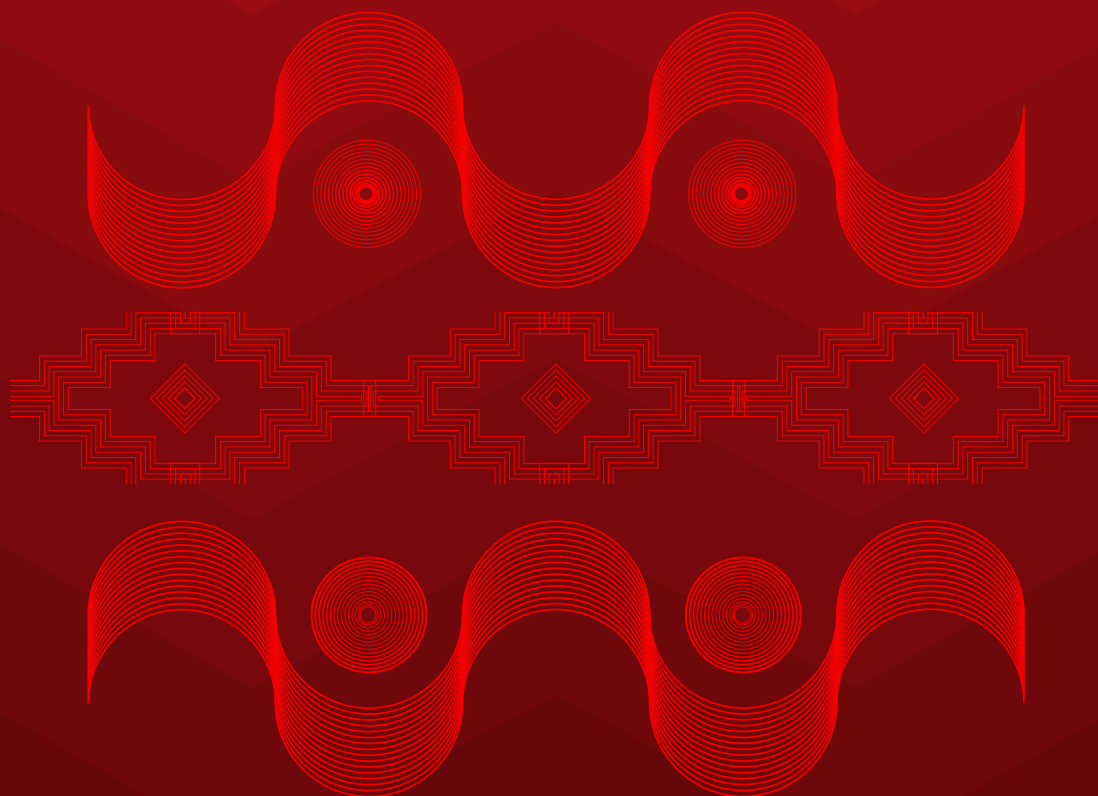


# POLÍTICAS INDIGENISTAS

CONTRIBUIÇÕES PARA AFIRMAÇÃO  
E DEFESA DOS DIREITOS INDÍGENAS

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES  
ANGÉLICA DOMINGOS - KAINGANG

ORGANIZADORAS





// CEGOV - TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# POLÍTICAS INDIGENISTAS

**CONTRIBUIÇÕES PARA AFIRMAÇÃO  
E DEFESA DOS DIREITOS INDÍGENAS**

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES  
ANGÉLICA DOMINGOS - KAINGANG

ORGANIZADORAS



© do autor  
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a**  
**Administração Pública**

Revisão de Português:  
Marco Antonio Kloss

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS  
e Editora UFRGS

Os materiais publicados na  
Coleção CEGOV Transformando  
a Administração Pública são  
de exclusiva responsabilidade  
dos autores. É permitida a  
reprodução parcial e total dos  
trabalhos, desde que citada a fonte.

**Grupo de Pesquisa Educação, Trabalho e  
Políticas Sociais da UFRGS**

**Coordenadora**

Prof<sup>fa</sup> Dr<sup>a</sup> Rosa Maria Castilhos Fernandes

**Pesquisadoras Colaboradoras**

Prof<sup>fa</sup> Dr<sup>a</sup> Loiva Mara de Oliveira Machado -  
Professora no Departamento de Serviço Social da  
UFRGS e prof<sup>fa</sup> colaboradora no GPETPS

Jéssica Degrandi Soares - Assistente Social  
e Mestre em Política Social e Serviço Social  
- UFRGS, bolsista CAPES (2016-2018) e  
Doutoranda no PPGSS - PUCRS.

Michele Mendonça Rodrigues - Assistente Social  
e Mestre em Política Social e Serviço Social

Patrícia Pereira Lopes, Assistente Social e  
Residente em Saúde Mental (UFRGS)

**Mestrandas do PPGPSSS-UFRGS**

Angélica Domingos Kaingang

Bruna Ferreira Corrêa

Mariana Martins Maciel

Tassiane Lemos Pacheco

**Alunas da Graduação em Serviço Social**

Ana Gabriela Brock - Bolsista de Iniciação  
Científica Voluntária

Aline Domingos - Bolsista de Iniciação Científica  
Voluntária

Moara Laís Palmeira Johann - Bolsista de  
Iniciação Científica



---

P769 Políticas Indígenistas: contribuições para afirmação e defesa dos direitos indígenas  
[recurso eletrônico] / Rosa Maria Castilhos Fernandes [e] Angélica Domingos. Porto  
Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.  
197 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Política indígenista. 2. Direitos indígenas. 3. Violação. 4. Resistência. 5. Educação.  
I. Fernandes, Rosa Maria Castilhos. II. Domingos, Angélica. III. Série.

CDU 342.724

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-029-7

# 3

## PROTEÇÃO SOCIAL AOS POVOS INDÍGENAS: AVANÇOS E AMEAÇAS NO ESTADO BRASILEIRO

MARIANA MARTINS MACIEL

*Geógrafa, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em  
Política Social e Serviço Social/UFRGS*

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES

*Professora do Departamento de Serviço Social e do PPG  
Política Social e Serviço Social da UFRGS*

ANGÉLICA DOMINGOS

*Kaingang Mestranda no PPG Política Social e Serviço Social  
da UFRGS*

Vivemos em um período grave de ruptura democrática e de transformações da sociedade brasileira, no que tange aos campos políticos, sociais, econômicos e culturais. O resultado é a descaracterização da seguridade social, como direito social, que atinge as condições de vida de significativa parcela da população e, neste texto, referimo-nos aos indígenas.

Inicialmente, precisamos reconhecer que, historicamente, os povos indígenas ficaram décadas sem acesso à Política Social no Brasil, no que se refere ao Território, à Saúde, à Previdência Social, à Educação, à Assistência Social, entre outras, por conta dos processos colonizadores, da lógica neoliberal, da competitividade e do discurso do mérito.

Apesar do processo de democratização, em especial, os advindos com a Constituição Federal de 1988 <sup>8</sup>, que estabelece um novo paradigma sobre os direitos dos povos originários do Brasil, rompendo com a perspectiva tutelar e integracionista, a concretização dessa ruptura ainda é um processo em curso que vem provocando diferentes reflexões no ambiente acadêmico, nos movimentos indígenas, no âmbito das políticas sociais e em diferentes segmentos da sociedade que se encontram comprometidos e solidários com as lutas indígenas diante das ofensivas cotidianas.

Os povos originários, reconhecidos aqui como os povos indígenas, possuem diferentes formas de se expressar conforme suas etnias, línguas, crenças e tradições, e são esses modos que

---

8 Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (BRASIL, 1988).

os distinguem entre si. Em meio às suas vivências, proferem diferentes expressões da questão social, tanto no que se refere às violações dos seus direitos quanto nas resistências e lutas cotidianas em defesa do seu território.

É sobre a proteção social dessa população brasileira que nos interessa focar neste texto. É de conhecimento que os direitos indígenas vêm sendo ameaçados historicamente; porém, não há como negar que, no contexto atual, eles enfrentam riscos mais graves do que em qualquer outro momento desde a Constituição Federal de 1988, que destina um capítulo específico, denominado *Dos Índios*, para tratar da população indígena e de seus direitos enquanto resposta positiva às reivindicações indigenistas pelo reconhecimento originário sobre suas terras tradicionais, bem como da explicitação do respeito às suas diferenças culturais e linguísticas. Em relação às condições de vida e de trabalho dessa população, o Brasil é signatário da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ISA, 2019), assim como em sua própria legislação.

No relatório<sup>9</sup> apresentado ao Conselho de Direitos Humanos pela relatora especial da ONU, Victoria Taulino, que tratou também dos direitos dos povos indígenas, consta o registro de que o atual momento político no Brasil é ameaçador para esses povos e aponta, ainda, ameaças aos direitos indígenas: “[...] o atual contexto político, as ameaças que esses povos enfrentam podem ser exacerbadas e a proteção de longa data de seus direitos pode estar em risco” (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 1).

---

9 Este relatório está disponível em: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/154-report-brazil-2016>.

Refletir acerca do período particular do capitalismo de financeirização, que vem impactando a formulação e a gestão das políticas sociais, é trazer para a agenda da proteção social brasileira as necessidades indigenistas e reconhecer aquilo que já foi construído em termos de marco legal ao longo da história e, ao mesmo tempo, defender não somente a ampliação desses direitos, mas também reafirmar a legitimidade das políticas indigenistas no cenário brasileiro.

Para fins de organização, essa sistematização socializa parte da revisão teórica de estudos<sup>10</sup> que vem sendo realizada sobre as políticas indigenistas partindo da sua compreensão conceitual e, na sequência, socializando o lugar dessas políticas na legislação da Saúde, da Assistência Social, da Previdência Social e da Educação.

### 3.1 POLÍTICAS INDIGENISTAS: A APREENSÃO SÓCIO-HISTÓRICA E CONCEITUAL

Chamam-se de políticas indigenistas as iniciativas formuladas pelas diferentes esferas do Estado brasileiro a respeito das populações indígenas. Política indigenista e indigenismo são categorias históricas, noções empregadas essencialmente, no século XX, que formulam os princípios e as metas transformados em práticas — ou políticas indigenistas — pelos países do continente americano. Assim, o principal objetivo da política indigenista hoje é a preservação das culturas indígenas, por meio

10 Trata-se da pesquisa que vem sendo desenvolvida no Mestrado em Política Social e Serviço Social-UFRGS, intitulada POLÍTICAS INDIGENISTAS NAS POLÍTICAS DA SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: um estudo sobre as legislações e as percepções indígenas.

da garantia de suas terras e o desenvolvimento de atividades educacionais e sanitárias (MUSEU DO ÍNDIO, 2019).

Segundo Soares (2012), ao propor uma reflexão antropológica sobre a prática indigenista por meio da implementação das políticas públicas, devemos considerar que, no âmbito do discurso, seus princípios são orientados por um conjunto de leis internacionais e nacionais, que garantem os direitos dos indígenas à sua autodeterminação, e, enquanto povos culturalmente diferenciados, devem ser respeitados como tal.

Entretanto, mesmo com os registros constitucionais, é notório que as ofensivas só pioraram para os povos indígenas no cenário brasileiro. É o Estado brasileiro se contrapondo às lutas históricas pela demarcação das terras indígenas por meio de medidas arbitrárias e nada democráticas, pois não existem evidências de respeito à consulta necessária aos povos indígenas. De acordo com o estabelecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, da qual o Brasil é signatário, o artigo 6º obriga o governo a “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”.

As (trans)formações das demandas indígenas surgem e requerem a implementação de políticas sociais que nem sempre atendem na integralidade às necessidades indígenas. Nesse sentido, as políticas sociais carregam contradições, mesmo indigenistas, pois elas, na maioria das vezes, acabam classificando os indígenas como “excluídos”. Para Castel (2005), esse é um termo de utilização e aplicação inadequada para definir todas as modalidades de miséria do mundo contemporâneo, generalizando situações e contextos



sócio-históricos e histórias de vida diferentes. A heterogeneidade dos usos sobre a expressão exclusão mascara as especificidades de cada situação, pois a exclusão “não é uma noção analítica” (CASTEL, 2005, p.18). Tal expressão, quando usada de forma genérica, pode representar a não compreensão dos fenômenos produzidos pela própria sociedade salarial que, conseqüentemente, produz relações sociais que impactam a vida das pessoas e das comunidades.

Assim sendo, para compreensão dos processos de exclusão dos povos indígenas, é fundamental considerarmos a dimensão sócio-histórica e as narrativas que os povos indígenas possuem sobre estarem ou não excluídos dos sistemas de proteção social no Brasil. Essa compreensão não pode ser a-histórica e integracionista de enquadramento desses povos em políticas públicas, mas, sim, uma afirmação dos direitos indígenas por meio do acesso aos diferentes serviços públicos, atendendo às diversidades e peculiaridades dos diferentes coletivos étnicos existentes.

As políticas indigenistas são resultados das lutas sociais indígenas e suas organizações nacionais e internacionais em diálogo com não indígenas solidários à defesa destes coletivos. Essas políticas estão em um viés de dívida histórica que o Brasil tem para com os povos indígenas, devido ao processo histórico de extermínio e massacre indígena. Elas constam nas legislações no âmbito da seguridade social brasileira, ainda que necessitem de ampliação e especificidades da qual fazem parte a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social, compondo o sistema de proteção social. Esse sistema está diretamente ligado à desigualdade social, à estruturação do trabalho e compõe as estratégias para enfrentamento da pobreza, das vulnerabilidades, em especial, a situações de crises econômicas, sociais e ambientais.

A proteção social “é um conjunto de políticas e programas geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante vários períodos da vida” (SOUSA, 2016, p.226).

Para o trato sobre as políticas indigenistas, é fundamental compreendermos que, em função de a política social ser um processo complexo e contraditório, e não um sistema, um ato formal de Estado ou de governo, ela pode mudar e passar a estar a serviço do trabalho em luta contra o capital (PEREIRA, 2019). Por isso, ela “só terá sentido se quem a utiliza acreditar que deve (política e eticamente) influir numa realidade concreta que precisa ser mudada” (PEREIRA 2009, p.171). Para essa compreensão por parte dos formuladores e implementadores das políticas indigenistas, primeiramente, é necessária a aproximação despida do etnocentrismo em relação a esses povos, mediando a contradição capital e trabalho.

O papel do Estado na defesa, provisão e proteção dos direitos dos povos indígenas deve superar “práticas assistencialistas e tutelares, caracterizadas por relações patrimonialistas e clientelistas, de troca de favores, que contribuíram para agravar preconceitos, diferenças e desigualdades na relação dos povos indígenas com o Estado e a sociedade brasileira” (FUNAI, 2019). Assim, o Decreto nº 7.056, de 28 de dezembro de 2009, que se refere à proteção e à promoção dos direitos sociais dos povos indígenas constituiu-se com base no entendimento de que as políticas sociais devem prever ações indigenistas assegurando: (a) o respeito e a promoção das especificidades socioculturais e territoriais; (b) o controle social e o protagonismo indígena, de modo que eles sejam capazes de intervir nos espaços institucionais de diálogo entre aspectos para formulação das políticas públicas (FUNAI, 2019).

É importante salientar que a promoção dos direitos sociais aos povos indígenas é ou deve ser realizada em articulação com diferentes políticas sociais públicas e, nesse contexto, a intersectorialidade é uma dimensão fundamental para o desenvolvimento das ações.

Reforçamos que a garantia e a qualificação da acessibilidade dos povos indígenas às políticas sociais se dá mediante a realização de consultas prévias, livres e informadas, cabendo a eles a decisão de participar ou não de qualquer política (FUNAI, 2019). Entretanto, como em toda e qualquer política social, que, por meio dos seus programas, projetos e serviços materializam os direitos sociais, devem ser compreendidas como processos contraditórios, mas nem sempre essa apreensão teórica é uma realidade entre aqueles (os profissionais e/ou operadores de direitos) que operacionalizam e colocam em funcionamento esse conjunto de serviços.

Outro aspecto que devemos considerar é o de que a existência das políticas sociais, por si só, não são garantidoras de um sistema de proteção social, conforme citado por Boschetti (2012). O que configura essa proteção “será o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência e educação” (2012, p.756). Por isso, os processos democráticos e participativos, a disputa pelos orçamentos e fundos públicos e o planejamento estratégico são alguns dos fatores fundamentais para a afirmação das políticas indigenistas a serem incorporadas nas agendas das políticas sociais. As demandas indígenas são situações concretas e desafiadoras. Requerem a atuação de todas as esferas do governo para que possam formular programas específicos em diferentes

situações e, por isso, a conexão entre as políticas indigenistas tende a ser o fio condutor para o atendimento do seu próprio objetivo.

Os povos indígenas, ao reafirmarem modos particulares de existir e resistir, por meio dos movimentos contra hegemônicos a sociedade capitalista, “reafirmam os direitos originários a partir de valores não econômicos, ao mesmo tempo em que adquirem caráter de classe, no enfrentamento com proprietários de terra, com o capital” (MISUZAKI, 2017), assim como na defesa dos demais direitos indígenas materializados pelas políticas públicas. Dessa forma, conhecer, reafirmar, ampliar e defender os direitos indígenas pressupõe trazer para o debate algumas legislações construídas até o tempo presente.

## 3.2 O LUGAR DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL E A EDUCAÇÃO EM ANÁLISE

Nossa intenção aqui é socializar os resultados de pesquisas que estamos realizando com relação ao reconhecimento das políticas indigenistas no âmbito da Saúde, da Assistência Social, da Previdência Social e da Educação, entendendo essa última, também, como parte da chamada seguridade social ampliada. Para tanto, trazemos as legislações analisadas e as reflexões que emergem das análises desse processo investigativo.

### 3.3 EDUCAÇÃO

Enquanto forma de valorização dos conhecimentos e saberes tradicionais, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei nº 9.394, de 1996, que constitui marco legal para a estruturação de uma educação escolar indígena intercultural, bilíngue e diferenciada.

A legislação evidencia a educação escolar indígena na parte do Ensino Fundamental no artigo 32, estabelecendo que seu ensino seja ministrado em Língua Portuguesa, mas assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e de seus processos próprios de aprendizagem, reafirmando o direito inscrito no artigo 231 da Constituição Federal, já citado neste texto.

A LDBEM determina a articulação dos sistemas de ensino para a elaboração de programas integrados de ensino e pesquisa, a participação das comunidades indígenas em sua formulação que tenham como objetivo desenvolver currículos específicos, incluindo conteúdos culturais correspondentes às respectivas características étnicas. Como efeito dessa legislação, destacamos a determinação do tratamento diferenciado, ao trazer para a centralidade o bilinguismo e a interculturalidade no seu ordenamento jurídico.

Outra legislação a ser considerada sobre a Educação refere-se à Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012- Lei de Cotas, que envolve diferentes etnias, como povos indígenas, afrodescendentes e grupos sociais que estiveram ao longo da história excluídos dos processos educativos formais pelas desiguais oportunidades vivenciadas, ou, ainda, estudantes de escolas públicas, que enfrentam obstáculos para acionarem o direito às universidades públicas. A legislação decorre de lutas sociais atendidas tardiamente pelo Estado brasileiro e ainda

requer reflexões acerca dos processos de permanência dos estudantes indígenas diante das relações interculturais.

## 3.4 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Na Previdência Social, os povos indígenas são assegurados pela classificação de Segurado Especial, conforme Instrução Normativa nº 45 do INSS, de 06 de agosto de 2010, no Art.7<sup>o</sup>11. A legislação, de maneira geral, garante ao indígena o direito a benefícios próprios e para sua família, como aposentadoria por idade ou invalidez, auxílio-doença, pensão por morte, salário-maternidade e auxílio-reclusão. Porém, o indígena perde a condição de segurado especial quando exerce outra atividade remunerada, o que é bastante comum nas aldeias, como professores, merendeiras, agentes de saúde e de saneamento, entre outros tipos de trabalho. Como geralmente esses empregos são temporários, quando o indígena está em alguma outra atividade que não a rural e/ou a venda de artesanato exclusivamente, ele é desenhado da modalidade especial.

Ao mesmo tempo em que a lei garante o enquadramento do indígena, ela acaba por restringir o acesso das mulheres indígenas menores de 16 anos quando recebem seus pedidos de concessão do

---

11 § 3º Enquadra-se como segurado especial o índio reconhecido pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos constantes no inciso V do § 4º deste artigo, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, indígena não-aldeado, índio em vias de integração, índio isolado ou índio integrado, desde que exerça a atividade rural em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento. (INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 45 do INSS, Art. 7º, § 3º, 2010)

benefício previdenciário salário-maternidade indeferido. Nesses casos, é importante a orientação dos profissionais que atuam nos serviços públicos em territórios com populações indígenas e, principalmente, dos servidores da FUNAI, para que os indígenas busquem seus direitos no MPF da sua região, e este órgão mova ação civil pública com pedido de liminar, a fim de que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) se abstenha de negar o salário-maternidade às indígenas menores de 16 anos.

Diante das dificuldades enfrentadas pelas populações indígenas na garantia do direito previdenciário, é importante salientarmos, ainda, os impactos da Reforma da Previdência proposta por meio da Emenda Constitucional nº 06/2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social. Tais alterações terão significativas alterações negativas para a população em geral e para os povos indígenas. Estima-se que muitos não conseguirão cumprir as exigências, ficando desassistidos da política previdenciária. Com tantas medidas de restrições de direitos na política indigenista, as organizações indígenas vêm cada vez mais se organizando para enfrentar os ataques constantes.

## 3.5 SAÚDE

Com relação às políticas indigenistas no arcabouço legal das políticas de Saúde no Brasil para o reconhecimento e afirmação dos direitos indígenas, o processo de análise, aqui socializado, considera o Decreto nº 3.156, de 27.08.1999, referente à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, que vai estabelecer os princípios da atual política indigenista de saúde, designada Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas/

PNASPI (BRASIL, 2002) e ainda o Decreto nº 7336, que trata da criação da SESAI. De início, reafirmamos que a saúde para os povos originários requer atenção na profundidade entre o equilíbrio dos seres vivos com a natureza, carregando o seguinte significado:

É uma construção coletiva, conquistada através da participação e do fortalecimento do seu protagonismo e poder de decisão. Nesse sentido, os fatores determinantes da saúde indígena estão relacionados à garantia de sua plena cidadania, com autonomia, à posse dos territórios tradicionais, à integridade dos ecossistemas e à utilização dos bens naturais necessários para o Bem Viver (CIMI, 2015, p.1).

Tratar da saúde indígena é, ao mesmo tempo, tratar de demarcação das terras enquanto manutenção da vida, sendo essa uma bandeira do movimento indígena e das organizações que atuam no campo da saúde que têm se mobilizado com o objetivo de exigir que o Estado brasileiro demarque as terras indígenas, para que, efetivamente, estructurem-se políticas de atenção diferenciadas, para garantir a saúde desses povos. Assim, saúde e demarcação de terras são complementares e devem ser pensadas de maneira conjunta no âmbito das políticas sociais.

A saúde indigenista passou a fazer parte do SUS em 23 de setembro de 1999, com a Lei nº 9.836, conhecida como “Lei Arouca”, que cria o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, com o objetivo de adequar os serviços e as ações de saúde às necessidades de saúde da população indígena. Essa importante legislação transfere a responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e, posteriormente, com seus desdobramentos, para a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). A saúde indígena é de competência da União, e, para a eficácia



das ações, o Ministério da Saúde poderá descentralizar os Estados, Municípios e entidades governamentais e não governamentais para atuarem na atenção à saúde e por intermédio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEIs,<sup>12</sup> criados no final da década de 1990.

Dentre as normatizações da política de saúde, o Decreto n° 3.156 dispõe sobre as condições de assistência à saúde dos povos indígenas e normatiza a PNASPI no âmbito do SUS, determinando as diretrizes destinadas à promoção, proteção e recuperação da saúde do indígena. Seus subsídios proporcionam aumento de cobertura das ações de saúde para essa população e foram reconhecidos ao longo da PNASPI instituída por meio da Portaria n° 254, de 31 de janeiro de 2002, com o objetivo de:

[...] garantir aos povos indígenas o acesso à atenção integral à saúde, de acordo com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, contemplando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política de modo a favorecer a superação dos fatores que tomam essa população mais vulnerável aos agravos à saúde de maior magnitude e transcendência entre os brasileiros, reconhecendo a eficácia de sua medicina e o direito desses povos à sua cultura [...] (BRASIL, 2002).

Quanto à estrutura organizacional da política, a SESAI é responsável pelo DSEI, que possui a incumbência de organizar uma rede de serviços de atenção básica de saúde nas áreas indígenas, articulada com a rede do SUS, voltada para o atendimento da

---

12 É um modelo de organização de serviços —orientado para um espaço etno-cultural dinâmico, geográfico, populacional e administrativo bem delimitado—, que contempla um conjunto de atividades técnicas, visando medidas racionalizadas e qualificadas de atenção à saúde, promovendo a reordenação da rede de saúde e das práticas sanitárias e desenvolvendo atividades administrativo-gereciais necessárias à prestação da assistência, com controle social. (PNASPI, 2002, p.13)

atenção básica. Dessa organização<sup>13</sup> institucional, devem fazer parte, principalmente, os Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e os Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN), responsáveis por fazer o acompanhamento e a interlocução das demandas de saúde da comunidade com as equipes de saúde e os polos-base, que incluem as Equipes Multiprofissionais de Saúde Indígena (EMSI).

Para a concretização do objetivo da PNASPI, ficaram estabelecidas nove diretrizes<sup>14</sup>, das quais destacamos a articulação dos sistemas tradicionais indígenas de saúde, enquanto ponto principal da política que permeia todas as outras diretrizes, considerando o respeito às concepções, aos valores e às práticas relativas ao processo saúde-doença próprios de cada sociedade indígena. Dessa forma, os saberes dos líderes espirituais de cada etnia, primeiramente, devem, ou deveriam, alinhar todas as ações de atenção à saúde no tratamento e na prevenção de doenças dessa população.

Também destacamos a participação indígena no DSEI, que é um importante ponto da política e que ocorre com as instâncias de controle social democrático com representações dos indígenas nos conselhos e nas conferências. Embora essas instâncias devam funcionar constitucionalmente com regras, elegibilidade e representatividade de grupos igualitários, com poderes de decisões por todos, os povos indígenas, por meio das suas organizações próprias, são vigilantes quanto aos seus direitos

---

13 Cabe salientar que essa estrutura se encontra ameaçada em função do descumprimento da legislação vigente de garantia de direito dos Povos Indígenas por parte do atual governo anti-indígena (desde 2019) com suas medidas genocidas, como os cortes orçamentários para esta política pública e com o enfraquecimento da SESAI.

14 Ver em [https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica\\_saude\\_indigena.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/politica_saude_indigena.pdf).

e atuantes na garantia deles em conjunto com as instâncias institucionalizadas de controle social. Conhecer as diretrizes da PNASPI nos faz refletir acerca da abrangência do tema saúde para os povos indígenas e sobre a sua relação com o território na estruturação da atenção à saúde indígena.

Para a política indigenista de saúde, o significado da criação do decreto de criação da SESAI nº 7336 é bastante importante, pois ele vai reconfigurar os serviços de saúde indígena, além de ser resultado de ampla participação de lideranças e de várias rodadas de negociação no governo com intensa participação das instâncias do controle social do SUS. Entre as atribuições da SESAI, destacam-se: (a) desenvolver ações de atenção integral à saúde indígena e à educação em saúde, em consonância com as políticas e com os programas do SUS, observando-se as práticas de saúde tradicionais indígenas; (b) realizar ações de saneamento e edificações de saúde indígena (SESAI,2020).

Contudo, mesmo diante das conquistas no campo da saúde indigenista, as ameaças são constantes, assim como as resistências contra hegemônicas protagonizadas pela organização indígena, como, por exemplo, a APIB e o CIMI, que seguem vigilantes em seus trabalhos de denunciar os ataques constantes.

## 3.6 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tratar da Assistência Social é reconhecê-la como uma política que integra o sistema de seguridade social como política de proteção social não contributiva, um direito social reclamável, com organização e estruturação própria e com programas e serviços

específicos que se desenvolvem no âmbito da proteção básica e especial que deve ser defendida para que a população que necessite desse sistema tenha acesso aos direitos socioassistenciais. Assim, interessa-nos trazer a Assistência Social e sua interlocução com a questão indígena a partir de algumas análises realizadas nos seguintes documentos: a *Lei Orgânica da Assistência Social* - LOAS (Lei nº 8742 de 1993), a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005), as Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (2012) e a Publicação Trabalho Social Com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica (2017).

A LOAS provê os mínimos sociais, por meio de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir necessidades básicas que vão estabelecer a construção de um sistema descentralizado e participativo, e o SUAS, com instâncias de controle social, de articulação com as entidades públicas não estatais, com movimentos sociais e com novos espaços de organização dos trabalhadores e usuários. Entre os benefícios assegurados pela LOAS e pela própria CF de 1988, está o de Prestação Continuada de Assistência Social — BPC —, como forma de garantir a inclusão de pessoas portadoras de deficiência e de idosos na sociedade, na medida em que se propõe a suprir as carências econômicas dessas pessoas por meio de uma renda que lhes provenha a sobrevivência.

Esse modelo de proteção social é hierarquizado em uma questão básica e especial, sendo a primeira uma atuação de prevenção em situações de vulnerabilidade e risco social, e a segunda, como defesa do direito no que se refere às violações. Ambas buscam trabalhar as potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Assim, as ações devem ser garantidas a todos que se

encontram em situação de vulnerabilidade e/ou risco, inserindo-os na rede de Serviços de Proteção Social local (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS).

Entretanto, constatamos que os artigos da LOAS não trazem nenhuma diretriz específica que trate dos povos indígenas com atendimento diferenciado pelo reconhecimento deles enquanto sujeitos de direitos individuais e coletivos. Os indígenas que acabam acessando algum programa e se enquadram (quando conseguem) nos critérios convencionais estabelecidos em determinado programa, ou, ainda, entre os segmentos dos produtores rurais (segurado especial), no acesso aos direitos previdenciários, ou seja, não há um reconhecimento dos seus parâmetros de sociabilidade com sistemas de valores diferenciados, conforme garante a Constituição Federal. Observamos que a contradição existe na própria legislação, ao focar nos mais carentes, excluindo as especificidades de outros segmentos, como os povos indígenas, que se encontram entre os segmentos mais vulneráveis. Esse fato demonstra a manutenção de um caráter difuso e seletivo, resultante de um processo histórico que naturalizou a pobreza e depreciou a luta de classes, mantendo a lógica da desproteção social de parte da população brasileira.

Com relação à PNAS (2004), para a sua construção, são consideradas três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e a família. Assim, essa proteção social necessita de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, “pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (PNAS, 2004, p. 16).

Os indivíduos atendidos em diferentes grupos são denominados usuários, e, entre esses grupos, destacamos os com “identidades estigmatizadas em termos étnicos [...]” (PNAS, 2004,

p.33), que são os grupos que mais se aproximam dos coletivos indígenas nesse documento legal. Porém, esse documento não assegura o direito de forma explícita a esses povos reconhecendo-os enquanto usuários indígenas que têm seus direitos originários.

Podemos constatar a importância da PNAS ao se incorporar as demandas da sociedade na área da Assistência Social, e não há dúvidas sobre sua inovação em trabalhar com a noção de território e a centralidade da família e da sua proteção. Porém, conforme Boschetti (2003) há, ainda, muitos desafios a serem vencidos para que uma política de Assistência Social esteja versada pelo direito à cidadania e seja consolidada. Nesse sentido, destacamos o desafio da pauta indígena, pois, como observamos, a política é bastante restrita em sua publicação de estratégias para uma atuação indigenista no âmbito da Política de Assistência Social.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS-2005) é o instrumento de regulação dos conteúdos e das definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que estabelece os parâmetros do funcionamento do SUAS e materializa o conteúdo da LOAS. Esta, por sua vez, vai orientar a gestão do trabalho a ser implementada na área da Assistência Social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social em conjunto com a participação popular enquanto modelo democrático e participativo nas decisões das ações estatais em busca da transformação da realidade brasileira.

No que tange às suas orientações na temática indígena, foi constatada uma menção aos povos indígenas na abordagem do financiamento enquanto indicadores complementares dos municípios

de pequeno porte I ou II<sup>15</sup>. São considerados nas especificidades regionais utilizadas na variável taxa de urbanização, assim como no critério de transferência de renda, e são incluídos no cálculo do piso básico variável, que serve como parâmetro para o custo adicional dos serviços complementares no território e para eventuais especificidades apuradas; contudo, essas especificidades não são descritas.

Diante dos conteúdos expressos na NOB/SUAS (2005), a análise de que as populações indígenas devem receber atendimentos específicos e diferenciado não aparece em suas orientações explicitamente. Além disso, não há referência aos serviços necessários para garantir o acesso real dos indígenas aos serviços e a equidade no *atendimento*.

Entretanto, com base na PNAS e na NOB/SUAS 2005, destacamos o Grupo de Trabalho (GT) constituído pelo CNAS, em 2006, com objetivo de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da Rede de Serviços de Proteção Social Básica nas comunidades indígenas. No relatório desse GT, foi constatado que, mesmo com a consolidação do SUAS, a discussão com relação ao atendimento das necessidades sociais e culturais aos coletivos indígenas ainda é muito recente. Tal política carece de maior amadurecimento para o atendimento de grupos populacionais específicos, respeitando as formas diferenciadas de organização social e visão de mundo das sociedades indígenas.

Como desdobramento do processo de amadurecimento e consolidação do SUAS, é publicada as Orientações Técnicas sobre o

15 Os municípios de porte I e II são aqueles em que a rede de atendimento é simples, ofertando serviços de proteção social básica (atenção à família e seus membros, potencialização dessa rede, programas de inclusão produtiva entre outros) (NOB/SUAS, 2005,p.63).

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias que, em sua proposta de atuação, destaca a prevenção, a proteção e a ação proativa, reconhecendo a importância de responder às necessidades humanas de forma integral para além da atenção a situações emergenciais, centradas exclusivamente nas situações de risco social. Considerando sua abrangência e suas ações de acolhida, oficinas com famílias, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos, identificamos apenas citações de atendimento prioritário aos coletivos indígenas quando se refere a *povos e comunidades tradicionais* no capítulo que aborda o Atendimento e Acompanhamento às Famílias no âmbito do PAIF. Entretanto, ainda não orienta como fazer esse atendimento, nem mesmo trata da diversidade dos povos indígenas que temos no país. E tratar dos povos indígenas estaria no pressuposto do SUAS descrito na PNAS no que se refere *tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas*.

Ainda, enquanto marco importante da política indigenista de Assistência Social, analisamos a publicação “Trabalho Social Com Famílias Indígenas: Proteção Social Básica Para Uma Oferta Culturalmente Adequada”, elaborada em 2017, “no qual traduz subsídios teóricos e técnicos para apoiar as equipes de referência do SUAS, em particular, as equipes dos CRAS no desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), com famílias e comunidades indígenas” (BRASIL, 2017, p.). Esta publicação recomenda que “a equipe do CRAS deve contar com o consentimento das famílias antes de iniciar as ações, bem como com sua participação na definição das mesmas. Paralelamente, as lideranças indígenas são o canal de comunicação obrigatório para apresentação do CRAS e do PAIF e negociação antes da implementação das ações socioassistenciais no interior das aldeias”.



Diante desse contexto, reconhecemos que a PNAS, em seu arcabouço legal do SUAS, é bastante incipiente em seus conteúdos nas ações voltadas às especificidades étnicas e culturais, embora apresente ferramentas para viabilizar a inclusão de grupos tradicionalmente secundarizados, como os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Entretanto, há um longo caminho a ser percorrido para que se realizem ações concretas da Política de Assistência Social com os Coletivos Indígenas na ótica de que eles sejam protagonistas de suas vidas, considerando suas especificidades, tendo em vista não ser consenso na sociedade brasileira a adoção de ações afirmativas na execução e nas formulações de políticas públicas.

### 3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas palavras finais desta reflexão, temos a certeza de que o reconhecimento e a apropriação das políticas indigenistas devem ser reforçados no âmbito das estruturas estatais e também com profissionais operadores dos serviços públicos. A afirmação dos direitos indigenistas exige a mobilização de diferentes segmentos da sociedade e a valorização do protagonismo dos movimentos indígenas na luta cotidiana da defesa dos seus direitos como sujeitos políticos. Por isso, conhecermos e discutirmos as legislações, demarcarmos os processos sócio-históricos, as estruturas organizacionais que acolhem as necessidades dos povos indígenas, tudo isso é fundamental para frearmos os desmontes em curso.

Considerando os diferentes órgãos que por competência devem ou deveriam atuar na política indigenista em todas as esferas do governo, é fundamental uma análise dos diferentes movimentos da realidade social, captando de que maneira esses

acontecimentos vêm impactando a vida cotidiana da população indígena. Ainda, é possível observarmos, no âmbito das políticas sociais, a prevalência da lógica burocrática e fragmentada que em nada se aproxima da dinâmica das sociedades indígenas. É no âmbito das políticas sociais públicas em que se inserem diferentes profissões e que têm como trabalho atender às necessidades sociais dos povos indígenas que se faz necessária a construção de conhecimentos para a intervenção profissional. Ocorre que nem sempre é possível atender às necessidades desses povos, pois há um despreparo profissional, um desconhecimento sobre os modos de ser e de viver dos indígenas e uma postura e um pensamento influenciado pelas estruturas colonizadoras ainda vigentes. Para tanto, é preciso que os profissionais reconheçam os processos culturais, históricos e sociais desses povos e problematizem a própria organização e condições do trabalho para que possam planejar junto com os coletivos indígenas, incluindo aí os profissionais indígenas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF):Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_232\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_232_.asp). Acesso em 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004:Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Brasília (DF), 2004<sup>a</sup> **DECRETO nº 7.336,19 DE OUTUBRO DE 2010..**Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em

Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Instituto Nacional do Seguro Social-INSS nº 45, de 06 de agosto de 2012.** Brasília (DF), 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei de cotas - Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Brasília (DF), 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Brasília (DF), 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).** Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1994. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília (DF), 2004b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas Trabalho Social com Famílias Indígenas. Proteção Social Básica para uma Oferta Culturalmente adequada.** Brasília (DF), 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica.** Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 254, de 31 de janeiro de 2002.** Dispõe de uma política de atenção à saúde dos povos indígenas [internet]. 2002 [acesso em 2009 set 10]; Disponível em: [http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/Le\\_gis/pdfs/portarias\\_m/pm\\_254\\_2002.pdf](http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/Le_gis/pdfs/portarias_m/pm_254_2002.pdf).

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO - CIMI. **Um**

**olhar sobre a saúde dos povos indígenas.** Porantim, VIII,2015.

BOSCHETTI, Ivanete. A. **Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Vozes,2005.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade.** Brasília (DF), 2014. Disponível em:<https://amazoniareal.com.br/comissao-da-verdade-aomenos83-mil-indios-foram-mortos-na-ditadura-militar/>. Acesso em 13 jun. 2019.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; DOMINGOS, A.; AMES, V. **Encontros e Desencontros das ações afirmativas no ensino superior: as resistências dos estudantes indígenas. O SOCIAL EM QUESTÃO (ONLINE)**, v.37, p. 71, 2017. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/175235/001064438.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 de out. de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo população indígena 2010.** Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 de ago. de 2019.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Legislação Indigenista.** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/servicos/legislacao>>. Acesso em 17 de mai. de 2019.

\_\_\_\_\_. **FUNAI.** Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, PPA 2016-2019.

PEREIRA, Potyara. **A Política Social**: temas e questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Enciclopédia Povos Indígenas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/cadapovo.shtm>>. Acesso em: 05 de out. de 2020.

MIZUSAKI, M. Y. **Movimentos indígenas, geografia e marxismo na questão agrária brasileira**: quando ‘novos’ personagens entram em cena. REVISTA NERA (UNESP), v. 20, 2017. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4896>>. Acesso em: 27 de set. de 2020.

MUSEU DO ÍNDIO. **Política Indigenista**. Disponível em: <<http://www.museudoindio.gov.br/educativo/pesquisa-escolar/241-politica-indigenista>

\_\_\_\_\_. **Território Indígena**. Disponível em: <<http://www.museudoindio.gov.br/educativo/pesquisa-escolar/51-territorio-indigena>>. Acesso em 22 de mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas**, 2016. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/docs/relatorio-onu-povos-indigenas/relatorio-onu-2016\\_pt.pdf/view](http://www.mpf.mp.br/atuuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/docs/relatorio-onu-povos-indigenas/relatorio-onu-2016_pt.pdf/view)>. Acesso em 22 de mai. de 2018.

PAES-SOUSA, RÔMULO. Proteção Social. In: Rosa M Castilhos Fernandes; Aline Hellmann. (Org.). **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, 2016, v. 1, p. 226-229.

PEREIRA, POTYARA A. P. **Notas sobre a política social e seus impasses**. Porto Alegre, 2019. (Prefácio, Pós-fácio/Prefácio).

SOARES, Mariana de Andrade. **Caminhos para viver o Mbya Reko**: Estudo Antropológico do contato interétnico e de Políticas Públicas de Etnodesenvolvimento a partir de pesquisa etnográfica junto a coletivos Guarani no Rio Grande do Sul. (Tese de Doutorado) Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, UFRGS, Porto Alegre, 2012