta pela conservação de suas sementes tradicionais. Uma luta que tem um impacto fundamental na efetivação do direito humano à alimentação, haja vista que estas sementes são essenciais à manutenção da qualidade, diversidade e quantidade de alimentos. Alimentos estes que atendem à diferentes necessidades no seio das comunidades indígenas, desde à nutritiva, até à cultural, ambiental e social.

---

<sup>376</sup> Ibid., p. 07.

Como se verá adiante, as estratégias de luta do movimento indígena têm se mostrado eficientes para o resgate e conservação de suas variedades tradicionais. O presente trabalho dará enfoque nas iniciativas voltadas à construção das feiras e banco de sementes, e da valorização dos guardiões da agrobiodiversidade.

Contudo, parte-se da ideia de que tais iniciativas são opções que devem ser fortalecidas de modo paralelo ao fortalecimento da luta pelos espaços decisórios no âmbito estatal. Pois, nas palavras de Pressburger<sup>377</sup>, essas ações fornecem o indicativo de uma nova epistemologia, mas não se pode negar as lutas populares dentro das formas oficiais, por um Estado de Direito.

Passemos à análise das iniciativas, realizando-se uma revisão bibliográfica sobre as experiências dos povos indígenas no resgate de suas sementes tradicionais, até se chegar ao caso da Terra Indígena de Pinhalzinho.

O desaparecimento de sementes cultivadas por povos indígenas é constante ao longo da história. A perda de variedades contribui para a insegurança alimentar e diminuição da diversidade de alimentos, incluindo espécies de grande valor para os rituais tradicionais<sup>378</sup>. Trata-se do fenômeno chamado erosão genética, que consiste justamente na perda de variedades de sementes crioulas, e conseqüentemente na perda das variedades genéticas<sup>379</sup>.

O povo indígena Krahô, pertencente à família timbira e ao troco linguístico macro-jê foram os precursores das iniciativas voltadas ao resgate das sementes tradicionais. Atualmente eles vivem em um território de 302 mil hectares no nordeste do Tocantins, englobando 28 aldeias. Era um povo originalmente nômade que teve que se adequar com a demarcação de seu território na década de 1940.<sup>380</sup>

Com o processo de sedentarização a que foram submetidos, e com as ações governamentais no sentido de adequar sua cultura agrícola à novas práticas, como o monocultivo de arroz, tiveram seu sistema agroalimentar perturbado, perdendo diversos recursos genéticos. Muitos alimentos que antes eram abundantes, se tornaram escassos, impactando diretamente na segurança alimentar deste povo, inclusive com interferência direta em seus rituais religiosos e atividades sociais.<sup>381</sup> Algumas variedades de milho desaparecidas

---

<sup>377</sup> PRESSBURGER, 199, p. 05.

<sup>378</sup> MORAES, 2017, p. 22.

<sup>379</sup> ANTUNES et al, 2015, p. 256.

<sup>380</sup> DIAS et al, 2015, p. 196.

<sup>381</sup> Ibid., p. 196.

estavam relacionadas à lenda mítica da Estrela Catxêkwy, uma estrela-mulher que desceu a terra e deu ao povo Krahô suas sementes tradicionais.<sup>382</sup>

No ano de 1995 algumas lideranças desta etnia tomaram a iniciativa de procurar a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, pois haviam ouvido que lá estavam armazenadas muitas de suas sementes tradicionais. A partir deste contato com a Embrapa os indígenas reconheceram e puderam resgatar várias de suas sementes crioulas.<sup>383</sup>

A partir daí se desenvolveram no âmbito das comunidades projetos, com cooperação da Embrapa e Funai, nos quais se trabalhou para as seguintes ações: identificação e apoio aos guardiões das sementes, promoção de feiras de trocas de sementes tradicionais, e resgate e reintrodução de variedades perdidas.<sup>384</sup>

A partir de 1997 começaram a ocorrer periodicamente as feiras de trocas de sementes, contando até 2015 com nove edições. As feiras reúnem em torno de 2 mil indígenas entre os Krahô, e outras 16 etnias, como a Paresi, Guarani e Xavante. Os resultados foram tão visíveis que há oito anos o povo Krahô, que recebia sementes da Funai, passou a ser independente em relação às sementes para a sua agricultura.

Esta experiência surgiu a partir do movimento do povo perante a perda de suas variedades tradicionais, envolvendo reflexão comunitária, mobilização das lideranças e aproximação dos sistemas de conservação, para promover o resgate de sementes.<sup>385</sup>

Existem muitos outros relatos de povos indígenas que, assim como os Krahô, tomaram iniciativas a fim de promover o resgate de suas sementes tradicionais. Todos os resultados são muito semelhantes, e vão no sentido do aumento da diversidade de espécies nos roçados, bem como em maior segurança e soberania alimentar das comunidades indígenas. Existem casos, inclusive, em que houve a retomada da agricultura tradicional, a partir do resgate das sementes.<sup>386</sup>

Atualmente as feiras de sementes constituem o principal espaço de troca das sementes crioulas, tradicionais ou locais, embora a troca também possa ocorrer em festas de sementes e de colheitas locais, assim como nas próprias comunidades. A troca de sementes faz parte de uma cultura muito antiga dos povos indígenas, gerando efeitos positivos na conservação, adaptação e ampliação da diversidade biológica. Juntamente com a troca da semente, ocorre a

---

<sup>382</sup> Ibid., p. 196.

<sup>383</sup> Ibid., p. 198.

<sup>384</sup> Ibid., p. 198.

<sup>385</sup> Ibid., p. 201.

<sup>386</sup> Ibid., p. 203.

troca do conhecimento associado ao seu uso, o que também promove a proteção e ampliação do patrimônio cultural dos povos.<sup>387</sup>

O processo de construção de uma feira requer a criação de uma consciência coletiva por parte dos grupos locais, sendo facilitada quando existe apoio por parte de instituições que promovam o fomento. As próprias ocorrências das feiras de sementes nas comunidades têm cumprido a função de motivar os agricultores a procurarem tais espaços para o resgate de variedades perdidas.<sup>388</sup>

As feiras ainda têm mapeado e promovido a formação dos guardiões e guardiães de sementes crioulas ou da agrobiodiversidade. Eles são aquele indígena ou membro de um povo tradicional que tem por hábito cultural conservar as variedades das sementes utilizadas pelo seu povo. Os guardiões ainda possuem um conhecimento profundo sobre o comportamento das variedades no meio ambiente, sobre a forma de plantio e utilização como alimento. Trata-se de um conhecimento repassado de geração em geração pelos ancestrais.<sup>389</sup>

Por comumente se tratarem de indivíduos mais idosos que se encontram sozinhos, pois seus parentes muitas vezes migraram para a cidade, os guardiões ficam mais vulneráveis a serem convencidos de estarem ultrapassados em relação aos agricultores que adotaram as tecnologias modernas. Com isso ocorre o desaparecimento de muitos guardiões e guardiães de sementes, juntamente com o desaparecimento das variedades crioulas. Ocorre, assim, uma erosão genética e também cultural.<sup>390</sup>

As casas de sementes ou bancos populares de sementes também são iniciativas que têm promovido o resgate das sementes tradicionais. São organizações locais, geralmente mantidas por guardiões e guardiães de sementes, onde as sementes são armazenadas com o intuito de promover a sua preservação, e assim manter o acesso da comunidade às variedades importantes para a agricultura e alimentação. Os bancos de sementes têm sido encarados como uma tecnologia social de grande relevância.<sup>391</sup>

A organização inicial de um banco de sementes geralmente requer a mobilização de toda a comunidade para a organização e produção das sementes que irão compor o estoque do banco. Esta prática de seleção e estocagem dos grãos está intimamente ligada à própria cultura e história da comunidade, com a escolha de variedades que são adaptadas ao próprio local e são resultados de anos de experimentação. Por servirem de estoques de sementes utilizáveis

---

<sup>387</sup> FONSECA et al, 2015, p. 02.

<sup>388</sup> Ibid., p. 03.

<sup>389</sup> ANTUNES et al, 2015, p. 258.

<sup>390</sup> Ibid., p. 260.

<sup>391</sup> VASCONCELOS; MATA, 2013, p. 04.

para safras futuras, os bancos fomentam a autonomia, segurança e soberania alimentar no seio das comunidades.<sup>392</sup>

No Paraná as feiras de sementes tiveram início no ano de 1998 a partir de um grupo de mulheres da comunidade de Pinhalão, Município de União da Vitória, que pensaram em uma forma de resgatar as sementes presentes na comunidade. A partir de então todos os municípios da região passaram a aderir às feiras municipais de sementes, as quais se expandiram para feiras regionais e estaduais. Desde 1998 já foram realizadas mais de 90 feiras de sementes municipais e 10 feiras regionais de sementes crioulas e da biodiversidade.<sup>393</sup>

Estas primeiras feiras foram e continuam se realizando com o grande apoio da AS-PTA Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, associação sem fins lucrativos, em conjunto com outras organizações da agricultura familiar, com os sindicatos dos trabalhadores rurais, e por meio do Programa de Desenvolvimento Local da Região do Contestado. O foco das feiras é promover o resgate, avaliação, conservação, multiplicação, armazenamento e comercialização das sementes crioulas, dando base para a transição agroecológica. Outras iniciativas como a identificação dos guardiões e construção de bancos populares também acontecem.<sup>394</sup>

Entre os povos indígenas, a Terra Indígena de Pinhalzinho, localizada no município de Tomazina tem sido a pioneira no Estado quanto às iniciativas de resgate das sementes tradicionais. Na TI vivem cerca de 160 indígenas Guarani Nhandewa, divididos em três núcleos, num território de aproximadamente 600 hectares. Ela foi demarcada pela Funai em 1986, mas os últimos grileiros apenas saíram do local mediante ação judicial no ano de 2009. Assim, os Guarani nunca tiveram condições de desenvolver suas práticas tradicionais, em função do esgotamento à que a terra foi submetida por meio dos cultivos de soja, eucalipto e gado.<sup>395</sup>

Sem pretender esgotar o tema, mas apenas à título de contextualização, a literatura aponta que a denominação Guarani engloba os povos que compartilhavam de uma mesma língua. Eles ainda são divididos em Kaiowá, Mbyá e Nhandewa, conforme o seu dialeto e práticas culturais. A palavra *Nhandewa* tem o significado de “nossa gente”.<sup>396</sup>

Desde a dominação europeia até o início do século XX são conhecidos movimentos migratórios entre os povos Guarani, conforme a orientação de seus líderes religiosos, em

---

<sup>392</sup> NASCIMENTO, 2011, p. 130.

<sup>393</sup> JANTARA, 2015, p. 21.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>395</sup> ALMEIDA, 2012, p. 49.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 49.

busca da terra sem mal, ou *yvy Marãey*, que envolve a questão geográfica e o encontro do caminho espiritual.<sup>397</sup>

Porém, a identidade Guarani é culturalmente conectada à terra, em uma simbiose que envolve o meio físico com o meio social. Este espaço é chamado de *tekhoa*, e abarca ainda as dimensões político-religiosas da comunidade, essenciais à identidade Guarani.<sup>398</sup>

A organização social dos povos Guarani é baseada nas relações familiares de solidariedade, chamada de “economia de reciprocidade”. Dentro destas relações os membros das comunidades estão em constante movimento, formando uma rede dinâmica de interações e trocas, entre as quais estão as trocas das sementes.<sup>399</sup>

A literatura ainda indica os povos Guaranis como excelentes agricultores, que realizavam seus roçados no sistema de corte e queima. Estes povos sempre desenvolveram uma extensa variedade de alimentos, o que se evidencia pelo conhecimento prático expresso na língua Guarani para designar os diversos tipos de solo, terra, espécies vegetais e características ecológicas. Mas o milho e a mandioca são apontados como as culturas primordiais.<sup>400</sup>

Os Guarani Nhandewa da TI de Pinhalzinho são parentes diretos dos Guarani Nhandewa da TI de Laranjinha, localizada no município de Santa Amélia, e do Acampamento Posto Velho. Existe uma transição constante das famílias entre as aldeias, num sistema de mobilidade e reciprocidade que permite relações de troca e colaboração.<sup>401</sup>

A erosão de suas sementes tradicionais fez com que as lideranças da TI de Pinhalzinho tomassem medidas para retomar as práticas tradicionais e promover a segurança e soberania alimentar da aldeia. O primeiro passo foi a realização de um levantamento da sociobiodiversidade presente na TI de Pinhalzinho.<sup>402</sup>

Neste levantamento foram constatadas 16 variedades tradicionais, entre as quais variedades de palmito, mandioca, milho tradicional Guarani, feijão tradicional indígena e batata-doce. Também foram constatadas variedades de milho que foram perdidas, entre as quais o milho pintado (*awati para*) e o milho roxo (*awato owy*). Segundo este levantamento,

---

<sup>397</sup> Ibid., p. 49.

<sup>398</sup> Ibid., p. 35.

<sup>399</sup> Ibid., p. 36.

<sup>400</sup> Ibid., p. 42.

<sup>401</sup> Ibid., p. 49.

<sup>402</sup> Ibid., p. 80.

todos estes produtos estão de alguma forma ligados à espiritualidade indígena, e a sua escassez comprometeram a reprodução cultural dos Guarani.<sup>403</sup>

A partir do levantamento e da situação de escassez, os indígenas da TI de Pinhalzinho elegeram 21 variedades de sementes tradicionais como prioritárias para a sua recuperação, entre as quais variedade de milho, feijão, guabiroba, araçá, jenipapo, cana de açúcar e urucum.<sup>404</sup>

Assim, a primeira iniciativa realizada após o levantamento foi a “I Feira de Troca de Sementes Tradicionais Indígenas, no ano de 2011”. Esta primeira feira organizada pelas lideranças da TI de Pinhalzinho e teve apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFPR) e Funai, sendo ainda articulada com outros movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, e o movimento agroecológico.<sup>405</sup>

Nesta primeira feira estiveram presentes indígenas Kaingang da TI São Jerônimo e Guarani da TI Queimadas, pois foram os únicos que conseguiram recursos públicos para a locomoção, totalizando 300 participantes. No evento ocorreram apresentações culturais indígenas, palestras e oficinas de temas variados, entre os quais temas relacionados ao manejo e preservação de variedades tradicionais. As sementes ainda foram abençoadas pelo *tchamoi*, sábio rezador da cultura Guarani.<sup>406</sup>

Somente nesta primeira feira foram possíveis resgatar várias variedades tradicionais dos Guarani que haviam se perdido. A feira já está em sua 4ª edição. No ano de 2017 ela ocorreu entre as datas de 25 a 26 de agosto, com o nome de “4ª Feira de Sementes Crioulas Indígena *Ymãu* e Mudanças Nativas: forjados na batalha os Guardiões das Sementes Crioulas, são os guerreiros que nunca desistem”<sup>407</sup>. Ao final deste subcapítulo se encontram duas imagens ilustrativas da 4ª edição da Feira.

Atualmente, a fim de fortalecer a luta pelo resgate das sementes crioulas e fazer resistência frente ao modelo de produção agrícola hegemônico, a TI de Pinhalzinho articulou-se com a Rede de Sementes da Agroecologia – ReSA. A ReSA é a primeira rede de articulação popular, que funciona de maneira informal e descentralizada do Paraná, com o objetivo de fortalecer a preservação, o resgate, a produção, a reprodução, o melhoramento, a comercialização e a troca de sementes locais, tradicionais ou crioulas.<sup>408</sup>

---

<sup>403</sup> Ibid., p. 80.

<sup>404</sup> Ibid., p. 80.

<sup>405</sup> Ibid., p. 82.

<sup>406</sup> Ibid., p. 82.

<sup>407</sup> ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA TERRA INDÍGENA DE PINHALZINHO, 2017.

<sup>408</sup> FABRO; LOSS, 2016, p. 29.

A ReSA tem como escopo dar maior visibilidade política e capacidade de enfrentamento às diversas ameaças sofridas, resultantes do pacote tecnológico imposto pelo agronegócio latifundiário, além de fomentar a construção e troca de saberes e experiências tradicionais e agroecológicos entre os agricultores familiares, camponeses e povos e comunidades tradicionais do Paraná. Atualmente ela conta com a participação de aproximadamente 16 entidades, entre organizações e movimentos sociais.<sup>409</sup>

Em uma das reuniões da ReSA, realizada na data de 16 de março de 2017, na Associação Brasileira de Amparo à Infância - Fundação Vida para Todos ABAI, realizou-se um estudo de caso, por meio de um questionário qualitativo voltado a uma das lideranças indígena da TI de Pinhalzinho. O objetivo do questionário foi analisar a situação alimentar da TI, e a importância do resgate de variedades tradicionais para a segurança e soberania alimentar na aldeia.

A partir dos relatos da liderança indígena, percebeu-se que a alimentação dos indígenas Guarani Nhandewa da TI de Pinhalzinho se divide na parte espiritual e na convencional. A alimentação espiritual tem como base o milho tradicional indígena, a mandioca, a caça e o peixe. É a alimentação utilizada em suas “casas de reza”, e tem por função às práticas religiosas, entre as quais o ritual de recebimento dos nomes das crianças, e a limpeza do corpo.

A alimentação convencional é àquela de todos os dias, e tem como base o arroz e feijão, complementando-se com muitos outros alimentos como o milho, peixe, canjica, e farinha de milho. O preparo dos dois tipos de alimentos, o religioso e o convencional, ocorrem de maneira diferente. O primeiro é desprovido de qualquer base industrializada, como o óleo de cozinha comercial, enquanto no segundo existe maior flexibilidade.

A TI conta com um posto de saúde com uma equipe completa. Segundo o relato da liderança indígena, esta equipe faz o acompanhamento nutricional de todas as crianças, por meio do controle do peso e altura, mas não são realizados trabalhos voltados ao esclarecimento e orientação nutricional. O que se verifica hoje na TI é o problema da obesidade entre as crianças, fruto de um modelo de alimentação industrializado.

Quanto à origem dos alimentos utilizados pelos indígenas Guarani de Pinhalzinho, a liderança indígena relatou que uma parte é cultivada na TI, e outra parte têm origem na compra pelas famílias. Esporadicamente a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab ainda distribui cestas básicas, de acordo com um mapeamento de alto risco das famílias.

---

<sup>409</sup> Ibid., p. 29.

A aldeia não participa de nenhuma política específica voltada à segurança alimentar, ou a venda e compra de alimentos. Apenas a escola da TI recebe alimentos por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, produzidos no próprio município. Antes da chegada destes alimentos as crianças da aldeia apresentavam dificuldade em se alimentar dos alimentos repassados pelo governo, de base mais industrializada, de modo que a grande maioria chegava a perecer na escola.

Quanto aos alimentos cultivados na própria aldeia, a liderança indígena explicou que se procura, na medida do possível, apenas o cultivo de variedades tradicionais, mas que ainda não são autossuficientes em sementes. O plantio na TI é totalmente livre de transgênicos e agrotóxicos, e nos últimos seis anos a aldeia está lutando para o resgate de suas sementes tradicionais, por meio do sistema de trocas através das feiras de sementes crioulas.

Até a realização das feiras os Guarani Nhandewa de Pinhalzinho haviam perdido 90% de suas variedades tradicionais. Com o início das feiras em 2011 eles já conseguiram resgatar em torno de 40% do que foi perdido, como o milho branco, milho da palha-roxa, feijão rosinha e feijão zebrinha. À título de ilustração, na sequência deste item do trabalho consta uma figura demonstrativa de variedades de milhos crioulos, utilizados por várias comunidades tradicionais. Diferentemente do milho industrial/transgênico, as sementes tradicionais se caracterizam pela heterogeneidade, como é possível observar na figura.

As feiras ainda são um espaço onde ocorrem apresentações culturais indígenas, jogos indígenas, oficinas e conversas sobre a resistência do povo na luta por seus direitos territoriais, culturais, dentre tantos outros.

Um apoio de fundamental importância para o início e continuação das feiras, segundo a liderança, foi da AS-PTA. E agora a articulação com a ReSA tem o objetivo de fortalecimento das iniciativas para fazer resistências às ameaças do modelo agrícola dominante, como a contaminação das sementes tradicionais por transgênicos.

Na TI de Pinhalzinho ainda existe a dificuldade de encontrar mel, uma vez que ela está rodeada por propriedades que utilizam transgênicos e veneno, o que dificulta a reprodução dos agentes polinizadores. Até o momento da entrevista a aldeia estava com vários rituais religiosos comprometidos em função da ausência da cera de abelha sem ferrão. Contudo, em conversa na reunião da ReSA, outros membros da rede mencionaram conservar esta espécie de abelha, de modo que se efetivou a doação desta espécie para que os Guarani pudessem retomar suas práticas religiosas.

A TI de Pinhalzinho também apresenta vários guardiões e guardiães de sementes, que reproduzem as variedades tradicionais e distribuem à comunidade. O grande foco em relação aos guardiões tem sido a escola, por meio da conscientização e sensibilização das crianças quanto à sua importância. O que se pretende é que as crianças sejam as próximas guardiães das sementes. Junto à escola também se tem trabalhado para a formação de um banco de sementes comunitário.

Segundo a liderança entrevistada, a meta da aldeia com as iniciativas de resgate, uso e preservação das sementes tradicionais é chegar à “independência e autossuficiência na produção de alimentos”, é ter a liberdade de “plantar o que se quer e comer o que se quer”.

A partir dos relatos da liderança indígena, nota-se que as ações do movimento indígena, quais sejam, a realização de feiras de troca de semente, a valorização dos guardiões da agrobiodiversidade, e o projeto de construção de um banco de sementes comunitário, têm se mostrado eficientes para o resgate e conservação de suas variedades tradicionais, assim como na promoção do direito humano à alimentação dos povos indígenas.

Observou-se na TI de Pinhalzinho que o resgate das sementes e alimentos tradicionais possibilitou a retomada das práticas culturais religiosas, e a ampliação das práticas tradicionais agrícolas. Isto resultou em uma maior segurança e soberania alimentar para a comunidade. A continuidade das feiras de troca de sementes crioulas, o trabalho de conscientização com as crianças da escola, e o projeto de construção de um banco comunitário de sementes são ações que contribuirão para ampliar ainda mais a segurança e a soberania alimentar da aldeia indígena.

Foi possível notar que as feiras de sementes ainda constituem um espaço de articulação e formação política para os povos indígenas, já que é uma oportunidade para a discussão acerca das ameaças aos seus direitos, e de formas de resistência em sua defesa. Também é um espaço de fortalecimento dos laços culturais e sociais, já que ocorre a intensa troca de saberes, sementes, e a prática de jogos e rituais tradicionais ligados aos povos indígenas.

Estas feiras estão em total consonância com as diretrizes de diplomas internacionais como o TIRFAA e CDB, com as diretrizes constitucionais de preservação do patrimônio sociocultural dos povos, e dialogam de perto com as iniciativas previstas na PNSAN, PNAPO, PNGATI e PNPCT, e seus respectivos planos.

Aponta-se para o desafio de ampliar o apoio no desenvolvimento de tais iniciativas. Os espaços das feiras de sementes se mostram promissores para o estabelecimento de parcerias

com instituições públicas e organizações não governamentais, a fim de possibilitar a própria continuidade das ações, e para a efetivação das políticas públicas analisadas por este trabalho. Indica-se, assim, a importância da presença dos representantes das instituições e organizações nestes espaços.

Constatou-se, ainda, que o espaço público-estatal mais próximo à comunidade, o posto de saúde, não tem sido eficiente para trabalhar a questão alimentar a partir de uma perspectiva multicultural. Em que pese a importância enorme cumprida pela unidade de saúde no monitoramento biomédico-nutricional das crianças da aldeia, aponta-se para a necessidade de uma abordagem educativa alimentar voltada para a valorização e o resgate das práticas alimentares tradicionais.

Portanto, o presente estudo de caso demonstra iniciativas nascidas do próprio movimento indígena, a partir da necessidade alimentar de resgate das variedades de sementes tradicionais perdidas em função de várias causas externas à comunidade, entre elas o avanço do agronegócio. Estas iniciativas, quando comparadas às ações de políticas públicas estatais, que muitas vezes se mostram falhas ou ausentes, são eficientes para a promoção do direito humano à alimentação junto aos povos indígenas.

Tratam-se de espaços paralelos ao Estado que facilitam as dinâmicas de uso, trocas, doação, venda e armazenamento das sementes entre as comunidades indígenas, com base nos conhecimentos e experiências milenares dos povos sobre suas sementes. Assim, segundo as teorizações de Wolkmer<sup>410</sup>, estas iniciativas se configuram enquanto um pluralismo jurídico participativo, na medida em que o Estado não é a fonte exclusiva do Direito, e que a regulação das dinâmicas sociais fora de sua esfera de atuação é válida e pertinente.

O livre uso das sementes por parte dos povos indígenas, por constituir uma prática milenar, é um direito que insurge dos próprios povos e sobre o qual nenhuma legislação pode se sobrepor. Entende-se que as restrições apresentadas pela Lei de Sementes e pela Lei de Proteção de Cultivares não pode ser aplicável à dinâmica de uso das sementes pelos povos indígenas.

Estas iniciativas, tratam-se, por assim dizer, de verdadeiras opções decoloniais, voltadas à valorização dos saberes, das práticas e organizações tradicionais dos indígenas Guarani Nhandewa, marginalizadas e desvalorizadas durante séculos. Pois como ensina Nina Pacari<sup>411</sup>, a opção decolonial nasce fora das opções eurocêntricas, como o liberalismo e o

---

<sup>410</sup> Ibid., p. 163.

<sup>411</sup> PACARI, 2006, p. 10.

marxismo, e é construída pela desobediência epistêmica “dada pelas comunidades que foram privadas de suas almas e que revelam o seu modo de pensar e de saber”.

**Figura 1** - 4ª Feira de Sementes Crioulas da Terra Indígena de Pinhalzinho



FONTE: CARIGNANO, Julio (2017).

**Figura 2** - 4ª Feira de Sementes Crioulas da Terra Indígena de Pinhalzinho



FONTE: NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE IBAITI (2017).

**Figura 3** - Milho crioulo utilizado por várias comunidades tradicionais



FONTE: AS-PTA (2013).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do objetivo central traçado neste trabalho, conclui-se que as políticas públicas analisadas em sua maioria (PNSAN, PNAPO, PNGATI e PNPCT) mostraram-se teoricamente eficientes em relação as necessidades alimentares específicas dos povos indígenas. Elas foram construídas a partir de uma abordagem multicultural e decolonial, voltada à valorização dos sistemas agroalimentares tradicionais, o que inclui as sementes tradicionalmente utilizadas pelas populações indígenas. Ganham destaque dentro destas políticas e seus respectivos planos, as ações de resgate, uso e preservação das sementes tradicionais, como fator fundamental para a segurança e soberania alimentar dos povos indígenas.

A Política Nacional de Saúde aos Povos Indígenas é uma política de grande abrangência, uma vez que sua implementação ocorre por meio da própria Política Nacional de Saúde em todos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas, mas para além das iniciativas biomédicas, carece de ações com abordagens diferenciadas, que fortaleçam as práticas alimentares tradicionais dos povos indígenas.

Assim, com exceção da Política Nacional de Saúde aos Povos Indígenas, todas as

demais políticas estão em consonância com a perspectiva multicultural adotada pela Constituição Federal de 1988, bem como dialogam com as diretrizes de diplomas internacionais como a CDB, o TIRFAA, a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Contudo tais políticas enfrentam o desafio de sua execução junto às terras indígenas da União, desafio este que perpassa pela necessidade de maior representatividade das populações indígenas nos conselhos gestores destas políticas. Esta crise de representatividade ainda está relacionada com a crise democrática do Estado nacional, mantida por um poder político conservador, fechado às classes populares.

É a partir deste contexto de falhas ou mesmo ausência de políticas públicas, a partir das ameaças aos sistemas agroalimentares tradicionais, por meio do avanço do agronegócio, bem como a partir das restrições ao livre uso das sementes, impostas pelo sistema formal, que este trabalho propõe o fortalecimento de alternativas nascidas do próprio movimento indígena, como meio de promover o direito humano à alimentação junto aos povos indígenas.

Tais iniciativas são a organização de feiras de trocas de sementes, bancos de sementes comunitários, e a valorização e resgate dos guardiões e guardiãs de sementes tradicionais. A partir do estudo de caso na Terra Indígena de Pinhalzinho, localizado no município de Tomazina – PR, constatou-se que estas ações são eficientes para o resgate, uso e preservação das sementes tradicionais, e por isso exercem importante função na promoção da segurança e soberania alimentar junto à comunidade indígena analisada.

Estas iniciativas ainda constituem importantes espaços de articulação e fortalecimento político do movimento indígena, por ser local de troca de saberes, experiências e fortalecimento dos laços comunitários.

Apontam-se para estas iniciativas como experiências plurais participativas, paralelas ao Estado, com a função de facilitar as dinâmicas de uso, trocas, doação, venda e armazenamento das sementes entre as comunidades indígenas. Por nascerem a partir das experiências e dos conhecimentos milenares dos indígenas sobre suas sementes, tais iniciativas ainda se mostram enquanto opções decoloniais, nascidas dos povos para os próprios povos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5ed. Editora da UFRS, 2004.

ALMEIDA, Thiago Valente Vieira de et al. **A agrobiodiversidade nas terras indígenas guarani Nhandewa no norte do Paraná: memória, resgate e perspectivas**. 2012. Disponível em:<<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/152>>.

ANTUNES, Irajá Ferreira et al. Evolução histórica da identidade do guardião de sementes no Rio Grande do Sul. In: **Agrobiodiversidade** (edição técnica: SANTILLI, Juliana et al) – Brasília, DF: Embrapa, 2015. 1ª edição, Volume 2.

ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA(AS-PTA). **O valor das sementes crioulas**, 2013. Disponível em:< <http://aspta.org.br/2013/09/o-valor-das-sementes-crioulas-entrevista-com-flavia-londres/>>. Acesso em set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA TERRA INDÍGENA DE PINHALZINHO. **4ª Feira de Sementes Crioulas Indígena Ymãu e Mudanças Nativas: forjados na batalha os Guardiões das Sementes Crioulas, são os guerreiros que nunca desistem**, 2017.

BEZERRA, ISLANDIA; ISAGUIRRE, Katya. 13798-**Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Agroecologia: desafios e perspectivas teórico-prático**. Cadernos de Agroecologia, v. 8, n. 2, 2013.

BEZERRA, Islandia; ISAGUIRRE, Katya. **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA): da violação histórica à sua concepção**. Doi: 10.5020/2317-2150.2014.v19n3p675. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 19, n. 3, p. 675-692, 2015.

BRASIL AGROECOLÓGICO. **Composição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**. Disponível em:< [http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/user\\_1/Membros%20CNAPO.pdf](http://www.agroecologia.gov.br/sites/default/files/user_1/Membros%20CNAPO.pdf)>.

CANESQUI, Ana Maria et al. Antropologia e alimentação. **Revista de Saúde Pública**, 1988. Disponível em:<<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/16648>>. Acesso em jul. 2017.

CARTA CAPITAL. **Disputa por terra coloca quilombolas e indígenas na mira**, 2017. Disponível em:< <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/disputa-por-terra-coloca-quilombolas-e-indigenas-na-mira>>. Acesso em set. 2017.

CARDOSO, A. M. et al. **Inquérito nacional de saúde e nutrição dos povos indígenas**. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2009.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da Análise do Cadastro Único e do Sisvan**, 2014. Disponível em:<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/estudo\\_tecnico\\_MapaInsan.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/estudo_tecnico_MapaInsan.pdf)>.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019)**. Disponível em:<<http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>>. Acesso em jul.2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica**, 2016-2018. Disponível em:<[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PLANAPO\\_2016\\_2019.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/PLANAPO_2016_2019.pdf)>. Acesso em jun. 2017.

COLAÇO, Thaiz Luzia. O Direito à consulta nas Constituições latino-americanas: regulamentação e efetivação. In: **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. Orgs. WOLKMER, Antonio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca, Karywa: 2015, São Leopoldo. Disponível em:<<https://constitucionalismodemocratico.direito.ufg.br/up/332/o/novo-constitucionalismo2.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

CONSELHO INDIGENÍSTA MISSIONÁRIO. **Violência contra indígenas no Brasil é tema de audiência pública na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, 2017. Disponível em:<[http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=9530&action=read](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=9530&action=read)>. Acesso em out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Consea pede ao Supremo que garanta os direitos dos povos indígenas**, 2017. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/agosto/consea-pede-ao-supremo-que-garanta-os-direitos-dos-povos-indigenas>>. Acesso em set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Conselheiros do CONSEA**. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/conselheiros-da-sociedade-civil/conselheiros-da-sociedade-civil>>. Acesso em jul. 2017.

DE MORAES, Clara Sales et al. Povos Indígenas e agrobiodiversidade: identificação dos participantes e variedades agrícolas da IX Feira Krahô de Sementes Tradicionais. **Cadernos de Agroecologia**, v. 9, n. 3, 2014.

DIAS, Terezinha Aparecida Borges et al. Agrobiodiversidade indígena: feiras, guardiões e outros movimentos. In: **Agrobiodiversidade** (edição técnica: SANTILLI, Juliana et al) – Brasília, DF: Embrapa, 2015. 1ª edição, Volume 2.

DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; ARBOS, Kerlay Lizane. Constitucionalismo x democracia: o multiculturalismo e as comunidades tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 34, n. 01, 2011. Disponível em:<<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9898>>. Acesso em jul. 2017.

FABRO, Janete Rosane; LOSS, Elisângela Bellandi. **Violação dos Direitos e a perda da Biodiversidade**, 2016. In: Revista Cambota, ano XLII, nº272, dezembro de 2016, 40fl.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. 232 f.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de; PENA, Paulo Gilvane Lopes. **Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura**. 2007. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/2444>>. Acesso em jul. 2017.

FONSECA, Cristine da; ANTUNES, Irajá Ferreira; VILLELA, Alexandre Terracciano. Feiras de trocas de sementes crioulas: um intercâmbio de conhecimento e material genético, no sul do Rio Grande do Sul. In: **V Congresso Latinoamericano de Agroecología-SOCLA (7 al 9 de octubre de 2015, La Plata)**. 2015. Disponível em:<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/52414>. Acesso em jul. 2017.

FUNAI. **Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas: balanços e perspectivas de uma nova política indigenista PPA 2012-2015**. Brasília, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍndIO. Sobre o Conselho. Disponível em:<<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1/sinteses>>. Acesso em jul. 2017,

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍndIO. **Conselho Nacional de Política Indigenista**. Disponível em:<<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1>>. Acesso em jul. 2017.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo Latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: RIBAS, Luiz Otávio (Ed.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível**. Editora Expressão Popular, 2014. Disponível em:<<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 2 ed. Porto Alegre: Ed. UniversidadeUFRGS, 2001.

HOLANDA, Francisco S. Rodrigues. **A gestão dos recursos hídricos e a sustentabilidade de agroecossistemas**. Informe UFS, São Cristóvão, ano IX – Nº312 – 9 de janeiro de 2003.

HÖFLING, ELOISA DE et al. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 2001. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em jul. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política anti-indígena avança: Funai tem corte de mais de 50% no orçamento**, 2017. Disponível em:<<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/maio/politica-anti-indigena-avanca-funai-tem-corte-de-mais-de-50-no-orcamento>>. Acesso em jul. 2017.

JACOBOVSKI, Alessandra. Agricultores sem direitos: legalização dos retrocessos na agrobiodiversidade. In: **Cartilha 16a Jornada de Agroecologia**. Org: HADICH, C.; LENON, W.; BITTENCOURT, N, 2017.

JANTARA, André Emilio; SILVA, Fabio Jr. Pereira da. **Sementes crioulas: estratégias para assegurar renda com autonomia na agricultura familiar camponesa.** In: Caderno de textos da 14ª Jornada de Agroecologia: diálogos e experiências, 2015.

LIMA, D; AMARAL, J.; SANTO, S.; SARAIVA, S.; DINIZ, A.; SOARES, Z. **Cultura e Alimentação Indígena**, 2016. Web artigos, 2016. Disponível em:<<http://www.webartigos.com/artigos/cultura-e-alimentacao-indigena/143254>>. Acesso em out. 2017.

MÉNDEZ, Cecilia Díaz; BENITO, Cristóbal Gómez. Sociología y alimentación. **Revista internacional de sociología**, v. 63, n. 40, p. 21-46, 2005.

MIGNOLO, Walter D. **Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política.** Traduzido por Ângela Lopes Norte. Caderno de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade, nº 34, p. 287-324, 2008. Disponível em:<<http://www.cadernosdeletras.uff.br/joomla/images/stories/edicoes/34/traducao.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**, 2002. Disponível em:<[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_saude\\_indigena.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf)>. Acesso em fev. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Disponível em:< <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/fevereiro/conselho-nacional-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-divulga-resultado-do-processo-de-selecao>>. Acesso em jul. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Cadastro Nacional de cultivares locais, tradicionais ou crioulas.** Disponível em:<<http://cnc.mda.gov.br/>>. Acesso em jul. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL et al. Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, 2009. Disponível em:<[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_64/PLANO\\_NACIONAL\\_DA\\_SOCIOBIODIVERSIDADE-\\_julho-2009.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf)>. Acesso em jun. 2017.

NASCIMENTO, Juliano Moreira do et al. **Os bancos de sementes comunitários na construção dos territórios de Esperança: o caso do assentamento Três Irmãos/PB.** 2011. Disponível em:<<http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/handle/tede/5881>>. Acesso em jul. 2017.

NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE IBAITI, 2017. **Feira de Sementes Crioulas Ymãu.** Disponível em:<<http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/galeria/fotos.php?evento=4201>>. Acesso em out. 2017.

REIFSCHNEIDER, Francisco José Becker et al. **Uma pitada de biodiversidade na mesa dos brasileiros.** Francisco Reifschneider, Luciano Nass, Gilmar Henz, 2015. Disponível em:<<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=coRrBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Uma+Pitada+de+Biodiversidadena+Mesa+dos+Brasileiros&ots=oRoNRGtSIJ&sig=r2BMAB6pvLFLxYKrQsO4dGyVd1U#v=onepage&q=Uma%20Pitada%20de%20Biodiversidadena%20Mesa%20dos%20Brasileiros&f=f>>

alse>. Acesso em jul. 2017.

PACARI, Nina. **La incidencia de la participación política de los pueblos Indígenas: Un cambio irreversible**. Conferência apresentada e discutida no Seminário de Verão, “O pensamento descolonial”, organizado pela Universidad Complutense de Madrid, El Escorial, Jul. 24-29, 2006.

PRESSBURGER, Miguel T. **Direito, a alternativa**. Ordem dos Advogados do Brasil – RJ. Perspectivas sociológicas do direito: 10 anos de pesquisa. Rio de Janeiro: Thex: OAB/RJ: Universidade Estácio de Sá, 1995.

Plano Integrado de Implementação da PNGATI, 2016-2019. Disponível em:<[http://cggamgati.funai.gov.br/files/8514/8839/5235/Plano\\_Integrado\\_de\\_Implementacao\\_da\\_PNGATI.pdf](http://cggamgati.funai.gov.br/files/8514/8839/5235/Plano_Integrado_de_Implementacao_da_PNGATI.pdf)>. Acesso em jul. 2017.

PINHEIRO, Amanda Lima Gomes. **A Proteção ao Direito Fundamental à Preservação da Cultura Indígena à Luz da Constituição Federal e da Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos**. Revista de Gênero, Sexualidade e Direito, v. 1, n. 1, p. 185-205, 2015.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**, 2000. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45925192/Anibal-Quijano\\_Colonialidad\\_del\\_poder\\_eurocentrismo....pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWY YGZ2Y53UL3A&Expires=1506794108&Signature=H1FIUeWnd6xmEjWfMzYqloP2Ank%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DColonialidad\\_del\\_poder\\_eurocentrismo\\_y\\_A.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45925192/Anibal-Quijano_Colonialidad_del_poder_eurocentrismo....pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWY YGZ2Y53UL3A&Expires=1506794108&Signature=H1FIUeWnd6xmEjWfMzYqloP2Ank%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DColonialidad_del_poder_eurocentrismo_y_A.pdf)>. Acesso em jul. 2017.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Capítulo 8. Ipea. 2005. Disponível em:<[https://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap\\_8-10.pdf](https://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf)>.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. Editora Peirópolis LTDA, 2009.

SANTILLI, J.; EMPERAIRE, L. A agrobiodiversidade e os direito dos agricultores tradicionais. **Povos Indígenas no Brasil (2001-2005)**, 2006. Disponível em:<[https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_institucional/agrobiodiversidade.pdf](https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/agrobiodiversidade.pdf)>. Acesso em jul. 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2004. Disponível em:<<http://www.siraque.com.br/site/pdf/monografia2004b.pdf>>.

Sumário de Vigilância Alimentar e Nutricional no Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2013/sumario-executivo-da-vigilancia-alimentar-e-nutricional-no-subsistema-de-atencao-a-saude-dos-povos-indigenas>>. Acesso em fev. 2017.

VALENÇA, Daniel et al. Crise de representação e reforma política: aspectos introdutórios ao debate. In: RIBAS, Luiz Otávio (Ed.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível.** Editora Expressão Popular, 2014. Disponível em:<<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>.

VASCONCELOS, José Maria Gomes; MATA, Marlene Feliciano. 10619-Casas de sementes comunitárias: Estratégias de Sustentabilidade alimentar e preservação da biodiversidade no semi-árido cearense. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, n. 2, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos; DUTRA, Débora Vogel da Silveira. Relações entre pluralismo jurídico comunitário-participativo e os movimentos sociais. In: **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano.** Orgs. Antonio Carlos Wolkmer; Maria Aparecida Lucca Caovilla. São Leopoldo: Karywa, 2015.

ZUBRESKI, Rafael Vaz; HERMES, Fernanda. Sementes que geram vida: a experiência do movimento dos pequenos agricultores – MPA. In: **Caderno de textos 14ª Jornada de Agroecologia: diálogos e experiências**, 2015.

## ANEXO I

### Questionário para entrevista com liderança indígena da TI Pinhalzinho

- 1) Como é a alimentação dos Guaranis da Terra Indígena de Pinhalzinho?
- 2) Quais são as variedades de alimentos que compõem a base desta alimentação?
- 3) Qual a origem dos alimentos consumidos pelos indígenas da Terra Indígena de Pinhalzinho?
- 4) Como/de que forma estas variedades de alimentos são produzidas?
- 5) A Terra Indígena acessa alguma política pública voltada à promoção da segurança alimentar e nutricional ou da produção agrícola?
- 6) A Terra Indígena de Pinhalzinho tem Posto de Saúde? Como os profissionais trabalham a questão alimentar?
- 7) Quais são as iniciativas das lideranças da Terra Indígena voltadas ao resgate das sementes tradicionalmente utilizadas?
- 8) Estas iniciativas foram eficientes no resgate das sementes tradicionais? Cite algumas variedades resgatadas
- 9) Como o resgate das sementes tradicionais beneficiou a Terra Indígena de Pinhalzinho?
- 10) Qual o objetivo da TI com estes resgates?