

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Ciências Humanas - IH  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS

**Índio ou cidadão: uma discussão sobre os desafios da *promoção*  
e *proteção social* no âmbito da política indigenista brasileira**

**Clarisse Drummond Martins Machado**

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Política Social do Departamento de  
Serviço Social da Universidade de  
Brasília.

Orientador: Professor Doutor Perci  
Coelho de Souza

Brasília - DF  
2012

## Agradecimentos

Tão importante quanto concluir este trabalho é agradecer às pessoas que contribuíram para que ele se realizasse, inclusive das maneiras mais simples. A vida dos que trabalham e ainda conciliam essa tarefa com o mestrado, além das outras obrigações inerentes à rotina de uma casa, é sempre muito corrida. Justamente por isso, os que mais ajudam são aqueles que não só não atrapalham, mas também facilitam e tornam mais agradável o dia a dia, o comer, o limpar, o dormir, o relaxar, para que tudo esteja em ordem no momento de sentar e escrever. Por isso, agradeço primeiro à minha mãe, que não apenas durante essa dissertação, mas em toda a minha vida, apoiou as minhas opções, e assim como a ela, ao meu irmão, Flávio. Agradeço à valiosa contribuição da amiga Kelma Soares, que me encorajou a ingressar no mestrado e me ensinou de tudo um pouco, durante todo o processo. Ao amigo e antropólogo Guga Sampaio, agradeço a disponibilidade constante para conversar e discutir os temas referentes à atual política indigenista brasileira, fazendo-me enxergar de maneira simples coisas que estão bem à nossa frente e nos passam despercebidas. Aos amigos e amigas, Raquel, Marina, Lua, Luiz, André, Thomas, Lili, Lise, Edilma, dentre tantos outros, agradeço a compreensão pela minha ausência, importante para que eu pudesse dedicar o tempo necessário à dissertação, mesmo quando esse tempo acabava no mais puro ócio. Aos amigos Marcus Vinícius Garcia e Márcio Maurício, agradeço as conversas, dicas, cafés e livros emprestados. A todos os colegas da Funai, agradeço a compreensão pelas faltas em ocasiões importantes e, principalmente, por terem suportado o stress e o mau humor que muitas vezes acomete àqueles que estão conciliando estas duas atividades. À Sabrina Tardin, qualquer agradecimento seria pouco e insuficiente diante do quanto me ajudou a ter condições emocionais de concluir este trabalho, sem desistir. Aos amigos Marina Gregorutti e Luiz Marcos Vasconcelos, agradeço o apoio nos mais variados momentos e pela tradução dos resumos para espanhol e inglês, respectivamente. Aos amigos não citados, mas que contribuíram dando opiniões e revisando aqui e ali, também muito obrigada. Agradeço ao Professor Perci, por ter me orientado num tema que não lhe era familiar, mostrando-se sempre interessado em conhecer mais sobre o assunto, além de ter se tornado um amigo para sempre. Igualmente, agradeço ao colega e já amigo Ricardo Verdum pela incomensurável contribuição no campo da Antropologia, ao Professor Newton e à Professora Rosa, por terem aceitado integrar essa banca. A todos os professores e colegas da pós-graduação do SER, igualmente, muito obrigada.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS</b>	5
<b>RESUMO</b>	7
<b>ABSTRACT</b>	8
<b>RESÚMEN</b>	9
<b>EPÍGRAFE</b>	10
<b>APRESENTAÇÃO</b>	11
<b>INTRODUÇÃO</b>	15
I. Método e Aproximação do Problema	16
II. Procedimentos Metodológicos	25
III. Pontos de Partida	32
IV. Estrutura da Dissertação	33
<b>CAPÍTULO 1. A <i>QUESTÃO INDÍGENA</i> COMO EXPRESSÃO DA <i>QUESTÃO SOCIAL</i></b>	35
1.1 Preâmbulo: A Política Social como <i>Lócus</i> de Estudo da Política Indigenista Brasileira	35
1.2 Sobre a <i>Questão Indígena</i> Brasileira	37
1.3 Povos indígenas no Brasil: <i>Problema</i> ou <i>Questão</i> ?	40
1.4 Projetos Políticos do Estado para os Povos Indígenas no Brasil	45
<b>CAPÍTULO 2. A <i>QUESTÃO SOCIAL</i> E OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL</b>	68
2.1 Sobre a <i>Questão Social</i>	68
2.2 Panorama Atual dos Povos Indígenas no Brasil	75
2.3 Políticas Sociais no Brasil	82
2.4 A Hegemonia do Conceito de <i>Pobreza</i> no Âmbito das Políticas Sociais	97
2.5 Políticas de <i>Proteção Social</i> & Povos Indígenas no Brasil	102
<b>CAPÍTULO 3. UMA <i>AGENDA SOCIAL</i> PARA OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL</b>	118
3.1 O “Indigenismo na Perspectiva dos Direitos”	118
3.2 O que Dizem os Documentos Institucionais Sobre <i>Promoção e Proteção Social</i> dos Povos Indígenas no Brasil	120
3.3 Transcrição das Entrevistas	131
3.4 Análise das Entrevistas	137
3.5 Notas de Observação Participante	139
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	142
<b>REFERÊNCIAS</b>	145
<b>GLOSSÁRIO</b>	155

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1 – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	156
Anexo 2 – <i>Folder</i> Agenda Social dos Povos Indígenas	159
Anexo 3 – <i>Folder</i> Seguro Especial Indígena	161
Anexo 4 – <i>Folder</i> Plano Plurianual 2008 – 2011	163
<b>QUADROS</b>	
Quadro 1 – Projetos Políticos do Estado para os Povos Indígenas no Brasil	46
Quadro 2 – Acesso dos Povos Indígenas à Documentação Básica em 2010	109
Quadro 3 – Número de Pessoas Indígenas Inscritas no CadÚnico e de Famílias Indígenas Beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)	116
Quadro 4 – Lista dos Documentos Institucionais da Funai Analisados	121
Quadro 5 – Sistema de Classificação Elaborado a Partir das Análises das Entrevistas	137
<b>FIGURAS</b>	
Figura 1 – Objetivos e Setores da Política Social no Brasil – 2010 (IPEA)	165
Figura 2 – Organograma da Nova Estrutura da Funai (Decreto 7.056)	166
<b>APÊNDICE</b>	
Levantamento das Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado Envolvendo as Relações Entre o Estado e os Povos Indígenas no Brasil (2001 a 2008), em Quatro Universidades Federais.	167

## **LISTA DE SIGLAS**

Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT)  
Advocacia Geral da União (AGU)  
Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Espírito Santo e Minas Gerais (APOINME)  
Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)  
Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)  
Caixa Econômica Federal (CAIXA)  
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)  
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)  
Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN)  
Coordenação Geral de Educação (CGE)  
Coordenação Geral de Índios Recém-Contactados (CGIRC)  
Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS)  
Conselho das Organizações Indígenas do Povo Javaé da Ilha do Bananal (CONJABA)  
Conselho Nacional de Justiça (CNJ)  
Conselho Nacional de Mulheres Indígenas (CONAMI)  
Conselho Nacional de Saúde (CNS)  
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)  
Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI)  
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)  
Departamento de Assistência (DAS)  
Departamento de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPDS)  
Departamento de Saúde Indígena (DESAI)  
Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI)  
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (CORREIOS)  
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)  
Fundação Nacional do Índio (FUNAI)  
Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)  
Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
Instituto Socioambiental (ISA)

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT)  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP)  
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)  
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)  
Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)  
Ministério da Educação (MEC)  
Ministério da Saúde (MS)  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)  
Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)  
Ministério Público Federal (MPF)  
Ministério da Saúde (MS)  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)  
Organização Internacional do Trabalho (OIT)  
Organização das Nações Unidas (ONU)  
Política Nacional de Assistência Social (PNAS)  
Programa Bolsa Alimentação (PBA)  
Programa Bolsa Família (PBF)  
Programa de Promoção da Alimentação em Comunidades Indígenas (PPACI)  
Programa de Trabalho Resumido (PTRES)  
Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena (PNAE-I)  
Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)  
Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)  
Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)  
Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI)  
Serviço de Proteção aos Índios e Localização do Trabalhador Nacional (SPILTN)  
Sistema de Informação de Atenção à Saúde Indígena (SIASI)  
Universidade de Brasília (UnB)  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

## RESUMO

O presente estudo tem como tema a política social indigenista brasileira, e por objeto, o atual *projeto político* do Estado brasileiro para os povos indígenas, suas formas de concretização, desafios e contradições. Procuramos caracterizar esse atual *projeto político* a partir uma análise da recente política social indigenista e de um recorte analítico em uma das ações do *Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas*, constante do Plano Plurianual 2008 – 2011 (PPA), a saber, a *Ação 2384 - Proteção Social dos Povos Indígenas*, também conhecida como *Agenda Social dos Povos Indígenas*, ou *PAC Indígena*. No escopo dessa *Ação*, o Governo Federal propõe para os povos indígenas a articulação de ações inseridas no *campo* das políticas sociais universais.

Baseamo-nos na teoria da Política Social em associação à Antropologia da Política para estabelecer nexos que ajudassem a compreender o atual momento da relação entre o Estado e os povos indígenas no território nacional. Referenciamos-nos no método marxista de investigação de um objeto de pesquisa, procurando estabelecer-lhe suas múltiplas determinações históricas, causalidades e características para, depois, reproduzir-lhe como produto do pensamento. Apoiando esse processo, valemo-nos de técnicas de pesquisa tradicionalmente utilizadas pela etnografia, como observação participante, análise documental e realização de entrevistas com atores-chave do *campo* do indigenismo.

As análises desenvolvidas nos apontaram a tendência de que, em vista da dificuldade de se equacionar a *questão indígena* a partir do reconhecimento e da demarcação das terras indígenas, principal demanda dos movimentos indígenas, a política indigenista estatal brasileira tem buscado saídas no *campo* das políticas sociais universais como “medidas compensatórias” para os povos indígenas. É sobre esse assunto que a presente dissertação de mestrado vai tratar.

PALAVRAS-CHAVE: Povos indígenas, políticas sociais, antropologia, política indigenista, promoção e proteção social, cidadania.

## ABSTRACT

The subject of this study is the Brazilian indigenous social policy, and its object is the Brazilian State's political *citizenship* project for indigenous peoples and its implementation means, challenges and contradictions.

We made an effort to understand and characterize this political project based on an analysis of *Budget Action 2384 - Social Protection for Indigenous Peoples*, known as the *Social Agenda of Indigenous Peoples* or the *Growth Acceleration Program for Indigenous People*, contained in *Program 0150 – Protection and Promotion of Indigenous Peoples* – of Brazil's Multi-Year Plan (PPA) for the 2008-2011 period. With the aim of implementing this proposal, the Federal Government combines actions in the *field* of universal social policies to improve the access of indigenous peoples to food security and cash transfer policies and social security benefits, among others.

To carry out this analysis, we used the Social Policy theory combined with studies on the Anthropology of Politics as a means to establish theoretical links that could help us understand the current historical moment of the relationship between the State and indigenous peoples. Using the Marxian method of investigation as reference, we sought to establish multiple historical determinations of the object and then reproduce it as a product of thought. In support of this investigation process, we relied on research procedures and techniques traditionally used for ethnographic purposes, such as participatory observation, analysis of documents, and interviews with actors dealing with indigenist issues. Our analyses tend to confirm the trend that, given the difficulties involved in addressing the *indigenous social issue* based on the recognition and demarcation of lands traditionally occupied by indigenous people, which is the main claim of indigenous movements, the Brazilian State has been resorting to universal social policies and to a political *citizenship* project as “compensatory measures” in favor of these people. These are the topics that this Master's dissertation will focus on.

**KEYWORDS:** Indigenous peoples, social policies, anthropology, indigenous policy, promotion and social protection, citizenship.



## RESÚMEN

El tema del presente estudio es la política social indigenista brasileña y su objeto es el proyecto político de *ciudadanía* actual del Estado brasileño para los pueblos indígenas, sus formas de concretización, desafíos y contradicciones. Tratamos de entender y caracterizar este proyecto político a través de un enfoque analítico en la *Acción de Presupuesto 2384 - Protección Social de los Pueblos Indígenas*, conocida como *Agenda Social de los Pueblos Indígenas* o *PAC Indígena* que consta en el *Programa 0150 - Protección y Promoción de los Pueblos Indígenas*, del plan plurianual (PPA) 2008 - 2011. Para la implementación de esta propuesta, el Gobierno Federal articula acciones en el ámbito de las políticas sociales universales destinadas a ampliar el acceso de los pueblos indígenas a las políticas de seguridad alimentaria, transferencia de ingresos y beneficios de seguridad social, entre otros.

Para realizar este análisis, nos basamos en la teoría de la Política Social relacionada con la Antropología Política para tratar de establecer vínculos que ayuden a entender el momento histórico actual sobre la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Con la referencia al método de investigación marxiano, tratamos de establecer las múltiples determinaciones históricas del objeto para reproducirlo como un producto del pensamiento.

Para apoyar este proceso de investigación, hacemos uso de los procedimientos y técnicas de investigación de la etnografía, tales como la observación participante, análisis de documentos y entrevistas con los actores del campo de indigenización. Los análisis desarrollados nos han confirmado una tendencia en el sentido de que, dada la dificultad de ecuacionar el *tema social indígena* a partir del reconocimiento y la demarcación de tierras indígenas tradicionalmente ocupadas, que es la principal reivindicación de los movimientos indígenas, el Estado brasileño ha buscado soluciones en el ámbito de las políticas sociales universales y el proyecto político de la *ciudadanía* como las "medidas compensatorias" para esos pueblos. Es sobre este tema que esta disertación abordará.

**PALABRAS CLAVE:** Pueblos indígenas, política social, antropología, política indígena, promoción y la protección social, ciudadanía.

## *Epígrafe*

*Na floresta de símbolos da modernidade, o ferro em brasa que servia para marcar os índios prisioneiros de guerra e reduzidos à escravidão trazia gravada a inscrição S. J. (sine jure), ou seja, “sem direito”, porque o direito na América sempre foi instrumento de dominação em vez de libertação das populações autóctones ameríndias (Berno; 2007: 20).*

## APRESENTAÇÃO

A presente dissertação de mestrado insere-se na linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), do Departamento de Serviço Social (SER), da Universidade de Brasília (UnB), e objetiva discutir, em diálogo com a Antropologia da Política, o atual *projeto político* do Estado brasileiro para os povos indígenas, desenvolvido no âmbito do *Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas*, do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, e da *Ação 2384 - Proteção Social para os Povos Indígenas*, também chamada de *Agenda Social dos Povos Indígenas*.

Antes de iniciar a Apresentação, esclarecemos algumas das características textuais que marcam o texto, o que se deve à formação da pesquisadora em Antropologia Social e pela influência que essa formação exerceu no estilo de escrita. Adotamos a grafia em *itálico* em algumas expressões como um “expediente visual” para destacar as categorias às quais nos referimos, com o objetivo de diferenciar seus sentidos daqueles usualmente empregados pelo senso comum (Souza Lima; 1995: 18). Tal recurso se justifica pelo fato de que várias categorias utilizadas no escopo deste estudo, como *promoção*, *proteção social* e *cidadania*, dentre outras, apesar de já definidas no *campo* das Políticas Sociais, ganham novos sentidos quando inseridas no universo das políticas destinadas aos povos indígenas. A grafia diferenciada se presta, assim, à finalidade de atentar o leitor para o fato de que são expressões, conceitos e definições ainda em construção no *campo* da política indigenista estatal, ou que podem ganhar sentidos diferentes daqueles assumidos no *campo* da Política Social. Também por isso, optamos por oferecer um pequeno Glossário para auxiliar na compreensão dos termos e/ou expressões grafadas em *itálico*<sup>1</sup>.

Como ponto de partida, temos o fato histórico de que a Constituição Federal de 1988 reconheceu plenamente a capacidade civil dos povos indígenas e pôs fim à *tutela*, transferindo a ideia de *proteção* para o *campo* da diferença cultural (Beckhausen; 2002). A *Agenda Social dos Povos Indígenas* (2008 – 2010), documento que resume a política social indigenista do segundo Governo do Presidente Lula, teve o *slogan* “Índio, Cidadão Brasileiro”, cujo objetivo principal é realizar a *proteção e a promoção social dos povos indígenas*.

---

<sup>1</sup> O Glossário é um elemento pós-textual de uso opcional que oferece uma lista em ordem alfabética das expressões técnicas utilizadas no texto, seguidas das suas respectivas definições (ABNT). Disponível em <http://www.firb.br/abntmonograf.htm>. Acesso em 14.04.2012.

Escolhemos abordar o atual projeto de *proteção e promoção social* da política indigenista brasileira como meio para identificar e caracterizar a atual relação do Estado com os povos indígenas e em que medida essa proposta contribui para corroborar valores, pré-concepções e pressupostos que ele busca romper na tentativa de efetivar um projeto de *cidadania indígena*. Busca entender, também, de que maneira, mesmo tendo se reestruturado para melhor atender os interesses indígenas e se alinhar aos princípios constitucionais, a Administração Pública Federal e a política indigenista do Estado brasileiro ainda contribuem para estabelecer nexos de continuidade com práticas anteriores que intenta, supostamente, superar.

A ideia é ressaltar que, não obstante as visíveis rupturas discursivas realizadas pelo indigenismo oficial ao longo das duas últimas décadas, ainda existem continuidades nos modos como o Estado opera a inserção dos povos indígenas nos circuitos políticos e produtivos nacionais e internacionais (Salviani; 2002). Entender como e por que esses processos ocorrem pode contribuir para o rompimento de círculos viciosos que levam à reprodução de valores etnocêntricos, mesmo quando há avanços em termos de marcos regulatórios. Por fim, espera-se colaborar subsidiando a ação estatal (Soriano; 2004) e contribuir fornecendo elementos para futuras pesquisas sobre o tema.

No que se refere à minha inserção acadêmica, a formação em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB/2002) e a experiência profissional no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e no Programa Bolsa Família (PBF), da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), de novembro de 2003 a agosto de 2009, proporcionaram observar os esforços e estratégias governamentais adotadas para viabilizar o acesso dos povos indígenas a políticas sociais focalizadas em famílias *pobres* com o objetivo de reduzir e eliminar a *pobreza*. Tais políticas são, em geral, operadas a partir do critério de elegibilidade baseado na renda mensal *per capita*, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), maior programa de transferência condicionada de renda da América Latina, com 13.179.472 milhões de famílias, das quais 108.421 são indígenas<sup>2</sup>. Trabalhando em diversos setores da Senarc, tive a oportunidade de acompanhar e

---

<sup>2</sup> Dados do Programa Bolsa Família, de setembro de 2011 e dados das famílias indígenas beneficiárias do PBF, de junho de 2011, fornecidos pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS).

observar algumas contradições resultantes do esforço do Governo Federal em adequar esse programa aos povos indígenas, quando, na verdade, a demanda dos movimentos indígenas sempre foi no sentido da formulação, em conjunto com membros das comunidades e lideranças, de um programa especificamente direcionado ao atendimento das suas necessidades, o que nunca ocorreu.

Um desses esforços de adequação, do qual participei diretamente, consistiu na elaboração do Relatório “Acesso dos Povos Indígenas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família” (2005)<sup>3</sup>. O relatório desenhou três possíveis cenários para viabilizar a inscrição dos povos indígenas no CadÚnico e no PBF, considerando, por um lado, suas “especificidades étnicas e culturais” e, por outro, os limites dos decretos de criação do CadÚnico – *Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001*, revogado pelo *Decreto n.º 6.135, de 26 de Junho de 2007* – e a lei de criação do PBF – *Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Para o desenho desses cenários foram usadas as recomendações do Banco Mundial contidas no “Relatório *Indigenous Peoples Development Plan*”, de 14 de abril de 2004, o qual chamava a atenção para a importância de se atender as comunidades indígenas com programas de transferência de renda, não apenas para combater a fome, a desnutrição e a mortalidade infantil, mas para proporcionar aos povos indígenas o acesso a direitos sociais básicos, como ações e políticas públicas de “desenvolvimento sustentável” e “melhoria da qualidade de vida”.

As estratégias apontadas no Relatório da Senarc também se basearam, para além das recomendações do Banco Mundial, em estudos disponíveis à época sobre a situação de (in)segurança alimentar dos povos indígenas, como o “Mapa da Fome Entre os Povos Indígenas no Brasil (I) e (II)”, de 1994/1995, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), desenvolvido em parceria com o Museu Nacional e a Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAÍ/BA).

Feitos esses esclarecimentos, retomo o objetivo geral da presente dissertação, que é analisar o atual *projeto político* estatal para os povos indígenas do ponto de vista dos órgãos incumbidos de formular e gerir a política indigenista, com destaque para a Funai. Como referência jurídico-formal, temos os instrumentos que ditam o ordenamento da matéria e forçam, ao lado do

---

<sup>3</sup> Relatório Acesso dos Povos Indígenas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2005, de autoria de Mônica Rodrigues, Clarisse Drummond e Fabiana Silva.

movimento indígena, mudanças nesse *campo*, especialmente a Convenção 169 (C 169), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Como objetivo específico, analisamos as contradições, continuidades e descontinuidades da atual política indigenista estatal, uma política que até o século XXI atuou no sentido de *integrar* os indígenas ao conjunto da população brasileira por meio de políticas de desenvolvimento do mundo rural, dentre outras. Também buscamos verificar o significado, mesmo que mais geral e abrangente, das noções de *promoção e proteção social* e em que medida elas guardam diferenças em relação às práticas que marcaram o *indigenismo integracionista clássico*. Por fim, delineamos o atual *projeto político* do Estado para os povos indígenas, capturando as ideias de *cidadania* nele contida.

Em que pese o esforço de antropólogos e especialistas em políticas públicas em debaterem o tema do reconhecimento e garantia dos direitos indígenas conquistados desde a Constituição Federal de 1988, as ideias de *promoção e proteção social* na política indigenista brasileira tornaram-se correntes no discurso institucional do órgão indigenista há cerca de cinco anos, criando um novo desafio teórico e investigativo para a Antropologia e para a Política Social. Definir no que consistem esses conceitos quando referentes aos povos indígenas e em que medidas se diferenciam do *projeto integracionista* baseado na de *tutela* e na *assistência*, são desafios para essas disciplinas, visto que ambas dividem a investigação dos processos relacionados à efetivação dos direitos de grupos étnicos e comunidades tradicionais historicamente violadas nesse sentido<sup>4</sup>.

O trabalho de campo realizado para a investigação do presente estudo teve como característica a “concomitância” da pesquisa com o trabalho desenvolvido como servidora da Funai, de modo que grande parte dos dados foi acessada devido a tal inserção. Essa situação, frequente no *campo* das Ciências Sociais, deve ser esclarecida de antemão, visto que o compromisso funcional, embora permita o acesso a dados e a atores institucionais, limita o tempo para execução do cronograma da pesquisa.

---

<sup>4</sup> Os projetos indigenistas do Estado para os povos indígenas, assim como as ideias de tutela e assistência no âmbito da política indigenista, são abordados no capítulo 1.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado analisa o *projeto político* de *promoção e proteção social dos povos indígenas*, no âmbito da recente política indigenista estatal brasileira, no período que vai de 2008 a 2011, para obter um entendimento mínimo do que ele significa e como se configura enquanto estratégia de enfrentamento do Estado à *questão indígena*, no bojo da *questão social* brasileira. A partir da análise do discurso estatal e com base na literatura especializada, inferimos que o atual projeto político indigenista tem o objetivo de alçar o indígena à condição de cidadão e, nesse sentido, interessa-nos saber se esse projeto rompe com as práticas do chamado “velho indigenismo”, mapeando rupturas, mudanças e transformações e identificando as contradições e processos por meio dos quais avanços e retrocessos, perdas e conquistas, têm se sucedido, nesse *campo*, ao longo da história do indigenismo estatal.

A ideia de *campo* está no sentido de espaço dinâmico no qual leis próprias e disputas internas têm lugar (Santos *apud* Bourdieu; 2001). Nesse caso, trabalhar o *campo* da política indigenista e dos direitos indígenas significa lidar com o discurso e com a atuação de atores institucionais e não institucionais e com noções familiares ao *campo* da Antropologia e da Política Social, a exemplo das idéias de *direitos sociais, promoção e proteção social*.

Definimos um recorte analítico na *Ação 2384 – Proteção Social dos Povos Indígenas*, do *Programa 0150*, do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, intitulado *Proteção e Promoção dos Povos Indígenas* e inferimos que esse projeto quer se apresentar e se constituir diferenciadamente dos projetos políticos que o antecederam, especialmente do “indigenismo tutelar integracionista” (Verdum; 2006). Para tanto, observamos como o atual *projeto político* se concretiza em termos das políticas sociais articuladas para o conjunto dos povos indígenas no Brasil e o quanto ele contempla ou dialoga com as demandas dos movimentos indígenas.

Assim como ao antropólogo Antônio Carlos de Souza Lima, nos interessa compreender os modos pelos quais permanecem no interior dos aparatos estatais ideologias e valores etnocêntricos que contribuem para reforçar relações assimétricas de poder entre o Estado e os povos indígenas. A pergunta que esse autor fez foi no sentido de entender “como algumas das melhores intenções de que se revestem os ‘brancos’ em seus contatos com os índios têm redundado na atualização de

formas tutelares e clientelísticas”, acrescentando, ainda, que seu intuito se dá no sentido de “pensar que posturas e medidas podem ser adotadas para tentarmos estabelecer algumas vias de superação deste aparente círculo fechado” (Souza Lima; 2002: 4).

Assim, o tema geral desta dissertação reside no atual *projeto político* estatal de *promoção e proteção social* dos povos indígenas e a hipótese é que esse projeto político não necessariamente rompe com os projetos anteriores que marcaram o indigenismo estatal, constituindo um projeto que, mais no plano discursivo do que prático, dialoga com as demandas dos povos indígenas, ao mesmo tempo em que, dialética e contraditoriamente, alça a política indigenista brasileira a um novo patamar e enseja uma nova condição social, política e econômica para esses indivíduos.

Tendo em vista a necessidade de se operar um recorte analítico, esclarecemos que não analisamos nem a temática da educação nem a da saúde indígena, mas outro conjunto específico de ações, inseridas na abrangência do *Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas*, conhecido como *Agenda Social dos Povos Indígenas*, ou *PAC Indígena*, cujo propósito é “garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral” (BRASIL – Funai; PPA 2008–2011). É importante esclarecer esse recorte porque abordamos um tema pertinente ao *campo* das políticas sociais brasileiras, cujo escopo é amplo e abrange setores diversos, conforme ilustra a Figura 1, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), constante dos anexos.

## **I. Método e Aproximação do Problema**

Uma pesquisa não se realiza por meio da aplicação de um método sobre um objeto, mas se desenvolve num movimento crescente e contínuo a partir do estabelecimento de categorias de análise amparadas em referenciais teóricos que permitem a aproximação e a apreensão da dinâmica do objeto, para que depois seja possível reproduzir-lhe racionalmente e restituir-lhe suas múltiplas determinações (Netto; 2011). A referência teórico-metodológica é uma maneira de abrir o objeto à intervenção do pesquisador. Partindo dessa premissa, perguntamo-nos qual seria o melhor método para analisar e interpretar o atual momento da política indigenista e da relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, para, após isso, conhecer o projeto de *promoção e*



*proteção social* dos povos indígenas. O atual projeto estatal ganhou destaque com a *reestruturação* da Funai, realizada por meio do Decreto 7.056, de 28 de dezembro de 2009, sendo identificado pelos dirigentes do órgão como um “marco de ruptura” com os projetos indigenistas *integracionistas* anteriores, amparados nas ideias de *tutela* e *assistência* aos povos indígenas. Consideramos, assim, o método marxista apropriado para o estudo da relação entre o Estado e os povos indígenas na atualidade, por propor uma relação reflexiva com o objeto que parte da apropriação da sua dinâmica para distinguir entre *aparência* e *essência*, o que significa partir dos fatos da realidade para encontrar traços particulares e regularidades (Netto; 1998).

A teoria da Política Social se constitui a partir de três principais matrizes do pensamento social: a perspectiva funcionalista, a corrente idealista e a tradição marxista. A perspectiva funcionalista, de Émile Durkheim, influenciou o pensamento no sentido de que o estudo da sociedade deve se pautar em métodos positivistas semelhantes aos das ciências naturais. Nessa perspectiva, o objeto prevalece sobre o sujeito e os fatos sociais são tratados como coisas, de modo que a única maneira de apreendê-los é afastando as noções do senso comum, promovendo a objetividade e a neutralidade. A Política Social aí é entendida como mecanismo de manutenção da coesão social e atua para combater o estado de *anomia*, um conceito durkheimiano que denota o afrouxamento dos órgãos da sociedade e de suas normas sociais, sendo necessário, para combatê-lo, o desenvolvimento de instituições voltadas à manutenção da coesão social. Na corrente idealista, influenciada por Max Weber, o sujeito se sobrepõe ao objeto, prevalecendo uma busca pela apreensão dos sentidos da *ação humana*, visão que se choca com a ideia funcionalista de que a lógica de estudo das ciências naturais pode ser transposta à lógica de estudo das ciências sociais, constituindo-se, assim, como antipositivista. Na tradição marxista, sujeito e objeto são categorias relacionais e historicamente situadas; busca-se a superação das análises unilaterais da política social, explorando-se as contradições inerentes aos processos sociais e situando-os em seu complexo processo de produção e reprodução, na perspectiva da totalidade concreta, ou seja, enquanto parte estrutural da realidade. A Política Social, nessa visão, é abordada em suas múltiplas dimensões - política, econômica, cultural – considerando-se suas conexões internas e múltiplas causalidades.

É importante conhecer essas três abordagens e suas características teórico-metodológicas para ser possível, conforme Pereira (2008), analisar e compreender as atuais tendências da Política Social. Compartilhamos da visão de que a Política Social é mais bem compreendida à luz da perspectiva marxista crítico-dialética, visto que “o pensamento que quer conhecer as políticas sociais em suas múltiplas dimensões e determinações não se contenta (...) com os esquemas abstratos de explicação, nem com as simples e evidentes representações do senso comum. Ele se esforça para desvendar o significado real das políticas sociais que se esconde sob o mundo fenomênico da aparência” (Behring e Boschetti; 2008: 42-43). Antes que um conjunto de regras formais e intelectivas, como o positivismo de Durkheim, e diferentemente da prescrição de procedimentos para a construção de modelos ideais abstratos, como o método weberiano, Marx propôs o estudo da realidade social não como um conjunto de fatos isolados, mas como um todo social e histórico, complexo e contraditório, a ser conhecido pela abstração das partes e posteriormente reconstruído pelo pensamento. Para se conhecer o real e descobrir suas leis que, sob condições históricas específicas, contribuem para determiná-lo, é necessário partir de fatos concretos, externos ao homem, em vez de ideias e pensamentos imaginários ou subjetivos (Andery; 2007). A compreensão dos fenômenos sociais deve passar pela descoberta das relações e conexões mais elementares sobre o fenômeno que se deseja conhecer, as quais colaboram para que determinados fenômenos estejam inseridos na realidade, da qual não podem ser descolados. Nesse sentido, a partir de dados concretos, o objeto pode ser reconstruído no pensamento e ter suas determinações descobertas, após o que é possível reinseri-lo na realidade como “concreto pensado”, produto do trabalho humano.

Retomando o objeto desta dissertação, como seria distinguir entre a aparência e a essência do objeto? O que revelam os marcos legais, relatórios, discursos e dados orçamentários das ações que constituem o projeto de *proteção e promoção social dos povos indígenas*? De quais correlações de forças e lutas históricas resultam os marcos legais da atual política social indigenista e o que leva o Estado a definir essa estratégia de atuação em relação a esses povos, tendo em vista um passado marcado por projetos que não se assentavam na perspectiva dos direitos?

Marx se voltou à compreensão dos fenômenos circunscritos ao desenvolvimento da sociedade burguesa e do capitalismo, tendo a *luta de classes* e o *trabalho* como categorias centrais para a

apreensão da realidade social. Mas, como seria abordar a *questão indígena*, no contexto na *questão social* brasileira e, mais especificamente, o atual projeto de *promoção e proteção social dos povos indígenas*, segundo tal compreensão da realidade, já que os povos indígenas, apesar de constituintes da população brasileira e de serem cada vez mais pressionados a viverem sob a lógica econômica da sociedade capitalista, não estiveram sempre inscritos numa perspectiva de classe?

No que tange à categoria de *classe social*, temos claro que se trata de “casos especiais das relações sociais de produção em períodos históricos específicos” (Hobsbawn; 1977). No entanto, entendendo que as dimensões dos conflitos sociais podem transbordar os paradigmas clássicos marxistas, alguns autores propuseram alternativas ao modelo estrutural marxista de abordagem, ensejando uma “abordagem compreensiva” que busca o significado dos fenômenos sociais a partir de outras categorias, como “experiência”, “autonomia” e “identidade”<sup>5</sup>. O historiador marxista Edward Thompson, por exemplo, oferece argumentos para a constituição dos sujeitos fora dos referenciais estruturais clássicos, privilegiando interesses para além dos econômicos como orientadores da ação social. Desse modo, julgamos possível que a conjugação de categorias alternativas à de *classe social* associada a uma análise que privilegie o contexto histórico seja útil para pensar o atual momento da política indigenista estatal brasileira e a relação entre o Estado e os povos indígenas, mediada por políticas sociais universais.

No que se refere ao conceito de *ideologia*, adotamo-na no sentido negativo de *laço* que viabiliza o “fenômeno da dominação” e no sentido de “distorção de significados” que cumpre nas sociedades modernas o papel de “estabelecer e sustentar relações de poder que são sistematicamente assimétricas” (John B. Thompson; 2009: 16). Diferentemente de Marx, que entendeu as relações de dominação como sustentadas por *relações de classe*, para Thompson essa é apenas mais uma forma de dominação e subordinação, existindo também outros eixos igualmente importantes de produção de desigualdade e exploração, como as relações entre sexos e entre grupos étnicos. Thompson também conceitua *ideologia* em termos das maneiras como o sentido, mobilizado pelas formas simbólicas, *estabelece e sustenta* relações de dominação (Thompson; *idem*).

---

<sup>5</sup> Alain Touraine (1998) e Edward Thompson (1987).

Com base nessas e outras ponderações, nos questionamos sobre as categorias marxistas utilizadas para pensar a sociedade capitalista e como elas poderiam ser utilizadas sem prejuízo para a investigação de situações que fogem à abrangência do capitalismo (R. Geertz; 1994). Por outro lado, é fato que os povos indígenas estão inscritos no sistema capitalista, usufruindo e reivindicando legitimamente o consumo de bens e serviços e que, devido às assimetrias intrínsecas à relação com a sociedade nacional, sofrem as consequências dos processos de expropriação territorial promovidos pelos interesses capitalistas executados, muitas vezes, pelas próprias mãos do Estado. Os povos indígenas, nesse sentido, apropriam-se cada vez mais das categorias, instrumentais e saberes da sociedade envolvente, dominando todos os dispositivos de luta institucionalizada em prol da obtenção e da conquista legítima dos seus direitos.

Tomando o referencial teórico da Política Social em conjugação à Antropologia da Política, assumimos o *campo do* indigenismo estatal como um tipo de política pública cuja dimensão e escopo compromete o Estado e suas leis no atendimento de demandas sociais que ultrapassam os limites do próprio Estado, sendo uma “política pública de intervenção regulada” que estabelece uma complementaridade entre instituições públicas e sistema econômico (Offe; 1984), marcada por ambivalências, ambiguidades e contradições, em que pesem os grandes avanços jurídicos que ao longo dos últimos 25 anos inauguraram um novo marco da relação entre o Estado e os povos indígenas. A política indigenista é um *campo* de disputa marcado por representações sociais oriundas de processos e relações interétnicas, arena de conflitos e negociações entre diversos atores sociais (Marcelo de Sousa; 2000). Nesse sentido, as ações do indigenismo estatal podem ser analisadas como parte de processos de socialização dos povos indígenas e como prática social subordinada aos processos de acumulação capitalista (*idem*). O termo *pública* que sucede *política* se refere à *coisa pública*, do latim, *res publica*, ou seja, coisa de todos para todos, universal e dotada de *totalidade*, *historicidade* e *contradição*, que mesmo regulada e provida pelo Estado, pode ser controlada pelos cidadãos e englobar demandas, escolhas e decisões privadas (Pereira; 2009).

As noções de *totalidade*, *historicidade* e *contradição* são recuperadas da teoria marxista por Gramsci (1999-2002), que define a primeira em termos da irredutibilidade da realidade social e ao fato de que ela só pode ser apreendida a partir do conjunto dos seus aspectos; a segunda como a

constatação de que o sujeito histórico homem habita uma realidade material concreta, construída por outros homens a partir de conquistas e transformações acumuladas, necessidades e novas relações com o mundo, em condições materiais dadas pela natureza; e a terceira como uma dimensão concreta da totalidade, advinda do conhecimento necessário para situar a realidade em sua historicidade, de modo a perceber a complexidade de relações que a compõem, sendo o real um permanente movimento de construção, autoconstrução e superação do novo, numa negação marcada por rupturas e continuidades.

É importante definir o que assumimos por *Estado*, uma vez que analisamos um projeto estatal e que a percepção desse conceito interfere nos modos de se apreender a relação com os povos indígenas. Falamos de um *Estado* de natureza econômica capitalista, um ente universal e contraditório, em grande medida comprometido com a reprodução ampliada do capital, mas, mesmo tempo, com a defesa dos interesses da sociedade. Isso significa que não se trata de um *locus* homogêneo, pacífico, sem conflito de interesses e desprovido da luta de classes (Pereira; 2009: 123).

Ao realizar estudo comparativo sobre as visões de proteção social e de transferência de renda predominantes no Brasil e no México, a pesquisadora Tereza Cotta (2009) ressalta o modo como a Antropologia da Política alarga o horizonte interpretativo da categoria Estado ao desmistificá-lo enquanto entidade e enxergá-lo como construção histórica e contingente, definidor de fronteiras entre segmentos sociais, que estabelece e mantém com a sociedade uma via de mão dupla, sendo cotidianamente construído por práticas e representações dos cidadãos. Consideramos, assim, pertinente agregar a crítica da Antropologia da Política para as conceituações conservadoras do Estado que destituem seu caráter histórico:

*As interpretações mais extensivas fazem do Estado um atributo de toda vida em sociedade, um modo de organização social que opera a partir do instante em que prevalece o estado de cultura, uma necessidade decorrente da 'própria essência da natureza humana'. Identifica-se, então, com todos os meios que permitem criar e manter a ordem nos limites de um espaço socialmente determinado: "encarna-se no grupo local". Essa maneira de ver é, sobretudo, dos teóricos conservadores, que querem exaltar o Estado despojando-o de seu aspecto histórico (Balandier; 1969: 116).*

Tomando também como exemplo outro estudo que discute a aplicabilidade e as consequências da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) à população indígena, concordamos com a visão da autora sobre o equívoco que é dotar o *Estado* de uma suposta carga de neutralidade para avaliá-lo apenas em sua capacidade tecnocrática (Sousa; 2011). Temos claro que o Estado não expressa a vontade geral da sociedade em nome de um interesse comum na qualidade de ente defensor dos interesses de uma classe particular (Gruppi, 1987). Mas esse entendimento não descarta a percepção do Estado enquanto *modelo de organização* das relações sócio-político-econômicas que executa sua política a partir de um aparelho administrativo e de uma burocracia racional-legal (Salviani; 2002). O Estado se constrói e opera cotidianamente por meio de práticas e definições genéricas bastante utilitárias para o universo decisório das políticas públicas, sendo um exemplo disso as expressões utilizadas para definir as diferentes populações nativas do território brasileiro, as quais agrupam e anulam quaisquer diferenças entre elas, a exemplo das categorias, algumas já em desuso, como “silvícolas”, “tribos”, “índios”, “indígenas” e mesmo “povos indígenas”, consagrada pela C 169, da OIT. Também é importante estabelecer a diferenciação entre os conceitos de *Estado* e de *Nação*, donde o primeiro se configura como um conceito político e o segundo como sociológico (Verdum *apud* Stavenhagen; 2001: 17).

Além disso, uma vez que abordamos um tema que remete à diferença, ao multiculturalismo e à diversidade cultural, trabalhamos com a distinção que Consuelo Sánchez estabeleceu entre Estado-nação e Estado plurinacional ou pluriétnico, ou seja:

*No tocante à presença de diversos grupos étnicos e nacionais existentes dentro de sua jurisdição, o Estado-nação é aquele que se configura como encarnação de uma só nacionalidade. Portanto, esse tipo de Estado é conformado a partir de uma cultura, uma economia, um direito e um sistema de valores congruentes com a classe dominante da nacionalidade dominante, enquanto nega a diversidade sociocultural existente no país. Também são considerados Estados-nações aqueles que, apesar de reconhecerem certos direitos e proteções aos diversos grupos étnico-nacionais existentes em seu território, não conseguem transformar a configuração monoétnica do Estado. (...) Os Estados pluriétnicos ou plurinacionais são os que se configuram considerando a vinculação do Estado com duas ou mais culturas nacionais, ou com todas as existentes no país, sem importar seu número ou a sua composição demográfica. No sentido estrito, esse tipo de Estado deixa de ser a personificação de uma só nacionalidade para atribuir equivalências às nacionalidades em questão (Sánchez; 2009: 76-77)*

Tomando a análise de Sánchez sobre as distinções entre o Estado-nação e os Estados pluriétnicos ou plurinacionais, pode-se dizer que, no caso do Brasil, o Estado brasileiro assumiu-se formal e juridicamente como um Estado-Nação, pois, apesar de reconhecer certos direitos e proteções aos diversos grupos étnico-nacionais existentes em seu território, não consegue transformar a sua configuração monoétnica, sendo conformado, em sua estrutura e forma de funcionamento, a partir de uma cultura, uma economia, um direito e um sistema de valores congruentes com a classe dominante da nacionalidade dominante (Verdum; 2012). Para concluir, partilhamos da compreensão do Estado, sobretudo como espaço contraditório que abriga e expressa as lutas de classe inerentes à sociedade capitalista e onde, via de regra, prevalece o interesse do capital, ainda que “a luta e a pressão da classe trabalhadora tencionem esses interesses e, por vezes, resultem em conquistas concretas para essa classe” (Sousa; 2011: 26).

Complementarmente às noções e referenciais da Política Social, tomamos da Antropologia da Política e dos estudos do indigenismo estatal a conceituação de *política indigenista* como sendo “medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados, direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas” (Souza Lima; 1995), o que, por sua vez, distingue-se do conceito de *indigenismo*, definido como “conjunto de ideias relativas à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a um *Estado-nação*, com ênfase especial na formulação de *métodos* para o tratamento dos nativos, operados, em especial, segundo uma definição do que seja *índio*” (*ibidem*). No que se refere à interface da Antropologia da Política com o campo das Políticas Sociais é importante ressaltar que:

*(...) a abordagem antropológica privilegia técnicas de pesquisa qualitativas, voltadas para a realização de trabalho de campo com observação participante e entrevistas em profundidade, freqüentemente produzindo "estudos de casos". No entanto, o antropólogo não ignora que as práticas e as representações observadas estão inseridas numa sociedade maior, num sistema político formal, com instituições de larga escala. (...) Por isso, é fundamental que se estabeleça um diálogo com outras disciplinas, como a história, a ciência política, a sociologia, a lingüística e a comunicação. É a partir de abordagens multi e interdisciplinares e da adoção de uma perspectiva comparativa que se pode chegar a compreender não só as representações e as práticas da política num grupo específico, mas também as relações desse material etnográfico com a sociedade mais ampla. A antropologia pode contribuir nesse debate porque sua principal tarefa é estudar não o que a política deve ser, mas o que ela é para um determinado grupo, em um contexto histórico e social específico (Kuschnir; 2007: 166).*

Para unir as Ciências Sociais e a Política Social num diálogo produtor para a compreensão desse tema, relacionamos as bases teóricas e conceituais da Política Social com os estudos etnohistóricos e antropológicos referentes à política indigenista brasileira, dialogando também, em alguma medida, com o campo do Direito, especialmente no que se refere aos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais sobre a matéria. Conforme Karina Kuschnir (2007), apesar da Antropologia tradicionalmente ter se debruçado sobre a política e as relações de poder no contexto das sociedades, o foco desses estudos geralmente recaía sobre as sociedades consideradas “primitivas”:

*(...) cujas características deveriam ser comparadas e classificadas em relação ao sistema político das sociedades modernas, consideradas mais "evoluídas". Propunha-se, então, uma linha evolutiva das formas de organização política, que começava com a "horda primitiva" e chegava ao Estado moderno. Nessa época, entre o final do século XIX e o início da década de 1920, a grande maioria dos estudos antropológicos não tinha a política como tema central de interesse, nem a antropologia política era pensada ou formalizada como uma subárea de estudos. (...) No contexto brasileiro, desenvolveu-se, na década de 1990, um conjunto de trabalhos autodenominados antropologia da política, que tiveram sua institucionalização mais importante no Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), sediado no Museu Nacional da UFRJ, mas envolvendo grupos em outras universidades federais, como as de Brasília, Ceará e Rio Grande do Sul, entre outras (Kuschnir; 2007: 163-164).*

A Antropologia da Política é uma especialidade do conhecimento dedicada à análise da relação entre o poder e suas estruturas elementares, entregue “à descrição e à análise dos sistemas políticos (estruturas, processos e representações) próprios das sociedades consideradas primitivas ou arcaicas” (Balandier; 1969: 7). Esse autor separa o estudo da teoria política da teoria do Estado, alargando o entendimento sobre as sociedades tradicionais por defender que o *fazer político* é um fenômeno comum a todas as sociedades humanas. Vale observar, contudo, que ainda é crescente e promissor na Antropologia, o campo da investigação etnológica das Políticas Sociais<sup>6</sup>. Mas, de um modo geral, nota-se que tanto a Antropologia ainda não tem se dedicado muito à análise das Políticas Sociais destinadas aos povos indígenas, do mesmo modo que a Política Social também tem discutido residualmente as questões referentes aos povos indígenas e sua relação com o

---

<sup>6</sup> O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia da Inclusão Étnica e Racial no Ensino Superior e na Pesquisa, ligado ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), por exemplo, mapeia e acompanha os efeitos e impactos das políticas de ação afirmativa sobre os povos beneficiados.



Estado e a sociedade. A associação teórica da Antropologia da Política e da Política Social, permeada por um diálogo interdisciplinar, pode possibilitar uma interpretação das recentes propostas do indigenismo estatal e colaborar para que sejam produzidos mais estudos antropológicos de políticas sociais, bem como mais estudos de políticas sociais com enfoque etnológico<sup>7</sup>.

Outros referenciais importantes foram os estudos sobre *indigenismo* e *política indigenista* de Souza Lima (1987; 1995; 2002), Ramos (1998), Pacheco de Oliveira (2002), Farage (1986); Carneiro da Cunha (1994), Verdum (2006), Eduardo Viveiros de Castro (1999) os quais fornecem uma distinção importante entre conceitos aparentemente similares e uma compreensão das bases sobre as quais os projetos indigenistas estatais se constituíram ao longo da história brasileira.

## **II. Procedimentos Metodológicos**

O início de um estudo voltado à investigação de um determinado objeto começa com a proposição de um projeto no qual o pesquisador apresenta uma ideia e vislumbra, *a priori*, como vai agir para atingir o seu objetivo, de qual método vai dispor para se aproximar e conhecer o objeto. No desenvolver desse processo, é comum, à medida que em ideias e hipóteses vão ganhando corpo, que variáveis antes não pensadas surjam e dêem rumos diferentes ao que foi inicialmente proposto. Muitas vezes, e isso não é raro no *campo* das ciências sociais, muda-se o objeto e a forma de pesquisá-lo em face do aparecimento de oportunidades não previstas, dificuldades e eventos novos, e tudo isso entra como dado a ser analisado e explicado no contexto da pesquisa.

Com este estudo não foi diferente. Situações não previstas, de diversas naturezas, desde pessoal a profissional, passando por mudanças no objeto de estudo, ocorreram e influenciaram as maneiras como os processos de análise e escrita foram conduzidos. “Más experiências” e “erros” serviram de aprendizado, e isso pode ser dito quanto ao fato da pesquisa ter se desenvolvido concomitantemente à jornada de trabalho diária de oito horas. Experiências consideradas boas, mas que não estavam inicialmente previstas no plano de trabalho, foram incorporadas na medida em que trouxeram aportes positivos ao problema proposto. Um exemplo foi uma viagem

---

<sup>7</sup> Apresentamos como Apêndice um pequeno levantamento das dissertações de mestrado e teses de doutorado em Antropologia Social, produzidas entre 2001 e 2008, em quatro Universidades Federais brasileiras, tendo como foco a relação entre o Estado e os povos indígenas.

profissional onde, como membro de um Grupo de Trabalho (GT) destinado a tratar o tema do arrendamento de terras indígenas na região da Ilha do Bananal, visitei 13 aldeias indígenas do povo indígena *Javaé*. A viagem ocorreu em setembro de 2011 e teve a duração de 18 dias. Nesse período o GT, composto por técnicos de setores diversos da Funai e representantes de órgãos parceiros, discutiu, juntamente com lideranças e membros das comunidades *Javaé*, alternativas ao arrendamento de terras e a elaboração de um Plano de Trabalho e Gestão Territorial, mirando sua implantação num período de 10 anos. A experiência na Ilha do Bananal oportunizou realizar entrevistas com uma liderança indígena *Javaé* e um engenheiro florestal com atuação na sobreposição de terras indígenas e áreas de conservação ambiental, como é o caso do Parque Nacional do Araguaia.

Além de realizar entrevistas com atores do *campo* do indigenismo estatal e não-estatal, o trabalho na Ilha do Bananal proporcionou observar como o tema da *cidadania*, das políticas sociais e dos *direitos sociais* se apresentam para os povos indígenas, e também, como se relacionam e se impõem cotidianamente, visto que a Ilha do Bananal é uma região de difícil acesso em determinados períodos do ano, principalmente na época da chuva, época em que fica marcada pelo isolamento geográfico e por uma conseqüente ausência de acesso a direitos, como serviços de saúde, educação e assistência social. Essas observações, na medida em que foram pertinentes para o tema que abordamos, foram incorporadas. Ao chegar a Palmas/TO para realizar o trabalho na Ilha do Bananal, preocupava-me a pertinência das perguntas elaboradas a respeito da categoria *cidadania*, as quais eu planejava fazer aos servidores da Coordenação Regional da Funai em Palmas. A preocupação adveio do fato que, após observar as dificuldades intrínsecas ao trabalho cotidiano dos servidores dessa unidade, tais como assegurar a realização dos programas anuais destinados à realização de projetos em áreas indígenas, em meio a um decreto de contingenciamento orçamentário da Presidenta Dilma que impactou diretamente na emissão de diárias e passagens para colaboradores eventuais, ficou claro que o discurso estatal indigenista pouco refletia, na prática, a realidade da política indigenista brasileira, vivenciada e materializada todos os dias pelos servidores das unidades descentralizadas do órgão indigenista.

Além dessa preocupação, surgiu uma dúvida em relação ao próprio conceito de *cidadania* e sua capacidade de “dar conta” das questões referentes aos povos indígenas na atualidade. Isso porque,

conforme apontou Elisa Reis, “às vezes, lê-se um artigo dos anos 60 ou 70 que sustenta que o conceito de cidadania caiu em desuso. Tempos depois, contudo, outro texto fala do renascimento do conceito, que, assim, recupera centralidade nas discussões” (Reis; 1997: 12). Em meio a essas indagações, foi se tornando evidente que, como elemento discursivo, a categoria *cidadania* não era, de fato, a que se mostrava mais relevante, fosse no âmbito do movimento indígena ou daqueles que trabalhavam com a *questão indígena*. Desse modo, enquanto procurávamos uma saída para encontrar a fertilidade do conceito de *cidadania* para além do *projeto político* estatal, ou seja, no interior do discurso e da realidade indígena, conceitos como *autonomia* e *participação* foram se impondo e mostrando a sua importância para que a ideia de *cidadania* pudesse, então, fazer sentido. Também preocupava o fato do conceito de *cidadania* ser muito identificado com o referencial burguês, moderno e liberal (Reis; 1997).

Para compor o *corpus* da pesquisa, realizamos uma “triangulação” (Flick; 2009) entre a análise de documentos da Funai referentes à *promoção e proteção social dos povos indígenas* do período de 2007 a 2011, totalizando oito documentos; observação participante e notas de campo produzidas no âmbito da Funai Sede e na Ilha do Bananal, complementados pela realização de entrevistas com atores do *campo* do indigenismo estatal e lideranças do movimento indígena. A análise dos documentos institucionais e dos marcos legais da política indigenista, além da revisão da literatura, dentre pesquisas e artigos disponíveis na *internet*, serviram “tanto para colocar o problema como para formular hipóteses e procurar comprová-las” (Soriano; 2004: 27).

A etapa da realização de entrevistas foi a que exigiu mais esforço devido tanto à questão da clareza frente ao problema formulado *versus* o melhor modo de captar dos entrevistados dados relevantes para ilustrar o que queremos mostrar sobre esse problema, quanto à dificuldade de empreender e relacionar o conteúdo das entrevistas ao conteúdo dos documentos e da teoria utilizada. Uma passagem de Howard Becker encontrada “ao acaso” quando líamos sobre o uso de conceitos e categorias foi importante para ilustrar o desafio que a etapa de realização de entrevistas representa no contexto da produção de dados, servindo como alerta para que evitássemos incorrer nos erros que ele aponta:

*Estudantes que estão aprendendo a fazer trabalho de campo comumente sofrem dessa doença. Quando afinal conseguem tomar coragem e entrevistar alguém, não sabem o que perguntar. Quando observam alguma situação social, não sabem ao certo o que constitui*

*seus “dados”, quais das coisas que vêem e ouvem deveriam registrar. Isso ocorre porque não sabem qual é o seu problema, o que estão estudando. Sabem que devem fazê-lo, então registram tudo. Pelo menos aparentemente. Em consequência, suas anotações são dispersas, essencialmente incoerentes; suas entrevistas são vagas porque não dão às pessoas com quem estão falando nenhuma orientação sistemática sobre o que gostariam de saber. Mas há alguma ordem no que fizeram, porque não podemos tomar as mais simples decisões a menos que tenhamos alguma ideia sobre o que estamos fazendo. Foi a representação que têm de pessoas, lugares e situações como os que estão examinando que os levou a fazer o que quer que tenham feito, a perguntar o que perguntaram, a dar atenção ao que deram, a ignorar o que ignoraram. Agora eles devem descobrir o que tinham em mente que os levou a fazer tudo isso. O problema é descobrir a representação que os levou a essa situação embaraçosa (Becker, 2007: 159).*

Inicialmente, nos propusemos a entrevistar cinco atores do *campo* do indigenismo que pudessem trazer aportes ao tema da *proteção e promoção social dos povos indígenas*. Contudo, a produção satisfatória de notas de observação participante no âmbito do órgão indigenista estatal supriu a necessidade da realização de entrevistas com ocupantes de cargos que consideramos relevantes para os fins do nosso estudo, como a Presidência da Funai, a Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (que substituiu a antiga *Diretoria de Assistência*) e a Coordenadoria Geral de Promoção dos Direitos Sociais. Devido à dupla inserção da pesquisadora no órgão indigenista, como servidora e pesquisadora, a realização de entrevistas com esses atores oferecia o risco de ser gerada certa tensão profissional. Mesmo assim, consultamos o referido Diretor e a referida Coordenadora Geral sobre o interesse e a disponibilidade em conceder uma entrevista para esse estudo. No entanto, prevaleceu a preocupação em preservar a relação com a instituição e o compromisso com a pesquisa, de modo que a não realização dessas entrevistas não prejudicou o resultado da pesquisa, visto que os dados foram obtidos por meio de observação participantes, preservando a imagem da pesquisadora/servidora junto à instituição. Desse modo, realizamos três entrevistas com atores do *campo* do indigenismo, sendo duas na Ilha do Bananal/TO e uma em Brasília. Dois dos entrevistados são lideranças do movimento indígena nacional e um é servidor do Instituto Chico Mendes (IcmBio).

A análise de conteúdo foi o procedimento adotado para analisar as entrevistas e os documentos selecionados. Essa técnica surgiu em 1915 sob a influência científica positivista, que postulava a observação neutra, objetiva e quantificada dos fenômenos. A análise de conteúdo parte de uma

visão crítica e dinâmica da linguagem, entendida como “construção real de toda a sociedade e como expressão da existência humana que, em diferentes momentos históricos, elabora e desenvolve representações sociais no dinamismo interacional que se estabelece entre linguagem, pensamento e ação” (Franco; 2008:13). Uma vez que parte de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem, um dos elementos mais importantes da técnica de análise de conteúdo é a contextualização socioeconômica e cultural dos emissores das mensagens, uma vez que selecionam os signos que consideram mais relevantes para transmitir a mensagem que lhes interessa.

Optamos por perguntas abertas que possibilitassem captar os sentidos e representações dos atores do *campo* do indigenismo que o atual momento da política indigenista brasileira tem em relação a um passado recente, bem como testar a hipótese de que o atual projeto apresenta diferenças em relação ao projeto anterior, em termos de rupturas, avanços e/ou retrocessos. O desafio repousou sobre a elaboração das perguntas, pois era importante que não influenciassem os interlocutores/emissores no sentido de conceder respostas *positivas* ou *negativas*. Evitamos induzir os entrevistados a responder senão aquilo que entendessem sobre o tema para captar as categorias, representações e indicadores que considerassem mais relevantes. Na fase do pré-teste, as dificuldades de trabalho dos servidores da unidade descentralizada da Funai em Palmas/TO e as dificuldades enfrentadas pelos povos indígenas dessa área etnográfica trouxeram dúvidas quanto às perguntas previamente elaboradas com o intuito de aferir o significado da categoria *cidadania*, conforme mencionado. Os servidores do órgão indigenista se autointitulam “indigenistas heróis” e essa observação, somada a outras, fizeram supor que a categoria *cidadania* não fazia tanto sentido para os interlocutores do *campo* do indigenismo:

*Problemas administrativos da FUNAI sede, da CRP e CTL's geraram entraves logísticos que tornaram incertas as atividades de campo, as quais estavam marcadas para começar no dia 12 de setembro, conforme já foi dito (...) Desse modo, o não cumprimento do planejamento prejudicou os trabalhos do GT e causou reflexos e desavenças em outras equipes da CRP, as quais sofreram interferência (orçamentária) em seus respectivos projetos e planejamentos. A esse problema somaram-se as já referidas dificuldades de contrato da Regional (falta de pagamento, morosidade e falta de dinamismo na prestação do serviço), bem como a falta de estrutura das CTL's para apoiar adequadamente as atividades planejadas (telefones cortados, veículos sem manutenção, representantes indígenas com pendência na prestação de contas). (Funai, CR Palmas, 2012).*

Aos problemas logísticos e operacionais, comuns nas unidades descentralizadas da Funai, os servidores do órgão indigenista tendem a ver com desconfiança os projetos advindos da Sede, em contraposição aos projetos elaborados pelos próprios indígenas, os quais não têm, às vezes, o mesmo apoio institucional para serem implantados. Em conversas informais com os servidores da Funai sobre a situação dos povos Karajá e Javaé, da Ilha do Bananal, fosse quanto à prática do arrendamento da terra, do alcoolismo, suicídio, violência contra mulheres ou uso abusivo de drogas, em nenhum momento a categoria *cidadania* foi mencionada, o que novamente levou a repensar as perguntas previamente elaboradas.

Decidimos tirar o foco da categoria *cidadania* para captar a compreensão dos interlocutores sobre os fatos e marcos legais do campo do indigenismo que eles mesmos considerassem mais importantes, deixando-os falar aberta e livremente sobre a relação entre o Estado e os povos indígenas e evitando, assim, induzi-los a abordar o tema da *proteção e promoção social* e da *cidadania indígena*. Mantivemos a “regra da homogeneidade” durante a realização das entrevistas para garantir que todas as perguntas contivessem questões referentes ao tema escolhido e que fossem utilizadas técnicas semelhantes em situações semelhantes (Franco; *op. cit.*). No entanto, na terceira entrevista, realizamos uma pergunta a mais, que não estava no roteiro (pergunta 4), por se tratar de uma liderança indígena interessada em “falar mais”.

Às análises de conteúdo das entrevistas relacionamos a teoria utilizada e os resultados da análise documental, identificando se os atores reconhecem a existência de avanços e/ou retrocessos no atendimento das demandas dos povos indígenas e se existem pontos de convergência, semelhanças e/ou diferenças no conteúdo das mensagens transmitidas pelos diferentes emissores. Também identificamos as categorias mais recorrentes, contrapondo-as àquelas utilizadas no discurso estatal e nos documentos do órgão indigenista selecionados para análise. Assim, identificamos os pontos de convergência e/ou divergência existentes e verificamos em que medida as categorias que fazem sentido para os povos indígenas se fazem representar, ainda que no plano do discurso formal, no âmbito estatal.

Também buscamos informações do Plano Plurianual 2008-2011 (PPA) e dados do Orçamento Temático Indigenista de 2009 e 2010, disponíveis no Sistema Siga Brasil, do Senado Federal, por

considerar que “as informações referentes ao último Plano Plurianual, se não nos permitem saber de cursos diversos que revertem para ou contra os índios (...) permitem-nos um relance sobre as intenções de governo para os indígenas (...) E é possível conectá-la a alguns de seus efeitos socialmente perceptíveis” (Marcelo de Sousa, *op. cit.*, 2). O trabalho se ilustra com informações sobre a população indígena divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2010), pelo Instituto Socioambiental (ISA/2011) e pela Funai, além de dados referentes à inclusão dos povos indígenas nas políticas sociais universais do Governo Federal, fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como na política previdenciária, fornecidos pelo INSS/MPS.

Abaixo, as perguntas que passaram por etapa de pré-teste com servidores da Funai e que foram aplicadas com os interlocutores do *campo* do indigenismo:

◇ **Pergunta 1.** Considerando as mudanças no *campo* do indigenismo trazidas pela promulgação da CF 88, que dedica dois artigos aos povos indígenas e pôs fim jurídico-formal à tutela, reconhecendo a capacidade dos povos indígenas para ingressar em juízo na defesa de seus próprios interesses; considerando que o Brasil assinou a Convenção 169 e a Declaração da ONU para os direitos dos povos indígenas; considerando as mudanças recentes na política indigenista brasileira e nos órgãos da administração pública federal que atuam na *questão indígena*, como Funai, Sesai, MDS, dentre outros, como você analisa a relação entre o Estado e os povos indígenas na atualidade?

◇ **Pergunta 2.** O que o conceito de cidadania em referencia aos povos indígenas te diz?

◇ **Pergunta 3.** Você observa diferenças entre a atual política indigenista estatal e aquela praticada em um passado recente, como, por exemplo, antes da CF 88?

◇ **Pergunta 4.** Na política de *promoção e proteção social dos povos indígenas*, cuja coordenação cabe à Funai, é articulado o acesso dos povos indígenas aos seus direitos sociais e a inclusão em políticas sociais do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família, políticas previdenciárias, dentre outras. Como você analisa esse processo?

### **III. Pontos de Partida**

A “hipótese de trabalho” (Soriano; 2004) com que trabalhamos é a de que o atual *projeto político* do Estado para os povos indígenas tem como marca identitária o rompimento com os projetos indigenistas *integracionistas* anteriores que estavam baseados na *tutela* e na *assistência* aos povos

indígenas, cuja base ideológica era uma “suposta separação entre *brasileiro e índio*” (Souza Lima; 2002: 2). Tal ruptura, no entanto, partiria menos de uma iniciativa benfeitora do Estado do que da atuação dos movimentos indígenas e sua luta em prol do reconhecimento dos direitos estabelecidos em normas nacionais e internacionais, cobrando do Estado uma solução para o equacionamento da *questão indígena*, no bojo da questão social brasileira.

Trabalhamos com a hipótese de que, por um lado, se as diretrizes da política indigenista brasileira, que completou cem anos em 2010, variaram muito desde a criação, em 1910, do primeiro órgão estatal legitimado a estabelecer relações laicas, prestar *assistência e proteção* aos índios *aldeados, arredios* ou *integrados* (Sousa; 2011), o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), até a criação da Funai, em 1967, por outro, tem prevalecido o paradigma da *integração* dos indígenas ao conjunto da sociedade nacional. Perguntamos se esse novo projeto se configura como inovador, em termos de se traduzir em uma ruptura efetiva, ou se ele estabelece uma continuidade em relação aos projetos políticos anteriores.

Conforme analisou Manuela Carneiro da Cunha (1994), muitas ações deliberadas do Estado ainda resultam no extermínio físico e cultural dos povos indígenas devido às imensas omissões e contradições que apresentam em relação às normas jurídicas e tratados internacionais, tanto por operarem a partir de signos reprodutores das relações assimétricas de poder, quanto por meio de conceitos dotados de conteúdos ideológicos relacionados a ideias ocidentais hegemônicas, como o “paradigma do desenvolvimento”. Entendemos que essa crítica inclui “a política de demarcação de terras, a política social e aquelas que mantêm os indígenas em uma situação de tutela em aberta contradição com o que determinam tanto a Constituição Federal de 1988 quanto os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário” (Aylwin, *op. cit.*, 6).

Coube, então, investigar se o atual *projeto político de promoção e proteção social dos povos indígenas*, que substituiu o projeto da *assistência* baseado na tutela, opera não um rompimento com o “indigenismo integracionista clássico”, mas um nexo de continuidade ao continuar trabalhando com pressupostos hegemônicos e valores etnocêntricos assentados no par de oposição riqueza/pobreza e na ideia fatalística do desenvolvimento econômico como via única para o exercício da *cidadania*. Estaria o projeto de *promoção e proteção social dos povos indígenas*



sendo pensado e articulado em termos da geração de um bem estar, em larga medida material, e se viabilizando por meio do acesso à renda? Estaria a noção de *cidadania indígena* sendo reduzida a uma perspectiva que, ao final, consiste no acesso ao consumo de bens materiais e serviços? O que as políticas sociais oferecem em termos de garantir o respeito “às especificidades étnicas e culturais dos povos indígenas”, um jargão recorrentemente utilizado e já banalizado no *campo* do indigenismo e das políticas públicas para esses povos? Essas dúvidas geram questões secundárias que não pudemos responder, tais como: elevar o indígena à condição de *cidadão-consumidor*, como forma de propiciar e promover o *status* de cidadania, não colabora, em longo prazo, para destruir os componentes que ainda garantem a esses povos prerrogativas especiais, como o direito de acessar a terra coletivamente?

Conhecer o objeto em pauta – o atual *projeto político* estatal de *promoção e proteção social dos povos indígenas* – e investigar a hipótese formulada – que ele tem como marca identitária o rompimento com os projetos anteriores, baseados no integracionismo e na tutela, e que se concretiza por meio do acesso dos indígenas às políticas sociais universais, exigiu um esforço de aproximação sucessiva e de análise dos aspectos históricos que contribuíram para conformar no país uma *questão indígena*, tema do Capítulo 1.

#### **IV. Estrutura da Dissertação**

O presente texto está dividido em três capítulos e considerações finais.

No primeiro capítulo, abordamos a trajetória da *questão indígena* no Brasil e recuperamos a história da política indigenista estatal brasileira do ponto de vista de seus vários *projetos políticos*, considerando que é importante conhecermos as práticas e métodos que visavam *assimilar e integrar* os povos indígenas à sociedade nacional para entender o atual *projeto político* do Estado para os povos indígenas.

O Capítulo segundo discute a *questão social* do seu ponto de vista clássico e apresenta um panorama geral dos povos indígenas na atualidade, seguido de um esboço de sua inserção nas políticas sociais do Governo Federal. O esforço é no sentido de estabelecer nexos e pontes teóricas entre a Antropologia e a Política Social para discutir as manifestações da *questão indígena* e sua

relação com a ideia de *pobreza*, que fundamenta e justifica, para o Estado, a existência de uma *Agenda Social dos Povos Indígenas*. Os conceitos de *cidadania*, *autonomia*, *necessidades sociais* também são analisados num esforço de compreensão dos sentidos e desafios que podem suscitar quando em referência ao universo dos povos indígenas.

O terceiro Capítulo analisa a *Ação 2384*, chamada *Agenda Social dos Povos Indígenas*, e o projeto de *cidadania indígena* nele contido, procurando observar suas conexões com o *indigenismo integracionista clássico*. Agregamos, aqui, os documentos selecionados e a transcrição das entrevistas realizadas com os atores do *campo* do indigenismo, seguidas das respectivas análises.

As considerações finais recuperam as discussões suscitadas pelo atual projeto político indigenista estatal de *promoção e proteção social dos povos indígenas* e sua relação com o antigo projeto *integracionista clássico*.

## **CAPÍTULO 1. A *QUESTÃO INDÍGENA* COMO EXPRESSÃO DA *QUESTÃO SOCIAL***

*Como em outros contextos da América Latina, desde a chegada dos portugueses aos territórios ancestrais e até hoje, os povos indígenas no Brasil, têm sido objeto de diversos processos e políticas que alteraram suas vidas de maneira radical. Tais políticas variaram desde o extermínio deliberado, a escravização, até a assimilação e integração forçada à sociedade majoritária (Aylwin; 2009; 8).*

### **1.1 Preâmbulos: A Política Social como *Lócus* de Estudo da Política Indigenista Brasileira**

Antes de iniciar a discussão deste Capítulo – a *questão indígena* no Brasil – é importante esclarecer que o interesse para um estudo sobre a política indigenista brasileira em diálogo com a Política Social surgiu no final de 2004, quando mortes de crianças indígenas Guarani-Kaiowá, do município de Dourados/MS, ganharam os jornais do Brasil fazendo com que os movimentos indígenas e órgãos de controle social, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, e a Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (CISI), do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pressionassem o Governo Federal para adotar medidas emergenciais visando à resolução do problema. Essa pressão levou o Governo a montar uma “força-tarefa” interinstitucional para elaborar respostas no *campo* das políticas sociais. Como resultado, foi criado o *Comitê Gestor de Ações Indigenistas Integradas da Grande Dourados*, coordenado pelo MDS, com participação da Funai, Funasa, além de atores federais, estaduais e municipais.

À época, a Câmara dos Deputados instituiu uma Comissão para investigar as mortes “dos indiozinhos” (*sic*) e, ao constatar que 11 mil indígenas viviam confinados em uma área de 3,5 mil hectares, o *Relatório Final da Comissão Externa da Câmara dos Deputados* concluiu que a falta de terras para o exercício de atividades agrícolas, culturais e ancestrais era o principal problema desses povos, sendo não só a base da desnutrição infantil, mas também do alcoolismo, da mendicância e de outras manifestações associadas a um quadro de total desestruturação dos modos de vida tradicionais. Dentre as medidas adotadas pelo Governo Federal à época, destacou-se a decisão de incluir todas as famílias Guarani-Kaiowá das aldeias Bororó, Jaguapirú e Panambizinho, da Reserva de Dourados, no programa de transferência direta de renda do Governo

Federal, o que “abriu as portas” para um processo mais geral de inclusão dos povos indígenas em situação de insegurança alimentar nesses e em outros programas sociais.

A motivação para realizar um estudo pertinente ao *campo* da política indigenista, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPPS), surgiu, assim, de uma conjugação de variáveis pessoais e profissionais, considerando a formação em Antropologia, seguida da experiência de seis anos na gestão de políticas sociais, no CadÚnico e no PBF. Vale ressaltar que, no período de 2005 a 2007, apresentei ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), do Departamento de Antropologia (DAN/UnB), dois projetos relacionados à análise de políticas sociais aos povos indígenas, os quais não foram selecionados.

Em que pesem os vários motivos que levaram à reprovação de ambos os projetos, compartilho do entendimento manifestado por alguns autores, segundo o qual ainda se observa certa resistência no meio antropológico para o trato de temas relativos à *fome* e à *pobreza indígena* (Verdum; 2006: 4). Além disso, ainda há resistência a estudos que fogem aos padrões clássicos da tradição etnológica clássica, algo contra o que Pacheco de Oliveira (2004) se posicionou criticamente, alertando para o fato de que, não raro, os estudos sobre políticas públicas recebem a etiqueta de “estudos aplicados”, numa clara conotação negativa que “coloca os seus resultados automaticamente sob suspeita de serem menos permanentes e fundamentados do que outros não rotulados deste modo”, pelo simples fato de supostamente não estarem assentados nas práticas tradicionais do fazer antropológico, tais como “a observação participante, o convívio prolongado, o aprendizado (tardio e dirigido) de uma cultura e de uma língua, o esforço de afastar-se dos demais brancos, a descrição circunstanciada de eventos e pessoas, a montagem de registros próprios (extensos e sistemáticos)” (Pacheco de Oliveira; 2004: 5). Para encerrar, o autor concluiu afirmando que a “rica variedade de situações etnográficas e trabalhos antropológicos só por uma atitude fundamentalista podem ser julgados como menos legítimos do que aqueles que incidem sobre pessoas e coletividades localizadas no cenário colonial” (*idem*). Essas razões acabaram se consistindo em incentivos a mais para que eu buscasse outras alternativas de inserção acadêmica para desenvolver o presente estudo.

No ano de 2009, após alguns anos sem contratar funcionários, a Funai abre concurso para selecionar servidores temporários, privilegiando, dentre outros, profissionais com experiência na área de Políticas Sociais. Em agosto de 2009, ao passar no concurso e estimulada pelo interesse em trabalhar com a política indigenista estatal, me desligo do MDS para ocupar o cargo de Técnica em Políticas Sociais (nível IV), na recém-criada Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS), da Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPDS), da Funai. Nessa época, a Funai estava a um passo de iniciar o seu processo de “reestruturação”, formalmente concretizada, ressaltando-se, de forma controversa e sem a *participação* do movimento indígena, no dia 28 de dezembro de 2009, por meio do *Decreto N.º 5.076*. A chamada reestruturação da Funai teve como um dos seus objetivos “fortalecer” o órgão indigenista. Uma das mudanças foi que o então Departamento de Assistência (DAS) foi transformado na nova Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPDS), que abriga a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS), onde fui lotada. O Decreto 7.056 e o novo Estatuto do órgão indigenista trouxeram como “suposta principal novidade a mudança da função da Funai, que anteriormente era responsável por exercer a tutela dos índios, e passou então a ‘exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas’ (Souza Lima; 2011: 92). Essa trajetória acadêmica e profissional foi a principal responsável pelo despertar do interesse em investigar os fenômenos que incidem hoje sobre o projeto de *cidadania indígena*, o que demandou um esforço de compreensão das ideias, discursos, práticas e políticas em jogo no *campo* das políticas públicas estatais.

## **1.2 Sobre a *Questão Indígena Brasileira***

No contexto desse estudo, abordamos o processo de conformação da *questão indígena* ao longo da colonização brasileira e suas manifestações atuais, as quais incidem nas relações entre o Estado e os povos indígenas e nas relações entre esses e a sociedade. Para tanto, partimos de um sobrevôo pelo que chamamos de *projetos políticos* do Estado para os povos indígenas, abordando desde o início da colonização do país até a recente reestruturação da política indigenista, cujo último ato demarcamos historicamente como o controverso *Decreto n.º 7.056, de 28 de dezembro de 2009*, conhecido como “Decreto de reestruturação da Funai”.

Diversos estudos sobre o indigenismo brasileiro se ocuparam de caracterizar e demarcar as fases da política indigenista brasileira<sup>8</sup>, contribuindo para a sistematização de uma parte da história do Brasil que em muito contribui para o entendimento do atual *projeto político* indigenista estatal, um projeto que se pretende “novo” e que ainda está em construção, que quer se desvencilhar da tradição integracionista clássica e da tradição assistencialista para inaugurar uma fase amparada na ideia do acesso aos direitos e conformar um “indigenismo de cidadania”, ainda precariamente exercido pelos povos indígenas. Após a recente reestruturação da política indigenista, o momento é favorável para repensar a relação do Estado com os povos indígenas e optamos por fazê-lo conjugando a teoria da Política Social aos estudos da Antropologia da Política, para chegar a compreender no que consiste e o que representam as ideias de *promoção e proteção social* dos povos indígenas e sobre quais bases está assentada a *cidadania indígena*, uma recente proposta que se assume como “na perspectiva dos direitos”, visando superar o chamado *indigenismo integracionista clássico* (Verdum; 2006).

Exploramos, assim, a história da política indigenista brasileira que começa há cinco séculos com o processo colonizatório do Brasil e com a presença do Estado português, para chegar aos dias atuais, quando a proposta de *promoção e proteção social dos povos indígenas* sobressai-se na agenda governamental gerando controvérsia no *campo* do indigenismo. Para tanto, recorreremos à Antropologia da Política e aos estudos do indigenismo estatal brasileiro para entender as diversas fases, modos e mecanismos dos quais o Estado lançou mão, do Império à República, para realizar a gestão dos povos indígenas. Esse movimento faz parte do método escolhido para esse estudo, pois vamos procurar nos aproximar sucessivamente, levando em consideração a “cultura política” do Brasil (Neves; 2008), os contextos históricos anteriores e os interesses que estiveram presentes no *campo* do indigenismo brasileiro. Recuperamos, desse modo, a história política do indigenismo para situar a atuação do Estado e tentar vislumbrar a relação que ele tem estabelecido com indígenas ao longo da história e na atualidade.

Ângela Neves, em dissertação de mestrado intitulada “Cultura Política e Democracia Participativa”, desenvolveu o conceito de “cultura política” para mostrar que, no Brasil, a prática do *patrimonialismo* fortaleceu os interesses de elites sem resolver o embate da *participação X*

---

<sup>8</sup> Souza Lima (1995); Salviani (2002); Stibich (2005); Verdum (2006); Gonçalves (2009); Sousa (2011).

*representação*. A prática do *clientelismo* como traço dessa cultura, se fez presente nos espaços políticos tradicionais, inclusive no *campo* do indigenismo estatal, também marcado por essa prática, tendo contribuído para consolidar um tipo de relação muito específica entre o Estado, a sociedade, a Igreja e os povos indígenas, do ponto de vista de “*valores culturais* que privilegiam as relações sociais entre *pessoas*, por oposição às relações entre indivíduos” (Kuschnir 2007: 165). No entanto, no que se refere aos estudos que de algum modo têm como foco as relações de poder, a Antropologia da Política alerta para o fato de que é preciso ter cuidado ao analisar fenômenos como os do *clientelismo*, para não incorrer no erro de naturalizá-los, uma vez que:

*(...) categorias como "mandonismo", "coronelismo", "clientelismo", entre outras, trazem embutidas a ideia de que as nossas práticas políticas são imperfeitas, atrasadas ou inferiores. Trata-se de classificações que tomam por base o princípio de que as sociedades modernas devem estar comprometidas com os princípios democráticos universais inspirados nas experiências europeia e norte-americana. Desse ponto de vista, o clientelismo será sempre visto como sintoma de nosso estágio de "subdesenvolvimento" e, portanto, um problema para a "modernização" da política (Kuschnir; 2007: 165).*

No que diz respeito ao lugar dos indígenas na formação econômica do Brasil, desde os primórdios da colonização brasileira já se configurava “um *projeto político* [grifo meu] do Estado português quanto aos povos indígena na colônia” (Farage; 1991: 39-40), cuja inteligibilidade se realizava “no bojo do projeto de desenvolvimento regional implantado a partir de 1750” (*idem*). Partimos, assim, do pressuposto de que desde o início da colonização do país existiram variados *projetos políticos* do Estado para os povos indígenas.

Utilizamos a ideia de *projeto político* para demarcar o fato de que a política indigenista nunca atuou de um único modo e que existiram diversos momentos históricos que pautaram o indigenismo estatal brasileiro, a partir de diferentes paradigmas, e também para mostrar que essa política nunca atuou aleatoriamente, mas paradoxal, ambígua e contraditoriamente, alternando a defesa dos interesses indígenas com o resguardo dos interesses das classes dominantes, sobretudo, os do setor agrário. Ou seja, o Estado brasileiro, no que se refere aos povos indígenas, esteve sempre comprometido e alinhado aos paradigmas vigentes de cada momento histórico e possuiu, com maior ou menor grau de objetividade e clareza discursiva, um *projeto político* para essas populações. Significa dizer que a política indigenista estatal em nenhum momento atuou de forma descolada do contexto sociopolítico e econômico; ao contrário, esteve sempre em conformidade e

refletindo as ideias, *ideologias* e paradigmas de cada momento – seja do Brasil Colônia ao Império, da República Velha à Constituição de 88, até a fase atual em que mudanças institucionais e rupturas estão em curso nos órgãos incumbidos da *questão indígena* no Brasil. Como o intuito é discutir a *questão indígena* no bojo da *questão social* brasileira, a ela diretamente relacionada, damos início a esse debate com uma pergunta: o que torna o *problema* indígena uma *questão*?

### **1.3 Povos Indígenas no Brasil: *Problema* ou *Questão*?**

Para a antropóloga Dominique Gallois, os indígenas no Brasil ainda são vistos como um grande ‘problema’ a ser resolvido. Com base nisso, a autora fez a seguinte pergunta, há quase 15 anos: “a maioria dos setores que lidam com a *questão indígena*, e o lema de todas as campanhas pró-índio, continuam enfatizando que o ‘problema indígena é fundamentalmente político e econômico’. Problema para quem? Os índios sempre foram e continuam sendo vistos como um estorvo para a integração econômica e política do país” (Gallois; 1998: 124). Com base na ideia de *problema a ser resolvido*, principalmente porque os indígenas sempre foram vistos, no plano econômico, como entraves ao desenvolvimento, é que “a ação indigenista estatal foi desenvolvida em torno dos interesses e necessidades da sociedade dominante – lidar com o ‘problema indígena’” (Carvalho; 2008: 26).

Desde a criação do SPI, “o problema indígena” circulou por vários órgãos administrativos: entre 1910 e 1930, integrou o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; de 1930 a 1934, passou ao Ministério do Trabalho; de 1934 a 1939, à Inspeção de Fronteiras, do Ministério da Guerra, como parte da Inspeção de Fronteiras; em 1940, retornou à pasta da Agricultura para passar à responsabilidade do Ministério do Interior (Souza Lima, 2002). Inferimos que a suposta ruptura que o novo *projeto político* estatal representa em relação aos projetos anteriores ainda tem um grande teor de formalidade, e pouco se reflete na prática, além de estar amparada na implantação de uma *Agenda Social Para os Povos Indígenas* que tem o objetivo de viabilizar o acesso desses indivíduos a direitos sociais traduzidos em políticas sociais universais, *ações* e *programas* que os colocam em contato com mercados locais na qualidade de consumidores.

A significativa recuperação do contingente populacional indígena no século XX surpreendeu os que condenavam os povos indígenas no Brasil ao desaparecimento total pela via da *assimilação*



do componente genético ou pela *integração* à sociedade nacional. A emblemática luta pelo reconhecimento e reconquista de territórios tradicionais, ponto nevrálgico e mais dramático da *questão indígena*, não esgota a sua essência, no entanto. Vale ressaltar que as reivindicações territoriais continuam e sempre continuarão sendo uma “demanda consistente” por parte dos povos indígenas, pelo fato de que é justamente sobre os seus territórios que eles obtêm os elementos necessários ao desenvolvimento e à reprodução de suas atividades, sejam elas produtivas ou socioculturais, espirituais e/ou simbólicas (Sánchez; 2009). As conseqüências das perdas territoriais dos povos indígenas incidem e se misturam às manifestações da chamada *questão social*, da qual o processo de empobrecimento econômico é o exemplo mais visível, ao lado das perdas culturais.

A Antropologia no Brasil discute a *questão indígena* na medida em que sempre investigou as questões resultantes da relação entre o Estado e os povos indígenas no interior de suas vertentes mais clássicas e tradicionais, seja por meio da etnologia indígena ou dos estudos sobre a política indigenista brasileira, os quais acabaram contribuindo para a defesa e garantia dos direitos indígenas<sup>9</sup>, porém, não podemos deixar de mencionar as críticas que essa última vertente recebeu ao ser, considerada uma “antropologia periférica”, por operar mais com objetos políticos e práticas políticas do que a partir de diálogos teóricos (Pacheco de Oliveira; 1998). Contudo, conforme o próprio Pacheco de Oliveira esclarece, “é muito difícil imaginar hoje um trabalho de campo que não esteja politicamente situado, que não parta do reconhecimento de direitos e da atribuição de valores e interesses aos indígenas” (*idem*; 2009: 16). Em ambas as vertentes da disciplina é notável a presença de antropólogos cada vez mais inseridos na esfera pública e atuando na *arena* das políticas estatais e em órgãos destinados à defesa dos direitos indígenas, ao lado do Ministério Público da União (MPU) e da Advocacia Geral da União (AGU), como atores “protagonistas de processos para os quais se faziam necessários conhecimentos aos quais não tinham acesso e que nem lhes chegavam com facilidade” (Souza Lima; 2002).

A Antropologia no Brasil, enquanto disciplina, nasce, segundo Peirano (1991), no bojo do movimento modernista de 1920, muito engajada no esforço de construção da nação brasileira.

---

<sup>9</sup> *Vid.* Souza Lima (1995); Carneiro da Cunha (1994); Roberto Cardoso de Oliveira (ano); Eduardo Viveiros de Castro (ano)

Eduardo Viveiros de Castro (1999) aponta para o processo dicotômico que permeou o desenvolver da disciplina, que se dedicou, por um lado, aos estudos sobre as “dimensões internas” dos povos indígenas (etnologia clássica ou não-contatualista) e, por outro, ao estudo dos processos de “contato interétnico” (etnologia do contato ou contatualista). Nessa polarização, a etnologia contatualista foi tida como aquela mais comprometida com a *questão indígena* (Cernev Rosa; 2003). Os estudos do contato interétnico, de Darcy Ribeiro (1970) e a teoria da "fricção interétnica", de Roberto Cardoso de Oliveira (1964; 1978), surgiram no início da década de 1960 (Baines; 1997: 3). Vale também ressaltar o que esclarece o Instituto Socioambiental (ISA) com relação à atuação dos antropólogos no *campo* da política indigenista brasileira:

*(...) a partir da década de 1940, após a instituição do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI, Decreto n.º 1.794, de 22 de novembro de 1939), antropólogos destacados passaram a atuar na formulação das políticas indigenistas brasileiras. Heloísa Alberto Torres, Darcy Ribeiro, Roberto Cardoso de Oliveira, Eduardo Galvão, entre outros, tentaram levar ao SPI as premissas antropológicas da época, questionando os cânones e práticas sertanistas. Embora considerassem inevitável a integração dos índios à sociedade nacional, defendiam que o órgão indigenista não se comprometesse a estimular esse processo. As discussões que propunham estavam em consonância com os debates latinoamericanos e internacionais mais amplos realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), que, em 1957, promulgou, através da OIT a Convenção 107 “Sobre a Proteção e Integração das Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes”, que apenas foi ratificada pelo Brasil em 1966 (Decreto n.º 58.824/66)... Em 1967, em meio à crise institucional e ao início da ditadura, o SPI e o CNPI foram extintos e substituídos pela FUNAI (Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista>, acesso em 11.02.2012).*

Mas o que é a *questão indígena* e como entendê-la? Retomando uma dúvida central exposta na Apresentação desse estudo, perguntamos até que ponto é cabível, produtor e adequado utilizar as categorias clássicas marxistas para pensar as questões de grupos étnicos, donos de trajetórias diferenciadas, mas também, e ao mesmo tempo, sofrendores de expropriações históricas causadas pelo processo de expansão capitalista. Pensamos que é pertinente, mas desde que se guardando algumas proporções e considerando a existência de peculiaridades para o caso dos povos indígenas. O Dicionário Michaelis tem pelo menos quinze definições para o substantivo *questão*, uma palavra que adquire *status* de categoria e assume significados complexos a depender do elemento qualificador que a sucede, como no caso das expressões *questão agrária* – tese que

atribui ao lavrador o direito sobre a gleba por ele lavrada – e *questão de Estado* – assunto cuja decisão compete ao Estado. Uma *questão* pode também significar discussão, tema, controvérsia, disputa, pendência, atrito, perturbação, dissidência, problema, quesito. (Michaelis; 2011).

Um dos aspectos que dificulta a construção de respostas metodológicas para a abordagem da *questão indígena* enquanto objeto de investigação é saber se devemos pensá-la em termos ideológicos, em termos de “discursos e práticas”, ou de relações assimétricas de poder. O fato dos indígenas terem originariamente vivido à margem do sistema capitalista, segundo uma lógica comunitária e de parentesco, impede que a *questão indígena* seja abordada segundo uma perspectiva de classe? Fazemos essa pergunta na Introdução e a retomamos aqui para mostrar que, se por um lado não temos ainda uma resposta, por outro, optamos por uma composição de métodos por entender que a categoria de *classe* pode não ser a única saída para a observação da relação entre o Estado e os povos indígenas, mas que, ao mesmo tempo, consideramos o método marxista adequado para uma aproximação do problema, por não prescindir da perspectiva histórica para a análise dos fenômenos sociais.

Marx e Engels estavam interessados em conhecer as comunas primitivas não porque apresentavam interesse nelas em si, mas porque o conhecimento de suas dinâmicas internas propiciaria entender o desenvolvimento da sociedade capitalista burguesa, mesmo sendo escassa a literatura disponível à época sobre o assunto e ainda mais limitada a existência de informações sobre a América pré-colombiana e África (Hobsbawn; 1977). Mesmo assim, ambos se debruçaram sobre o estudo de quatro tipos de formações econômicas pré-capitalistas: oriental (indiano), greco-romano, germânico e eslavo (*idem*).

Atualmente, no contexto dos Estados nacionais, a literatura identifica desde *minorias* totalmente integradas às economias de mercado e ao capitalismo de seus respectivos países, até *povos indígenas* parcialmente integrados aos circuitos comerciais e econômicos, cujas formas produtivas e distributivas de bens são reguladas a partir de necessidades sociais e comunitárias (Sánchez; 2009). Além disso, existem também povos indígenas sem contato, isolados em regiões de floresta, e que têm o direito de assim permanecerem. No entanto, nota-se que a maioria dos povos

indígenas não almeja viver de forma isolada, o que também não significa que queiram adotar integralmente os preceitos sociais, econômicos e culturais da sociedade nacional.

As chamadas *minorias* se configuram, segundo Sánchez (2009), como grupos já plenamente integrados às economias dos Estados nacionais onde habitam e vivenciando o modelo econômico capitalista. Muitos povos indígenas, por sua vez, mesmo que compartilhando de inúmeros aspectos da cultura da sociedade nacional, ainda não estão plenamente integrados e nem tiveram suas formas de organização tradicionais totalmente desestruturadas pelo modo de produção capitalista. Mas, um problema encontrado na distinção entre *minorias* e *povos indígenas*, conforme Sánchez, é que, ainda que se reconheçam variados graus de interação para o caso desses últimos, a depender das condições específicas de cada país, ela não estabelece elementos que possam contribuir para resolver o problema de como analisar ou medir esses graus de interação, o que nos faz recair na pergunta de como abordar metodologicamente a *questão indígena*.

Por não se ter criado ainda um consenso teórico em torno da maneira mais correta, ou menos equivocada, de tratar teórica e metodologicamente a *questão indígena*, inclusive estabelecendo parâmetros menos polêmicos para definir o que é *pobreza* para esses indivíduos, por muito tempo negou-se aos indígenas o direito de acessar as políticas sociais destinadas a minimizar os efeitos gerados pelas desigualdades estruturais do capitalismo, expressas nas manifestações clássicas da *questão social*, a exemplo da *pobreza*. Ora, se não é apropriado classificar os povos indígenas segundo um recorte econômico, não é contraditório incluí-los em políticas destinadas justamente à “erradicação da pobreza”?

Discussões antropológicas que explicam, dentre outros, que “os povos indígenas hoje estão tão distantes de culturas neolíticas pré-colombianas quanto os brasileiros atuais da sociedade portuguesa do século XV, ainda que possam existir, nos dois casos, pontos de continuidade que precisariam ser melhor examinados e diferencialmente avaliados” (Pacheco de Oliveira; 1998: 68), e têm contribuído para qualificar a discussão sobre o processo de inclusão dos povos indígenas em políticas sociais. Mas, conforme dissemos, a caracterização desses povos como *pobres*, tal como esse conceito é definido pelo Banco Mundial, com base em parâmetros monetários, tem servido para legitimar o processo de inclusão em políticas sociais destinadas à

erradicação da *pobreza e melhoria da qualidade de vida* de forma arbitrária, ou seja, sem um processo de diálogo intercultural com as comunidades que supostamente vão ser “beneficiárias” dessas políticas.

#### **1.4 Projetos Políticos do Estado para os Povos Indígenas no Brasil**

A proposta de um Brasil livre e independente de colonizadores recaiu sobre os povos indígenas como tentativas de constituição de um povo homogêneo, o que foi viabilizado por meio de projetos de “civilização” e “catequização”. O Estado adotou “uma série de práticas voltadas para provisão de ajuda e tratamento humanitário com o objetivo de integrar o indígena” (Araújo; 2010: 60). Desse modo, no contexto dos elementos constituintes da *questão indígena* brasileira, vários *projetos políticos* do Estado português, e depois da República, foram destinados à tarefa de realizar a gestão dos povos indígenas. Vejamos.

A literatura sobre o indigenismo nos ajuda a entender o processo pelo qual os Estados se constituíram “negando injustamente a existência dos povos indígenas e dos seus direitos, tendo recorrido desde a sua origem a diversas políticas (desde o genocídio, o *integracionismo*, a igualdade individual e a discriminação, até a *etnofagia*) visando eliminar e dissolver as identidades e os bens coletivos dos povos indígenas” (Sánchez; *op. cit.*: 77). Desse modo, encontramos na literatura antropológica a identificação e a caracterização desses vários *projetos políticos* do indigenismo colonial e estatal brasileiro. Esse *campo* do conhecimento tem, cada vez mais, contribuído para demonstrar que, de algum modo, em todas as suas fases, sob roupagens diferentes, os projetos do *integracionismo* e do *desenvolvimentismo*, como “conjunto de práticas e discursos” atuou, se atualizou, e se faz presente como meta estratégica para levar aos povos indígenas uma ideia hegemônica de “progresso” (Escobar; 2005). O Quadro 1 resume os principais *projetos políticos* para os povos indígenas empreendidos ao longo da política indigenista brasileira estatal, considerando como marco inicial a colonização do país pelos povos europeus:

**Quadro 1 – *Projetos Políticos do Estado Para os Povos Indígenas no Brasil***

PERÍODO	PROJETOS POLÍTICOS DO ESTADO PARA OS POVOS INDÍGENAS	PARADIGMA / IDEOLOGIA	PRÁTICAS
DESDE A COLONIZAÇÃO AO PERÍODO POMBALINO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASSIMILAÇÃO DO <i>ÍNDIO</i> NO CONJUNTO DA POPULAÇÃO.</li> <li>• ATUAÇÃO MISSIONÁRIA</li> <li>• EVANGELIZAÇÃO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EVOLUCIONISMO;</li> <li>• <i>ÍNDIOS</i> COMO <i>RAÇA PRIMITIVA</i> QUE TENDE A DESAPARECER</li> </ul>	ATRAÇÃO; PACIFICAÇÃO; GUERRAS JUSTAS; IMPOSIÇÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA; CASAMENTOS INTERÉTNICOS
DE 1910 (criação do SPILTN) ATÉ 1967	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INTEGRAÇÃO E FIXAÇÃO DOS <i>SILVÍCOLAS</i> NO CAMPO</li> <li>• TRADIÇÃO SERTANISTA</li> <li>• POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO MUNDO RURAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TUTELA;</li> <li>• INCAPACIDADE JURÍDICA</li> </ul>	PROTEÇÃO; INFANTILIZAÇÃO; SEDENTARIZAÇÃO; NACIONALIZAÇÃO
DE 1967 (Criação da Funai) ATÉ 2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INTEGRACIONISMO;</li> <li>• AUMENTO DE ANTROPÓLOGOS NO CAMPO DO INDIGENISMO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRANSIÇÃO DA TUTELA PARA O RECONHECIMENTO DA CAPACIDADE CIVIL DOS POVOS INDÍGENAS</li> </ul>	PROTEÇÃO; ASSISTÊNCIALISMO; PATRIMONIALISMO; CLIENTELISMO
PROMOÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INDIGENISMO DE <i>CIDADANIA</i></li> <li>• PERSPECTIVA DOS DIREITOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IGUALDADE; EQUIDADE</li> <li>• JUSTIÇA</li> <li>• DESENVOLVIMENTISMO</li> </ul>	ACESSIBILIDADE; INCLUSÃO DOS INDÍGENAS EM POLÍTICAS SOCIAIS

Souza Lima (2002) afirmou que o estudo das políticas para os povos indígenas é um *campo* bastante “fértil” para a análise dos poderes estatais do Brasil, visto que por meio delas é possível observar os modos particulares com que o Estado interagiu com os diversos povos indígenas, desde a colonização até hoje. Começamos pela proposta do *assimilacionismo*, seguida do *integracionismo cultural*, que abrangeu o chamado *indigenismo empresarial* (Baines; 1988), passando pelo *protecionismo assistencialista* baseado na tutela, para chegarmos ao projeto de *promoção e proteção social* dos povos indígenas, alinhado aos instrumentos internacionais sobre os direitos dos povos indígenas e à CF 88, documento que “concebe os indígenas como comunidades humanas diferenciadas culturalmente e com uma projeção de desenvolvimento futuro, pondo fim à perspectiva *assimilacionista* e/ou *integracionista*, segundo a qual os indígenas terminariam por fundir-se por razões demográficas ou culturais à sociedade brasileira” (Aylwin; 2009: 14).

◇ **Primeiro Ato: Evolucionismo, *Etnocídio*, Assimilação e Catequização.**

O primeiro documento a retratar a vida dos povos indígenas data do século XVI, de autoria do escritor português Pero Vaz de Caminha. O teor etnocêntrico da carta revelava a intenção de se alterar o modo de vida dos indígenas, chamados à época de “negros da terra”, expressão utilizada pelos colonos luso-brasileiros para diferenciar os povos indígenas dos africanos, chamados de “negros da Guiné” (Manuel Monteiro; 1994). O *etnocentrismo* é um conceito clássico da Antropologia que designa o embate surgido do confronto entre um “eu” e um “outro” necessariamente diferente do “eu” que se assume como ponto de referência. Sua definição pode ser resumida como aquela “visão de mundo onde o nosso próprio grupo é tomado como centro de tudo e todos os outros são pensados e sentidos através dos nossos valores, nossos modelos, nossas definições do que é a existência. No plano intelectual, pode ser visto como a dificuldade de pensarmos a diferença”. (Rocha; 1988:7).

Outro método eficiente de transformar os modos de vida dos indígenas, já no século XVIII, foi o incentivo à realização de casamentos interétnicos, preferencialmente entre índios e brancos e, em menor escala, entre negros e brancos. O resultado dessa política foi que “juntando-se a posição dos governos, interessados muito mais em desenvolver a colonização e auferir lucros e, portanto, conduzindo uma política indigenista que defendia antes os interesses dos colonos que os dos índios, os grupos tribais foram se extinguindo com o passar dos séculos” (Demarquet; 1986: 34).

A fase do Brasil Colônia, na qual a política indigenista esteve mais sob o controle da Igreja que do Estado, foi denominada de período “*laissez-faire* da política indigenista brasileira” (Sousa; 2011). A omissão do Estado nas questões referentes aos povos indígenas no período que se inicia com a colonização européia e vai até o começo do século XX, marcando a sua ausência no enfrentamento das *questões sociais*, revela uma posição política dessa instituição (Sousa *apud* Pereira; 2011: 26). O projeto colonizador do Estado Português era *assimilacionista* e se baseava no paradigma evolucionista-darwinista que influenciou a ciência moderna no século XIX e esteve também presente no pensamento das Ciências Sociais, conformando o *evolucionismo social* que predominou na primeira fase do indigenismo brasileiro. O objetivo desse *projeto político* era assimilar a *raça* indígena, considerada inferior e degradada, ao conjunto da população brasileira, até promover a sua dissolução.

No período pombalino, que foi de 1760 a 1808, reformas na legislação indigenista para tirar a região amazônica da estagnação econômica incluíram a defesa da abolição da escravatura indígena, substituída pela negra para eliminar os missionários do controle da mão de obra indígena e, ao mesmo tempo, impulsionar a lucratividade do negócio, já que o trabalho dos negros era considerado mais rentável, devido à suposta “aptidão natural” desses indivíduos para o trabalho. Na medida em que a escravidão indígena foi economicamente interessante, ela foi mantida. Nessa tarefa, os aldeamentos missionários jesuítas cumpriram o seu papel, mas não sem despertar o interesse e a desaprovação do Estado português. Sob um discurso de que os indígenas não tinham aptidão para a agricultura nem para o trabalho sedentário e regular, a abolição da escravatura indígena foi promovida para destituir os missionários jesuítas do controle da mão de obra indígena, e conseqüentemente, do controle da economia da região amazônica.

O trabalho escravo indígena, apesar de ter servido amplamente à economia colonial, era economicamente desvalorizado e considerado de pior qualidade em relação ao do negro. Mesmo assim, a escravidão indígena colaborou estruturalmente para a edificação do sistema econômico que surgia no Brasil, fornecendo as condições necessárias ao processo de acúmulo do capital que mais tarde possibilitaria que o país passasse da monocultura de exportação ao capitalismo industrial e, “apesar de pouco abordada na historiografia, a escravidão indígena desempenhou um papel de grande impacto não apenas sobre as populações nativas, como também na constituição da sociedade e economia coloniais” (Monteiro; 1998: 105). O objetivo principal era exercer o controle e a domesticação do trabalho indígena para atender aos interesses econômicos da colônia.

O projeto da *assimilação* pressupunha a superioridade dos europeus, brancos, identificados com as ideias de civilidade, progresso e desenvolvimento, em proporção inversa à degradação da *raça* indígena, considerada inferior e primitiva: “o índio era um elemento considerado quase-fera, quase-homem, que só teria valor caso se transformasse em bom cristão e fiel súdito, submisso à Igreja e à Coroa” (Demarquet; *op. cit.*: 53). Alinhado à ideologia da *raça*, termo que já foi muito utilizado pelas Antropologia para designar atributos exteriores herdados e transmitidos hereditariamente (Poutignat & Streiff-Fenart; 1998), o *projeto político* colonizador português tentou misturar esses seres considerados *primitivos* e em *estágio atrasado* de evolução, à população brasileira em geral. Sobre o fim do período *assimilacionista* da política indigenista



brasileira, Pacheco de Oliveira considera que a Lei de Terras de 1850, ao lado de mudanças demográficas e econômicas, tiveram um papel importante no sentido de contribuírem para forçar o seu recrudescimento:

*(...) a política assimilacionista vai recrudescer, apoiada em mudanças demográficas e econômicas. Com a Lei de Terras de 1850 inicia-se por todo o Império um movimento de regularização das propriedades rurais. As antigas vilas, progressivamente, expandem o seu núcleo urbano e famílias vindas das grandes propriedades do litoral ou das fazendas de gado buscam estabelecer-se nas cercanias como produtoras agrícolas. Os governos provinciais vão, sucessivamente, declarando extintos os antigos aldeamentos indígenas e incorporando os seus terrenos a comarcas e municípios em formação. Paralelamente, pequenos agricultores e fazendeiros não-indígenas consolidam as suas glebas ou, por arrendamento, estabelecem controle sobre parcelas importantes das terras que, na ausência de outros postulantes, ainda subsistiam na posse dos antigos moradores (Oliveira; 1998: 58).*

#### ◇ **Segundo Ato: Integração, Tutela e Sedentarização.**

No início do século XX, o *projeto político* ideológico estatal, de caráter *integracionista*, visava à fixação dos indígenas no território por meio de medidas protetivas e tutelares exercidas pelo Serviço de Proteção ao Índio e Localização do Trabalhador Nacional (SPILTN), e práticas de integração dos *silvícolas* à sociedade nacional, transformando-os em trabalhadores rurais e/ou operários. Os povos indígenas eram “um estrato social concebido como transitório, futuramente incorporáveis à categoria dos *trabalhadores nacionais*” (Souza Lima; 1995: 120). O *projeto político* integracionista buscou incorporá-los, progressiva e reguladamente, por meio de medidas especiais de *proteção* que justificaram a instituição da *tutela* e o exercício do *poder tutelar* pelo Estado na figura do órgão indigenista, o SPILTN.

Nessa fase da política indigenista estatal, os índios estiveram reunidos sob a mesma estrutura institucional responsável pelos *trabalhadores rurais*, na pasta da *agricultura*, situação que só se alterou a partir de 1918, quando o órgão foi dividido e passou a tratar somente dos assuntos relativos aos indígenas. Enquanto estratégias estatais que se destacaram no bojo do *projeto político* de integração dos povos indígenas à sociedade nacional, a literatura especializada relata duas como sendo principais: a política de extensão agrícola e a escolarização dos indígenas (Souza Lima *apud* Verdum; 2010: 18). O SPI disseminava uma visão do indígena enquanto condição

humana transitória que mais cedo ou mais tarde se transformaria em trabalhador rural ou proletário urbano.

A noção de *proteção* no âmbito do *projeto político* promovido pelo SPI não se equivale às ações de *proteção social* que tem lugar na política social hoje – ações que concretizam direitos sociais e necessidades humanas “na perspectiva da cidadania ampliada” (Pereira; 2009: 165); referia-se às medidas para manter os *silvícolas* a salvo das influências do homem branco, preservando sua “essência” e “integridade cultural”.

A *proteção* do SPI não visava à redução de desigualdades ou a promover a *participação* dos povos indígenas no *campo* político; traduzia-se, sobretudo, num esforço para integrá-los ao mercado de trabalho rural e à cultura da sociedade brasileira, ao projeto nacional de nação homogênea. Aos indígenas se atribuía “relativa capacidade civil” e ao Estado a legitimidade para atuar na defesa dos seus indígenas, impedindo que fossem lesados, sobretudo em transações negociais (Carneiro da Cunha, *op. cit.*). Dentre os mecanismos de controle da população indígena, destacaram-se “a integração política e econômica das famílias e comunidades locais nos arranjos de poder e de mercado regional e a liberalização dos territórios indígenas e recursos naturais ali existentes para a exploração comercial via arrendamento, exploração de florestas nativas por madeiras, entre outras” (Verdum; 2010: 24). Aos *índios* se aplicava a tutela, dispositivo baseado no pressuposto de incapacidade relativa, até que se adaptassem à “civilização do país”, o que equivale dizer, “até que fossem integrados” (Marés; 1998: 165).

A *cidadania indígena*, nesse contexto, se restringia ao direito civil. Com a criação da Funai em 1967, a expectativa era de que houvesse uma mudança na ação indigenista estatal e, conseqüentemente, no conjunto dos direitos dos povos indígenas, mas alguns autores consideram que ela foi apenas “cosmética”, com o aumento de empreendimentos e ações integracionistas, sobretudo no período do governo militar (Athias; 2002: 53). Vemos, nesse período, tanto a implantação de diversos *postos indígenas* no interior das terras indígenas, demarcando a presença do Estado, quanto à configuração de uma modalidade de indigenismo que a Antropologia denominou de “indigenismo empresarial”, designando as situações onde o poder econômico de

grandes empresas suplantou o poder do Estado para defender e atuar na garantia dos direitos indígenas (Baines; 1993).

Para o antropólogo João Pacheco de Oliveira, “estabelecer a tutela sobre os ‘índios’ era exercer uma função de mediação intercultural e política, disciplinadora e necessária para a convivência entre os dois lados, pacificando a região como um todo, regularizando minimamente o mercado de terras e criando condições para o chamado desenvolvimento econômico” (Oliveira; 1998: 52). Os primórdios da ideia de tutela, no entanto, podem ser localizados com o início da colonização portuguesa no Brasil:

*(...) quando Vitória também adotou alguns fundamentos de Sepúlveda para dizer que os índios, longe de serem sub-homens ou bons, possuíam fraqueza intelectual (delililas) semelhante à das crianças, podendo a eles se aplicar os conceitos jurídicos de incapacidade relativa e tutela, cabendo ao Rei administrar seus interesses e proteger os silvícolas para atender a um dever moral do pai em relação aos seus filhos, ou seja, um dever de caridade, senão os selvagens estariam sujeitos a toda forma de exploração não admitida pelos bons ensinamentos das Escrituras adotados pela fé católica da qual o Rei era eterno defensor (Berno; 2007: 23).*

Segundo Marés (2000), a tutela indígena pelo Estado se formalizou na Lei de 27 de outubro de 1831, que revogou as Cartas Régias de 1808, as quais declaravam guerra aos Botocudos, de São Paulo e Minas Gerais, e autorizavam a escravidão dos prisioneiros por quinze anos. Antes disso, a legislação sobre os índios era omissa e havia um grande número de situações indefinidas, com muitos índios em regime de servidão ou escravidão. A legislação tutelar, paradoxalmente, tinha caráter libertário, visto que a tutela orfanológica possibilitava que índios aprisionados em situações de guerra e dispostos a se entregar poderiam ser socorridos pelo Estado até que os Juízes de Órfãos encontrassem para eles um trabalho (Berno; 2007: 39). A tutela foi posteriormente recepcionada no Código Civil de 1906, na Lei nº 5.484, de 27 de junho de 1928 e na Lei nº 6.001, de 1973, conhecida como *Estatuto do Índio*, legislação infraconstitucional ainda vigente que trata os indígenas como *silvícolas* relativamente incapazes e difunde a crença numa hierarquia racial que confere superioridade aos brancos e prevê ou a assimilação de todos os indígenas à sociedade nacional e/ou o seu desaparecimento (Aylwin; 2009).

Com a Constituição Federal de 88, que consagrou o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras tradicionalmente ocupadas, bem como a posse permanente e o usufruto exclusivo dos

recursos naturais nelas existentes, mesmo sem a aprovação do novo Estatuto do Índio, foi juridicamente rompida a tradição indigenista integracionista e ao Estado se impôs o dever de proteger e demarcar os territórios ancestrais, respeitando sua organização social, bens, línguas e costumes. Assim, de um modo geral, essa fase do indigenismo brasileiro se constituiu enquanto um “regime de proteção e assistência aos indígenas” (Verdum; 2010), mas uma proteção que pressupunha a incapacidade civil relativa dos índios e, nesse sentido, referia-se à necessidade de uma figura mediadora dos interesses e direitos indígenas, no caso o Estado nacional, e de um dispositivo jurídico legitimador dessa atribuição, a tutela, operada por uma burocracia estatal.

#### ◇ **Terceiro Ato: Transição Democrática, Desenvolvimento e Cidadania.**

Nos últimos 20 anos, mudanças ocorridas *campo* da política indigenista estatal transformaram as relações entre o Estado e os povos indígenas, às vezes no sentido de um avanço, às vezes de um retrocesso. A partir da década de 1980, a *questão social* se integrou à pauta de reivindicações das forças políticas e sociais que lutavam pela redemocratização do país, com forte demanda pelo reconhecimento de direitos sociais básicos e luta por ampliação dos direitos de *cidadania* dos brasileiros. Uma série de reformas políticas e institucionais advindas do momento pós-constitucional de 1988 reorientaram a máquina administrativa para a eficácia do setor público, incidindo de modo direto sobre a diminuição dos recursos destinados ao equacionamento da *questão indígena* no Brasil. A política neoliberal de enxugamento da máquina administrativa impactou na redução dos investimentos sociais e o Estado passou a agir guiado pela ideia de eficiência no setor público, atuando por meio de políticas focalizadas com foco na erradicação da *pobreza*, cujas características maiores foram a sobreposição de ações, a descontinuidade, a insuficiência e a ausência de controle social (Silva e Silva; 2004). No que se refere aos direitos dos povos indígenas, a CF 88 não recepcionou juridicamente a tutela enquanto dispositivo regulatório e norteador das relações entre o Estado e os povos indígenas, reconhecendo-os enquanto sujeitos de direitos e, mais importante, de direitos coletivos.

A partir da década de 1970, com a sociedade civil se mobilizando para a defesa dos direitos territoriais dos povos indígenas, cresceu o interesse pela história indígena brasileira (Farage; 1991) e, paralelamente a isso, aumentou o interesse pelos aspectos referentes às expressões da *questão indígena*, no bojo do inegável “processo de empobrecimento” vivido por esses povos, bem como o

interesse por temas relacionados à deficiência no acesso à saúde, educação e assistência social. Ganhou força também o debate em torno das saídas mais adequadas para frear, impedir ou amenizar o “processo de empobrecimento” dos povos indígenas, com propostas girando em torno do *desenvolvimento* em suas amplas vertentes: *desenvolvimento comunitário*, *desenvolvimento sustentável*, *etnodesenvolvimento*.

Até 2007, a Funai, órgão indigenista responsável por coordenar e articular as políticas para os povos indígenas, não trabalhava em seu discurso oficial com as noções de *promoção e proteção social*, mas com *prestação de assistência* aos povos indígenas. A partir de 2007, quando teve início o último processo de reestruturação institucional desse órgão, a Funai incorporou as noções de *promoção e proteção social*, além dos conceitos de *territorialidade e gestão compartilhada*, apresentados no capítulo 3. Observamos essa incorporação a partir da análise de documentos institucionais posteriores à reestruturação da Funai e da observação participante realizada no âmbito desse órgão, além da realização de entrevistas, as quais possibilitaram verificar a apropriação desses conceitos que, até meados de 2007, não faziam parte do *campo* da política indigenista estatal. Assim é que essas noções despontaram nos novos documentos institucionais, relatórios e todo material institucional do órgão indigenista, vinculados a um conjunto de “metas”, “iniciativas” e “objetivos”, constantes do Plano Plurianual 2008 - 2011, a serem alcançados por meio das políticas públicas, além de estarem associados a uma cartela de programas sociais que o conjunto dos povos indígenas do Brasil, a depender do “nível de integração com a sociedade nacional”, poderá acessar. Nesse contexto, incluem-se ações interinstitucionais visando adequar, as políticas sociais universais do Governo Federal às “especificidades étnicas e culturais” dos povos indígenas.

A política indigenista teve que rever e ampliar o seu escopo e a década de 90 viu formar um quadro de atuação não estatal e transnacional que ficou conhecido como “indigenismo alternativo das ONG’s de apoio à causa indígena” (Marcelo de Sousa; *op. cit.*), em substituição ao chamado “indigenismo empresarial” (Baines; 1997). Também se sobressaiu a atuação de agências internacionais em áreas voltadas ao *etnodesenvolvimento* e ao *desenvolvimento de capacidades produtivas*, configurando o que se convencionou chamar de “novo indigenismo”, prática não apenas empreendida por um ente estatal/governamental, mas por vários atores, muitas vezes com

interesses opostos aos dos povos indígenas e por meio de recursos internacionais (Barroso-Hoffmann *et al.*; 2005 *apud* Oliveira & Iglesias).

Mas, afora os aspectos positivos trazidos com as inovações na conjuntura política e nos marcos legais, o novo indigenismo autointitulado pluralista e respeitador da diversidade cultural trouxe “formas renovadas, ou nem tão novas, de integração econômica, cultural e política dos indígenas” (Verdum; 2006: 137). Conforme apontou Marcelo de Sousa (*op. cit.*), uma série de eventos contribuiu para “abalar o edifício do indigenismo estatal” e, conseqüentemente, as relações entre esses povos e a sociedade nacional, dentre elas, a queda do modelo desenvolvimentista; o processo de redemocratização e a consolidação das organizações indígenas; a nova Constituição Federal e a crise fiscal aliada às políticas de ajustes macroeconômicos com o enxugamento da máquina administrativa e sérias restrições orçamentárias.

Em 1987, o governo brasileiro procurou, através do Decreto 94.946/87, introduzir na legislação uma distinção entre “índios aculturados”, que habitariam “colônias indígenas”, e “índios não aculturados” que viveriam em “áreas indígenas” (Pacheco de Oliveira, 1990:27). Acrescenta o autor que tal distinção normativa baseada em “indicadores de aculturação” serviu ao propósito de respaldar a exploração econômica das áreas indígenas, servindo, ainda, para justificar a diminuição desses territórios (*idem*).

Em 1991, parte das responsabilidades pela *prestação de assistência* aos povos indígenas foram transferidas aos Ministérios da Educação, da Saúde, Meio Ambiente e da Agricultura, pondo fim à “hegemonia política, ideológica e administrativa da Funai sobre a gestão da população e dos territórios e recursos naturais indígenas” (Verdum; 2006; 32). A reforma administrativa estatal promovida pelo Governo Collor de Melo levou à “quebra do monopólio tutelar” da Funai, trazendo conseqüências para a gestão das políticas voltadas aos povos indígenas (Souza Lima & Barroso-Hoffmann; 2004: 13). A mudança retirou a exclusividade sobre a gestão da política indigenista, tornando-se essa uma atribuição compartilhada por, pelo menos, quinze órgãos setoriais sobre os quais recaem, dentre outras, as responsabilidades pela educação e saúde indígena.

Órgãos como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), também têm os povos indígenas como público prioritário. Também ganhou espaço a atuação de agências internacionais bilaterais e multilaterais, como o sistema ONU – Organização das Nações Unidas – em áreas voltadas ao desenvolvimento das capacidades produtivas, proteção dos direitos da infância e juventude, proteção dos direitos relativos ao mundo do trabalho, trazendo à tona práticas indigenistas empreendidas para além da ação estatal. Segundo Souza Lima, “a dispersão das políticas indigenistas, saudável pela quebra da tutela, gerou grande estilhaçamento de ações, por total falta de coordenação, quando não por concorrência entre elas” (2011: 91).

O Decreto Presidencial nº 26/1991 transferiu a responsabilidade pela educação escolar indígena da FUNAI para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), do MEC, em articulação com as secretarias estaduais e municipais de educação. A educação indígena deixou de ser uma temática secundária e transformou-se em pauta política relevante para indígenas e movimento indígena, ganhando importância ao mobilizar diferentes atores, instituições e recursos. Apesar de esvaziado na matéria educacional, a Funai manteve o setor da educação no organograma institucional e deu continuidade a ações iniciadas, como a formação de professores indígenas, políticas para jovens e adolescentes, apoio a estudantes indígenas e organizações indígenas e indigenistas.

A manutenção dessas ações foi interpretada como sobreposição e falta de sinergia do poder público, pelo fato de dois órgãos – Funai e MEC – estarem atuando simultaneamente no mesmo tema. No entanto, a posição dos técnicos da Coordenação Geral de Educação, da Funai, é de que essa é uma visão limitada, pois a educação indígena não se resume à escolarização. Atualmente, a CGE vincula-se à Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPDS), que deu lugar à Diretoria de Assistência (DAS). No estatuto anterior da Funai, a educação indígena, assim como a saúde, abrangia ações de “acompanhamento” e “apoio” às ações do Governo Federal, estados e municípios. O Decreto de reestruturação da Funai manteve somente as ações de “acompanhamento”, retirando o “apoio” e gerando dúvidas sobre o seu sentido. Desse modo, uma vez que o MEC atua na educação formal, o papel da Funai estender-se-ia para o âmbito da

socialização e intercâmbio de práticas e saberes, com um sentido de *complementação*, *apoio* e *promoção* dos direitos indígenas à educação diferenciada, valorizando diferentes formas de educação tradicional e processos diversificados de ensino-aprendizagem<sup>10</sup>.

Assim, enquanto o estado português colonizador e a igreja visaram à *assimilação* compulsória do elemento racial indígena com vistas à sua dissolução na massa da população brasileira, o SPILTN empreendeu um *projeto político* com vistas à *integração* dos *silvícolas* à sociedade nacional, buscando transformá-los em trabalhadores rurais e/ou operários, por meio do emprego de técnicas de *atração* e *pacificação*, as quais consolidaram o *indigenismo integracionista*. Posteriormente, objetivando a *integração* gradual dessa categoria deslocada, estimulou a sedenterização e a nacionalização dos *índios*, dando os primeiros sinais do projeto assumido hoje de elevar o *índio* à categoria de *cidadão brasileiro*.

Para encerrar, temos que até a CF 88, a *ação indigenista estatal* atuou no sentido da opressão do elemento étnico, ainda que sob o discurso da *proteção*, que tinha sentido tutelar, de privar esses indivíduos do contato com o “homem branco” por considerar a sua incapacidade em lidar com o instrumental da sociedade nacional. Atualmente, o discurso vigente e predominante é o do *índio* como *cidadão brasileiro*, com acesso aos direitos sociais, inclusão em políticas sociais universais, permeado por uma ideia de respeito à diversidade étnico-cultural, o qual, em termos práticos, ainda se exerce e realiza de maneira precária.

#### ◇ **Quarto Ato: “Indigenismo de Cidadania”**

Ao votar pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e assinar a Convenção 169 Sobre os Direitos das Populações Autóctones e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho, o Brasil indiretamente também optou por proteger a autodeterminação e garantir o direito à consulta livre, prévia e informada no que se refere a quaisquer projetos de desenvolvimento ou infraestrutura que possam impactar diretamente sobre suas vidas. Com tais mudanças de ordenamento jurídico, pelo menos no plano formal, o objetivo da política indigenista, antes voltado à integração da população indígena à sociedade nacional, passou a

---

<sup>10</sup> Informações obtidas a partir de documentos institucionais da Coordenação Geral de Educação (CGE/FUNAI), em 05 de maio de 2011.



envolver discursos e práticas de *promoção de cidadania*, visando superar o caráter *integracionista, tutelar*, baseado na *prestação de assistência*. Os avanços no campo dos direitos formais dos povos indígenas contribuíram para conformar a existência de um arcabouço jurídico voltado à garantia da igualdade, por meio do princípio da isonomia, mesmo havendo ainda um enorme descompasso entre o conteúdo do texto constitucional e de normas já superadas, como o Estatuto do Índio, além da ausência, no âmbito das políticas sociais universais, das prerrogativas de *autonomia e participação* que podem qualificar o conceito de *cidadania* e torná-lo significativo para os povos indígenas.

Mas, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado a inscrição de artigos a favor dos direitos dos povos indígenas e que o Brasil tenha, com algum atraso, ratificado instrumentos jurídicos internacionais sobre o assunto, a política indigenista brasileira ainda é muito marcada pela “cultura política” da personalidade. Sobre os problemas administrativos e de gestão internos à Funai, Souza Lima (2002) afirma que, em termos organizacionais, a Funai “está longe dos supostos de uma burocracia, no sentido próximo ao tipo ideal weberiano: inexistência de metas claras, de rotinas para alcançá-las, de sistemas de aferição de méritos e, baseados neles, de sistemas de cargos e salários correspondentes, são apenas algumas de suas características marcantes” (2002: 10). Desse modo, antes que possamos concluir que esse processo chegou ao fim com o reconhecimento dos direitos indígenas pela CF de 88, alguns autores consideram que, ainda hoje, muitas das ações do Estado brasileiro continuam resultando no extermínio físico e cultural dos povos indígenas, *etnocídio*<sup>11</sup> em suma, devido às omissões frente às normas jurídicas e tratados internacionais que regem a os direitos dos povos originários, a exemplo da construção da Usina de Belo Monte, no Estado do Pará, e de outras ações, como a “política de demarcação de terras, a política social e aquelas que mantêm os indígenas em uma situação de tutela em aberta contradição com o que determinam tanto a Constituição Federal de 1988 quanto os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário” (Aylwin, 2009, 6). Temos, assim, um cenário no qual a condição socioeconômica dos povos indígenas habitantes do Brasil resulta não apenas de um passado histórico de políticas de extermínio e integração, mas também de uma conjuntura de crises econômicas, políticas e morais pelas quais passou o país nos últimos 40 anos.

---

<sup>11</sup> Sobre *etnocídio*, o antropólogo, arqueólogo, etnólogo e historiador espanhol José Alcina Franch o define como “todo ato que conduz à degradação ou desaparecimento da cultura indígena (nativa) de qualquer parte do mundo” (Franch; 1990: 13).

Compondo o atual momento da política indigenista brasileira de suposta ruptura com os projetos anteriores, estão as recentes reestruturações. Neste ponto, a que nos interessa aqui por se relacionar ao atual projeto político de *promoção e proteção social dos povos indígenas*, é o *Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas*, do PPA 2008-2011, que sucedeu o *Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas*, do PPA 2004-2007, que agrupava ações de saúde e de educação escolar indígena, à época executadas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com a Funai, além de “ações assistenciais” (Verdum; 2011).

Parte do *Programa 0150* se concretiza por meio da *Ação 2384 – Proteção Social dos Povos Indígenas*, que está sob competência da recém-criada Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS), da Funai, cujo objetivo institucional, segundo o novo Regimento Interno do Órgão é “formular, organizar, coordenar, controlar, orientar, supervisionar e articular em conjunto com instituições afins as políticas de promoção e proteção dos direitos sociais para os povos indígenas, fundamentadas na articulação intersetorial e com participação indígena, considerando-se as especificidades étnico-culturais e territoriais e as perspectivas geracional e de gênero desses povos” (Funai; 2011). A reestruturação extinguiu a Diretoria de Assistência (DAS), no âmbito da Funai para dar lugar à nova *Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (DPDS)*, criada para “realizar a *promoção* e a *proteção* dos direitos sociais indígenas, em articulação com órgãos afins”, além de outras competências, conforme o Artigo 20, do Decreto 7.056, de 28 de dezembro de 2009:

*Art. 20. À Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável compete:*

*I – promover políticas para o desenvolvimento sustentável das populações indígenas, em articulação com órgãos afins;*

*II - promover políticas de gestão ambiental visando a conservação e a recuperação do meio ambiente, controlando e mitigando possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, em articulação com os órgãos ambientais;*

*III – promover o etnodesenvolvimento econômico, em articulação com órgãos afins;*

*IV – realizar a promoção e a proteção dos direitos sociais indígenas, em articulação com órgãos afins;*

*V – acompanhar as ações de saúde das comunidades indígenas e de isolamento voluntário desenvolvidas pelo Ministério da Saúde;*

*VI – acompanhar as ações de educação escolar indígena realizadas pelos Estados e Municípios, em articulação com o Ministério da Educação.*

O objetivo da nova Diretoria é viabilizar aos povos indígenas a “melhora da qualidade de vida”, a “superação das assimetrias observadas em relação à sociedade nacional” e o “desenvolvimento segundo suas próprias necessidades e interesses”. Apresentamos na Figura 2, constante do Anexo, a nova estrutura da Funai segundo o Decreto 7.056, que também aprovou o Estatuto, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, e criou as Gratificações de Apoio à Execução da Política Indigenista (GAPIN) e de Desempenho de Atividade Indigenista (GDAIN).

Segundo informações obtidas a partir de documentos e relatos de servidores da Funai, o processo de reestruturação do órgão teve início em 2007, a partir de três fatos centrais: a instalação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)<sup>12</sup>, a revisão do PPA 2008 - 2011 e a edição da Medida Provisória 441 /2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907 /09, que reestruturou a composição remuneratória da Funai. Segundo o PPA 2008 – 2011, a nova missão institucional da Funai se redefine em termos de “*coordenar o processo de formulação e implementar a política indigenista brasileira, instituindo mecanismos de controle social e de gestão participativa, visando à proteção e à promoção dos direitos dos povos indígenas*”. Das onze iniciativas citadas no âmbito do *Programa 0150*, segue aquela considerada fundamental para o tema referente à *promoção e proteção social* dos povos indígenas:

*Uma das áreas de maior dificuldade para os indígenas dizia respeito ao acesso aos direitos sociais assegurados a toda a população. Com o propósito de facilitar esse acesso e qualificar as iniciativas, conferindo respeito às especificidades dos povos indígenas, foi criada a ação de Proteção Social dos Povos Indígenas, que atua em articulação com diversas áreas do Governo em relação à documentação, previdência, eletrificação rural, Bolsa Família, combate à desnutrição, etc. (Balanço do Governo Lula, Funai, dezembro de 2010).*

A *promoção e a proteção social dos povos indígenas* surgem, assim, no contexto da reformulação da política indigenista brasileira, iniciada com a reforma do Estado na década de 90, em substituição às ideias de *assistência* e *tutela* que prevaleceram quando da formulação do *atendimento* aos povos indígenas.

---

<sup>12</sup> Desde a sua criação, em março de 2006, a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) se reuniu 17 vezes até 2010, duas delas com a presença do Presidente Lula.

A reforma dos anos 90 redefiniu o papel do Estado, que passou de provedor da promoção e do desenvolvimento socioeconômico a facilitador/regulador desse desenvolvimento, agora realizado por organizações públicas não estatais e instituições privadas (Marcelo de Sousa, *op. cit.*, 2000). Contudo, “ainda que os discursos oficiais estejam repletos de palavras como direitos, promoção, participação, autonomia e transparência, na prática, a participação dos indígenas é quase nula” (Verdum; 2011: 98). Isso ocorre porque as políticas sociais já chegam desenhadas pela Administração Pública Federal e pelos ditos “especialistas”, prontas para serem aplicadas, com áreas prioritárias, critérios de elegibilidade pré-definidos e sem a participação qualificada dos povos indígenas nos seus desenhos.

É notável no discurso dos dirigentes do órgão a justificativa de que a reformulação da Funai buscou romper com as práticas e projetos indigenistas anteriores e se alinhar às legislações e instrumentos internacionais que passaram a reger os direitos de povos indígenas em todo o mundo. A fase anterior a esse “novo momento” ficou conhecida como “indigenismo de balcão”, tendo sido assim mesmo denominada pelo Presidente da Funai, por ocasião de curso de capacitação oferecido em Brasília aos novos servidores, em julho de 2010. Muito do que o Presidente da Funai se referiu como sendo um verdadeiro “indigenismo de balcão”, a literatura antropológica definiu como política do *emergencialismo*, onde “atua-se amenizando-se o impacto de crises, sem planos seqüenciados de médio e longo prazos” (Souza Lima; 2002: 9 *apud* Oliveira & Almeida; 1998).

A *assistência* se realizava, em grande parte, a partir de relações políticas e clientelísticas que variavam ao sabor da habilidade política de cada cacique em se relacionar com os gestores e administradores da política indigenista, conseguindo recursos para suas demandas. De um modo geral, os povos mais bem relacionados em Brasília ou em suas regiões eram mais freqüentemente contemplados em suas demandas do que aqueles que não gozavam dessa prerrogativa. O chamado “indigenismo de balcão” foi formalmente encerrado com o Decreto de reestruturação, mas ainda não é possível avaliar em que medida as relações políticas que acabavam por definir e direcionar a aplicação dos recursos para os povos indígenas continuam tendo relevância nas decisões tomadas.

Por ocasião da última reunião da Comissão Nacional de Política Indigenista, realizada em 2011, os representantes indígenas presentes solicitaram ao representante da Secretaria Extraordinária de Erradicação da Extrema Pobreza, que o conceito fosse diferenciado quando se tratasse de comunidades indígenas. A conselheira indígena Francisca Pareci ressaltou na ocasião que a *pobreza* para o branco não é *pobreza* para o índio e alegou que os indígenas estão sendo levados a uma condição de vida igual ao do não-índio, enquanto os recursos naturais vão sendo gradativamente violados. O próprio presidente da Funai reconheceu a importância da diferenciação do conceito, tendo em vista que a ideia de *pobreza* se baseia num padrão de sociedades ocidentais, o que leva à identificação das comunidades indígenas como pobres de forma equivocada<sup>13</sup>.

Antes de sua reforma institucional, especialistas já discutiam o futuro da controversa Fundação, que formou indigenistas e sempre foi referência no “campo da assistência” para os povos indígenas. Desse modo, “a centralidade do papel da instituição Funai durante tantos anos, e para tantas pessoas, sem sombra de dúvidas criou e consolidou uma certa disposição mental (valores e percepções), individual e coletiva, em torno da necessidade do seu fortalecimento político, técnico e econômico” (Verdum; 2003: 12).

Com a reestruturação, a Funai obteve permissão orçamentária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para ampliar o seu quadro técnico, por meio da abertura de concurso público para a contratação de 60 servidores temporários (em 2009) e 3.100 efetivos (em 2010), sendo 600 vagas destinadas ao cargo de Indigenista Especializado, 1.800 vagas para Agente em Indigenismo e 700 para Auxiliar em Indigenismo. Antes da reestruturação, a Funai contava com um setor incumbido de prestar assistência aos índios, denominado Diretoria de Assistência (DAS). A *assistência* realizada nessa fase não configurava *assistência social* entendida enquanto direito universal do cidadão, conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988, mas consistiam em ações residuais que buscavam atender os indígenas em suas necessidades à medida que eram apresentadas pontualmente por cada povo, aldeia ou etnia, e não

---

<sup>13</sup> Informações obtidas em <http://blogdafunai.blogspot.com/2011/04/cnpi-tem-compromisso-de-continuidade-da.html>, acesso em 01.02.2012.

como um conjunto de demandas coletivamente sistematizadas a serem supridas com base em critérios prévia e conjuntamente definidos, com monitoramento, avaliação e controle social.

Como parte do processo de sua reestruturação institucional, a Funai incorporou em seu conteúdo discursivo os conceitos de *territorialidade*, *proteção*, *promoção social* e *gestão participativa* (esse último apoiado na instituição de comitês de gestão paritária, nas 36 Coordenações Regionais instituídas que substituíram as antigas Administrações Executivas Regionais)<sup>14</sup>. Em palestra direcionada aos novos servidores admitidos por concurso público realizado em 2010, o Presidente da Funai, Márcio Meira, apresentou e definiu os novos conceitos que, a partir da reestruturação passam a guiar a atuação do órgão indigenista, apresentando, também, as suas três novas diretrizes: o “fortalecimento das instituições republicanas estabelecidas na Constituição de 1988”, o “combate às desigualdades sociais” e o “fortalecimento da *participação cidadã* nas decisões de governo”. A seguir, os quatro novos conceitos e suas definições, segundo o discurso da Funai captado por meio de observação participante e de anotações realizadas no âmbito desse órgão:

- a) **Territorialidade:** “As comunidades indígenas não só vivem num território, elas são parte constitutiva dele. O território é o espaço social construído pelos índios a partir de seus parâmetros de sociabilidade e de relações com o meio físico, mas também pelas mediações com o Estado”;
- b) **Gestão Compartilhada:** “visa aprimorar a articulação, a integração e sinergia das ações do Estado, aumentando a eficiência e eficácia das ações. O compartilhamento deve estar voltado tanto para dentro quanto para fora da instituição”;
- c) **Proteção:** “O Estado brasileiro deve proteger os povos indígenas. Essa proteção não implica uma tutela, rejeitada no texto constitucional. Proteção diz respeito à garantia contemporânea de que os direitos dos povos indígenas não sejam violados e sim reafirmados por intermédio de políticas eficazes”;

---

<sup>14</sup> Decreto nº 7.056 de 29 de dezembro de 2009.

- d) **Promoção:** “Pressupõe o reconhecimento da diferença como fator positivo e potencializador e não como fator de desigualdade social. Cada povo indígena constitui uma civilização própria, diferente da dos outros e com uma história de contato específica com a civilização ocidental”.

Conforme dito, a definição desses quatro conceitos norteadores da nova ação indigenista estatal foram capturadas a partir de falas institucionais do Diretor de Promoção do Desenvolvimento Sustentável e do próprio Presidente da Funai, em ocasiões destinadas à capacitação dos novos servidores do órgão indigenista. Esses conceitos apresentados como “novos”, no entanto, não são desconhecidos da literatura antropológica e para os próprios povos indígenas, que sempre reivindicaram a importância do seu reconhecimento e a sua efetivação para além do plano discursivo.

Sobre o conceito de *territorialidade*, Pacheco de Oliveira (1978) mostra que, absolutamente, não se trata de uma noção nova para a Antropologia, pois, sobretudo a partir da década de 1970, antropólogos africanistas e outros pesquisadores o utilizaram para demonstrar as formas de organização de diversas sociedades, desde aquelas que não utilizavam essa categoria como elemento organizador da estrutura social, até aquelas que tendiam se constituir segundo a lógica estatal, fazendo do território o eixo regulador das relações entre seus membros. Pacheco de Oliveira também compara a noção de *territorialização* com a de *situação colonial*, de Georges Balandier (1951), para elucidar, primeiro, que as sociedades interagem sempre no interior de um quadro político cujos parâmetros são dados pelo Estado nacional e, segundo, que o processo de *territorialização* é político, propicia a formação de identidades coletivas próprias e contribui para a reestruturação de formas culturais. Mas, tanto o processo de *territorialização* quanto a *situação colonial* são, para o autor, intervenções políticas que associam “um conjunto de indivíduos e grupos a limites geográficos bem determinados” (Pacheco de Oliveira, 1998: 56).

A noção de *gestão compartilhada*, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tem como base os princípios da subsidiariedade e da cooperação, ou seja, o Estado não deve realizar tarefas que podem ser mais bem executadas pelos Estados e Municípios em nível local, contudo, deve considerar que os entes federativos apresentam dificuldades para a realização das ações sob sua competência, cabendo, aí, receberem o apoio da União. Para além da necessidade de

fortalecer a articulação entre as esferas de governo, o federalismo cooperativo consiste numa “estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e física dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico e territorial que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais” (NOB/SUAS; 2005).

Na Funai recém-estruturada, o conceito de *gestão compartilhada* também está em referência às unidades descentralizadas, compostas por Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais, as quais substituíram as antigas Administrações Executivas Regionais e os Postos Indígenas. Abrange, também, as estruturas criadas para promover a participação dos povos indígenas na elaboração e decisão referente às políticas a eles destinadas, por meio da criação dos Comitês Regionais, de composição paritária.

Segundo a NOB, a *proteção social* exercida no âmbito da Assistência Social brasileira consiste num “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional”(NOB – SUAS; 2005: 19). A *família* é a matriz por excelência das ações de assistência social do SUAS, devendo ser apoiada em vários níveis para ter condições de prover e sustentar os indivíduos que a compõem, sejam eles crianças, adolescentes, idosos ou portadores de deficiência. A *família* é definida enquanto “núcleo afetivo, vinculado por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero” (*idem*). Contudo, de um modo geral, o padrão de *família* dos povos indígenas é a *família extensa*. As políticas da assistência social brasileira também se pautam nos conceitos de *pobreza* e *vulnerabilidade social*, às vezes utilizados como sinônimos, além de um conceito de *trabalho* que pouco contempla as formas tradicionais indígenas de produção e interação com o ambiente.

A ideia de *proteção social* que rege o SUAS está intimamente relacionada à ação de proteger a vida como um todo, abrangendo desde a redução de danos, a gestão dos riscos inerentes à vida



humana, a prevenção de agravos decorrentes de situações de vulnerabilidade e de todo e qualquer risco, enfim, que invariavelmente vão acometer os *cidadãos* ao longo da vida. Igualmente importante é o seu caráter universal, ou seja, independe de contribuição prévia, uma vez que é provida pelo conjunto da sociedade. A *proteção social*, nesse sentido, é entendida ela mesma enquanto um direito de cidadania, porque, além de ser um direito dos *cidadãos*, contribui para que o seu portador detenha *cidadania*. Vale acrescentar que a *autonomia* compõe o espectro das qualidades que a *proteção social* espera que os cidadãos adquiram, para além do *desenvolvimento de capacidades* e o *protagonismo*.

Para o IPEA, as noções de *promoção* e *proteção social* pertencem ao *campo* das Políticas Sociais e se diferenciam a depender dos objetivos que pretendem alcançar. A *proteção social* ocorre quando um governo estabelece políticas voltadas à garantia de direitos dos setores mais *pobres* e *vulneráveis*, como crianças e idosos, e de pessoas em situação de risco, como inválidos e deficientes. A *promoção* se relaciona à adoção de mecanismos voltados a minimizar desigualdades intrínsecas à alocação de bens e serviços coletivos, os quais devem possibilitar a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, gerando igualdade de oportunidades. Nesse sentido, de um modo geral, as Políticas Sociais no Brasil perseguem dois objetivos: “(i) proteger o cidadão frente às contingências, riscos e fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade; e (ii) promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade” (IPEA; 2010: 13).

Em 2010, devido à pressão do movimento indígena e a denúncias de fraude nos recursos orçamentários (Verdum; 2011), a saúde indígena teve sua competência redirecionada da Funasa para o Ministério da Saúde, a quem foi autorizado a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), por meio da Lei 12.314, de 19 de agosto de 2010. O processo de criação da SESAI se deu a partir de reivindicações do movimento indígena em nível nacional e envolveu a constituição de um Grupo de Trabalho formado por 26 membros, dos quais 17 eram indígenas, com o objetivo de discutir e apresentar propostas de ações e medidas a serem implantadas na nova estrutura a ser criada<sup>15</sup>. As ações e os serviços de atenção à saúde indígena no território nacional, coletiva e/ou individual, passaram a obedecer ao disposto na Lei nº 9.836, de 23 de setembro de

---

<sup>15</sup> Portaria 3034/GAB/MS e Portaria 3035/GAB/MS, ambas de 17 de dezembro de 2008.

1999, que criou o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena como parte integrante do Sistema Único de Saúde (SUS), com o qual deve funcionar em “perfeita harmonia”. A União, com recursos próprios, deve coordenar e financiar o Subsistema de Saúde Indígena em parceria com os órgãos responsáveis pela política indigenista.

Segundo informações obtidas junto a técnicos da Sesai, a transferência da área de atenção à saúde indígena da Funasa para o Ministério da Saúde foi uma decisão de governo, tomada pelo então Ministro José Gomes Temporão em conjunto com o Presidente Lula, em atendimento à uma antiga reivindicação do movimento indígena. Mas, segundo análise do Inesc sobre a recente política indigenista brasileira:

*(...) em decorrência da crescente perda de legitimidade e confiança que se abateu sobre a FUNASA, decorrência das inúmeras denúncias comprovadas de corrupção e do mau uso dos recursos financeiros destinados a atenção primária à saúde indígena, situação a que se somaram pressões desencadeadas pelos povos indígenas nos diferentes níveis (local, distrital e federal), exigindo a criação de uma Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) no âmbito do Ministério da Saúde, o Governo Federal publicou o Decreto nº 7.336, de 19 de outubro de 2010. Segundo o que estabelece o decreto, o Ministério da Saúde e a própria FUNASA teriam 180 dias para fazer a transição gradual do sistema, “a fim de evitar prejuízos ao atendimento da população”. No dia 19 de abril de 2011, o governo federal publicou decreto prorrogando a transição até 31 de dezembro de 2011.*

Ainda de acordo com informações obtidas junto aos técnicos da nova Secretaria Especial, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas estarão funcionando autonomamente até 19 de abril de 2012, sendo esperado que a Funai preste apoio por meio de suas unidades regionais, na medida de suas possibilidades, visando à efetivação da política de saúde indígena<sup>16</sup>. Nos termos do Decreto n.º 7.336, de 19 de outubro de 2010, *in verbis*:

*Art. 42. À Secretaria Especial de Saúde Indígena compete:*  
*I – coordenar a implementação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas mediante gestão democrática e participativa;*  
*II – coordenar o processo de gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena para a proteção, a promoção e a recuperação da saúde dos povos indígenas;*  
*III – orientar o desenvolvimento das ações de atenção integral à saúde indígena e de educação em saúde segundo as peculiaridades, o perfil epidemiológico e a condição sanitária de cada Distrito Sanitário Especial Indígena, em consonância com as políticas e programas do Sistema Único de Saúde;*

---

<sup>16</sup> Informação coletada em reunião da CNPI ocorrida em Brasília, 2011.

*IV – coordenar e avaliar as ações de atenção à saúde no âmbito do Subsistema de Saúde Indígena;*

*V – promover a articulação e a integração com os setores governamentais e não governamentais que possuam interface com a atenção à saúde indígena;*

*VI – promover o fortalecimento e apoiar o exercício do controle social no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, por meio de suas unidades organizacionais;*

*VII – identificar, organizar e disseminar conhecimentos referentes à saúde indígena; e*

*VIII – estabelecer diretrizes e critérios para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações de saneamento ambiental e de edificações nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas.*

## CAPÍTULO 2. A *QUESTÃO SOCIAL* E OS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL.

### 2.1 Sobre a *Questão Social*

A chamada *questão social* e suas manifestações são fenômenos resultantes do processo de desestruturação das relações sociais e econômicas que sucumbiram perante o avanço das forças produtivas, da industrialização e da urbanização, no bojo da expansão capitalista ocorrida na Europa do século XIX. Segundo Pereira e Pereira (2001), a *questão social* pode ser entendida como:

*(...) um desafio histórico-estrutural, que resulta das contradições concretas entre capital e trabalho, a partir do moderno processo de industrialização capitalista, tendo como determinantes indissociáveis: (a) o empobrecimento agudo da classe trabalhadora (produzido pelo modo peculiar de exploração burguesa); (b) a consciência dessa classe de sua condição de exploração; (c) a luta política desencadeada por essa classe contra os seus opressores a partir dessa consciência (Pereira e Pereira; 2001; 115).*

A *questão social* é identificada com o fato de que os trabalhadores não usufruem jamais das riquezas por eles produzidas, complexificando-se com a tomada de consciência, por parte dos trabalhadores, da sua condição de explorados e com a conformação de lutas e movimentos organizados contra a exploração (Machado; 1999). O lucro gerado pela apropriação do trabalho viabiliza a acumulação de mais capital pelo seu dono, por meio da *mais valia* – excedente produzido pelo trabalhador e apropriado pelo empresário capitalista – o que gera mais lucro, e assim consecutivamente. Isso ocorre porque todo valor final de qualquer mercadoria produzida sob o modo de produção capitalista, para ser rentável, deve representar “a soma dos valores dos meios de produção e força de trabalho” (Marx; 1998: 220), ou seja, deve englobar um valor excedente.

Conforme Iamamoto (2001; 16), as lutas protagonizadas pela classe trabalhadora contra os empresários donos do capital, no bojo da *questão social*, constituíram lutas de uma classe em prol do reconhecimento de direitos atinentes ao trabalho, em especial, por parte do Estado. Na cena contemporânea, no entanto, a *questão social* pode ser pensada a partir de quatro aspectos centrais: as recessões e crises econômicas cíclicas que aumenta a distancia entre ricos e pobres, gerando uma espécie de “apartheid social”; a flexibilização do trabalho, da qual a redução de postos e a

precarização das condições são os exemplos mais notórios e a redução das obrigações do Estado perante a sociedade, culminando na privatização do setor público e gerando mudanças nas formas de sociabilidade, que passam a se orientar por uma lógica de mercado, pragmática, produtivista e competitiva. Apesar de ter se configurado no bojo da Revolução Industrial e se consolidado com o advento do capitalismo, alguns autores admitem que a chamada *questão social* já se esboçava nas sociedades pré-capitalistas, posto que aí também já existiam os desafios que ameaçavam a “integração social em torno do trabalho”, considerado o seu eixo principal (Pereira; 2001: 116).

A Política Social nos apresenta pelo menos três formas de apreensão do fenômeno da *questão social*. De uma perspectiva funcionalista, ela é entendida como uma “ameaça de rompimento” da coesão social, ou seja, como possibilidade concreta de afrouxamento das relações sociais. Nessa visão, a Política Social é entendida como um mecanismo necessário à manutenção da coesão ameaçada (Behring & Boschetti; 2006). O cuidado está em não confundir as manifestações da *questão social* – como pobreza, analfabetismo, exclusão social, violência, desemprego, favelização, fome, subemprego – com a própria *questão social*, e ainda, ter claro que se trata de um fenômeno para o qual existem compreensões muito variadas (Netto; 2001). Segundo esse autor, o ponto perigoso dos pensamentos acerca da *questão social* e maneiras de enfrentá-la está justamente naquela vertente mais conservadora que não apenas procurar naturalizar esse fenômeno como defende formas de combater as suas manifestações sem, no entanto, “tocar nos fundamentos da sociedade burguesa” (Netto; *op. cit.* 44).

Preocupado em desvendar os motivos que levaram a Inglaterra a sofrer uma avalanche de desarticulação social simultaneamente a um vasto movimento de progresso econômico, Polanyi (1980) discute a *questão social* a partir da categoria *trabalho*, tomando-o não apenas como elemento necessário à coesão social, mas como objeto apropriado pela lógica capitalista. Seu objetivo foi entender como a passagem de uma sociedade agrária para outra, comercial, implicou em processos que ele denominou de “desarticulação do tecido social”, “desorganização das relações humanas”, “transformação da sociedade”, “aniquilamento do habitat natural das relações”, “transformação dos homens em massa”, ocasionando “perigos” e “catástrofes”.

Polanyi se contrapôs à ideia de que o enriquecimento seria uma meta universal dos homens, defendendo que a organização econômica capitalista não resulta de uma “inclinação natural” dos

indivíduos para a acumulação. Partilhamos do entendimento de Polanyi quanto ao equívoco de supor que a humanidade detém uma inclinação natural e uma disposição para o acúmulo de bens como uma finalidade em si mesma. O autor buscou exemplos na história e na etnologia para mostrar que em qualquer sociedade já existente foi a economia que esteve a serviço das relações sociais, e não o contrário, e que a primazia do econômico e o predomínio do mercado sobre as outras esferas da vida humana são fenômenos essencialmente modernos:

*Tendo sempre sido movido por motivações não-econômicas, a economia do homem está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais; ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a seus propósitos (Polanyi; 1944: 61).*

Robert Castel (1998), por sua vez, faz uma reflexão da *questão social* associada à crise de integração da “sociedade salarial” pela via do trabalho, categoria fundante desse fenômeno, além de elemento fundamental da cidadania enquanto referência para a dignidade social. A sociedade salarial, para Castel, é uma construção histórica que sucedeu outras formações sociais e esconjurou grande parte da vulnerabilidade de massa, assegurando ampla participação nos valores sociais comuns. Em Castel, o trabalho é entendido para além das relações técnicas de produção, implicando num feixe de relações sociais, culturais e identitárias de indivíduos e grupos coletivos.

Para esse autor, a crise do início dos anos 70 do século XX trouxe o desemprego como problema central e mais visível, mas não único, de uma profunda transformação na conjuntura do emprego. O trabalho teria perdido a capacidade de inibir riscos sociais e de impedir o processo de desfiliação inclusive de trabalhadores superqualificados, gerando um perfil de “trabalhadores sem trabalho”, ou seja, por mais que uma pessoa esteja preparada para as flutuações do mercado, isso não impede a sua exclusão irremediável do processo produtivo. A ideia de desfiliação em Castel é maior que a de exclusão social, abrangendo além da ausência do trabalho, a perda de todo um conjunto de relações sociais particulares da sociedade. Estar filiado, integrado, não significa apenas ter uma ocupação, mas, sobretudo, um status, o qual, por sua vez, é obtido por meio do trabalho. A falta de trabalho constituiria, assim, o aspecto mais grave da *questão social*, por acarretar efeitos desestabilizadores para a vida dos indivíduos que, além do trabalho, perdem status social. Para remediar essa situação, Castel considera que o Estado, como "princípio de

governo da sociedade” deve assumir a responsabilidade pela melhoria progressiva da condição de todos (Castel; 1998: 498).

Para Castel, o Estado-providência é um poderoso fator de individualismo, pois proporciona que os indivíduos não necessitem de apoio na esfera das relações sociais, haja vista que os poderes públicos recriam uma ideia de proteção e vínculo com um registro diferente do pertencimento a comunidades concretas. O Estado-providência, ao proporcionar aos indivíduos uma rede de proteção social (que ele chama “para-quedas maravilhoso”), por meio da assistência estatal, permite que os indivíduos se libertem dos pertencimentos comunitários, pensamento que fragiliza relações e compromete a chamada integração social. Para Castel, no contexto da sociedade salarial, não existe alternativa digna de crédito, sendo necessário um esforço intelectual de análise da situação em sua complexidade e vontade política para a resolução do impasse gerado pela *questão social*.

A análise de Castel sobre as várias formas de exclusão na sociedade contemporânea teve como foco o cenário francês, mas encontra paralelos com o contexto brasileiro, como na precariedade do emprego que atinge jovens e mulheres e nas manifestações do processo mais geral de desfiliação e perda de status dos indivíduos em vista da falta de trabalho.

A teoria da *questão social* pode colaborar para a construção de um nexos metodológico que ajude a pensar a *questão indígena*, desde que se considere, como aspecto conjuntural, a história da formação econômica do Brasil, e como aspecto estrutural, que os povos indígenas, à época da colonização, não conformavam uma classe social, mas grupos étnicos organizados coletivamente, cuja categoria central de articulação social era, e continua sendo, a *terra*, e não o *trabalho*. O *trabalho*, enquanto princípio organizador da dinâmica da estrutura social ganhou centralidade teórica ao final do século XVIII, com Marx, Weber e Durkheim, apesar das especificidades metodológicas com que cada um desses autores abordou o tema. Um dos pontos importante dessa categoria central a ser retido aqui diz respeito à separação que a esfera do trabalho sofreu em relação às demais atividades sociais, e também à sua personificação na figura de um *trabalhador*: “O trabalho assalariado foi vinculado à organização e à divisão capitalista do trabalho, assim como aos processos de pauperização, alienação, racionalização e a formas organizadas e

desorganizadas de resistência (econômica, política, e cultural) intrínseca a estes processos” (Offe; 1996).

Se partirmos do pano de fundo histórico da *questão social* clássica para fazermos um esforço de comparação com a *questão indígena*, tem-se que no caso dos povos indígenas do Brasil, a principal contradição não se deu tanto no âmbito da relação capital X trabalho: os povos indígenas à época do “descobrimento” não eram trabalhadores assalariados explorados; eram povos livres vivendo conforme suas lógicas de organização social e econômica e foram, gradualmente, transformados em trabalhadores e utilizados como mão de obra para servir aos interesses dos vários projetos colonizatórios.

No período anterior à consolidação do capitalismo no Brasil, em que prevaleciam atividades econômicas setoriais isoladas, a exemplo do açúcar no nordeste, da borracha na Amazônia, da pecuária e do café no sudeste e a exploração do ouro, já estavam presentes os elementos que contribuiriam para configurar aqui uma *questão indígena*. A invasão do continente e a tomada de terras por colonizadores, as diversas e violentas práticas de arrematação de mão de obra, os descimentos, as guerras justas, os resgates, a violência contra as mulheres, dentre outros, foram métodos e táticas de dominação impostas aos indígenas, cujos modos de viver e pensar diferenciava-se dos modos de ser e viver da nascente sociedade que aqui surgia.

Esse processo se estabeleceu e se complexificou com a implantação do capitalismo na sociedade colonial brasileira, o que incidiu não apenas sobre os territórios, mas sobre a própria população indígena arrematada ilegalmente para servir de mão de obra escrava, principalmente na economia extrativista da região norte que tinha nas drogas do sertão seu principal produto. O escravo indígena era mais barato do que o africano e a região norte não apresentava uma rentabilidade que justificasse a sua importação, como era o caso nordestino com a monocultura de exportação do açúcar. Como resultado, a economia dessa região, apoiada na mão de obra indígena, ficou caracterizada como uma “área colonial periférica” (Cardoso *apud* Farage; 1991: 24).



A instalação da empresa monocultora do açúcar no nordeste brasileiro por holandeses, no século XVII, e o desenvolvimento da pecuária, marcaram a formação da economia brasileira. Estruturada no escravismo e na monocultura de exportação, a economia brasileira que despontava estava alicerçada no trabalho dos negros trazidos da África, tidos como “condição de sobrevivência para o colono europeu na nova terra” (Furtado; 1995: 41). Outras atividades econômicas também foram importantes para a economia da colônia, mas com menos destaque, como o ciclo da borracha na região norte, a manufatura, e mais tarde, o café, na região sudeste. Na região norte, onde a implantação da monocultura de exportação apresentou-se inviável e onde o processo de extração das drogas do sertão apresentava como maior característica a instabilidade de produção, a mão de obra indígena foi a saída para que alguma alternativa econômica ali se viabilizasse. As drogas do sertão eram uma “(...) gama variada de frutos e raízes silvestres, principalmente cacau, baunilha, salsaparrilha, urucu, cravo, andiroba, almíscar, âmbar, gengibre e piaçava; havia, além disso, a pesca e a viração de tartarugas, cuja produção se voltava em grande parte para o consumo interno da colônia” (Farage; 1991: 25).

Não é desnecessário lembrar que o desenvolvimento das atividades econômicas no Brasil dos séculos XVI e XVII esteve intimamente relacionado à expansão comercial vivida à mesma época na Europa (Furtado; 1995), bem como ao processo de acumulação de capital na Inglaterra, viabilizando o despontar da Revolução Industrial, no século XIX, a partir do processo de industrialização e urbanização da sociedade inglesa. Nesse contexto, o mundo passou a conviver com as manifestações da questão social geradas pela contradição existente entre o modo de produção capitalista e a apropriação da riqueza socialmente produzida por uma classe trabalhadora por outra, burguesa, dona do capital, que compra essa força e a explora.

É importante, assim, estabelecer um contraponto entre os trabalhadores assalariados do velho mundo e os povos originários do continente sul-americano, demarcando o momento da chegada dos europeus como o início da *questão indígena* no Brasil. No entanto, ao demarcá-la a partir desse fato histórico, não desconsideramos a crítica da própria antropologia aos contatualistas que insistem em considerar a história dos povos indígenas a partir do contato com a sociedade européia, “como se a história só começasse, para esses povos, a partir do momento em que eles começam a se transformar em apêndices do Estado nacional” (Viveiros de Castro; 1999: 167).

Concordamos com essa visão e, nesse sentido, explicamos que a demarcação de um momento para o “início da *questão indígena*” aqui serve ao propósito didático de mostrar que, nessa ocasião, os princípios organizadores centrais das estruturas de uma e outra sociedade se confrontaram: a *terra*, para os indígenas, e o *trabalho*, para os colonizadores.

A compreensão desses processos históricos serve ao propósito de entender os primórdios da *questão indígena*, assumindo-se, paralelamente, algumas ideias presentes na teoria da *questão social*, ou seja, que tanto uma quanto outra têm lugar no bojo do processo expansionista do capital e são marcadas pela existência de contradições irreconciliáveis entre dois polos opostos: a burguesia e o operariado, no caso da questão social, indígenas e não indígenas, no caso da *questão indígena*. Aí, então, estão dados os elementos contraditórios que fazem da situação dos povos indígenas no Brasil mais que um “problema”, uma *questão*: se as economias pré-capitalistas têm uma “relação comunal” com a terra, sendo “membros de uma comunidade que se produz e reproduz pelo trabalho vivo” (Hobsbawn; 1977: 67) e se ela é o fator do qual depende a reprodução física e cultural dos povos indígenas, ela também é igualmente importante para a ampliação e reprodução dos interesses do capital; se ela é importante como memória ancestral e oral, ela também o é para a defesa dos interesses políticos e econômicos do Estado-nação; se a terra é a própria identidade indígena, o Estado é, ambígua e contraditoriamente, o maior empecilho à tal identidade, pois a mesma terra é o território no qual um Estado-nação se estabelece.

O *problema* indígena passa, assim, à *questão* na medida em que, à semelhança da *questão social*, apresenta contradições e se constitui um fenômeno indissolúvel e sem possibilidade de equação no âmbito do modo de produção capitalista, haja vista que os interesses e demandas dos povos indígenas estão em oposição direta aos interesses do Estado-nação conformado sob esse paradigma econômico.

Em abril de 2011, o Deputado Pedro Kemp, do Partido dos Trabalhadores, do Estado do Mato Grosso Sul, enviou ao Ministério da Justiça um Relatório sobre a atual situação de violência envolvendo os povos indígenas desse Estado e solicitando providências no sentido da agilização do processo de demarcação de territórios tradicionais indígenas. No Relatório, o Deputado

expressou a contradição fundamental e indissolúvel que torna o problema indígena uma *questão*, cujo cerne é o fato da *terra* ser um elemento central tanto para os interesses econômicos do Estado quando para os povos indígenas. A diferença é que, ao contrário do nosso entendimento, o deputado acredita ser possível defender ambos os interesses e garantir os direitos de ambas as partes envolvidas:

*O que se deu no passado, no então estado de Mato Grosso, é que as terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas foram consideradas terras devolutas, alienadas e tituladas indevidamente. Esse erro precisa ser reparado hoje, uma vez que a população indígena vem crescendo em proporção acima da média nacional e encontra-se confinada em pequenas áreas, o que a motiva a reivindicar seus antigos territórios. A solução deve ser pensada no sentido de assegurar os direitos das partes envolvidas no conflito, qual seja, dos índios, que são respaldados pela Constituição Federal no direito de acesso às suas terras tradicionais, e dos proprietários rurais, que compraram áreas, autorizados pelo Estado, onde hoje, produzem (Kemp; 2011: 7-8).*

## **2.2 Panorama Atual dos Povos Indígenas no Brasil**

Segundo estimativas aproximadas, existem hoje no mundo cerca 350 milhões de indivíduos pertencentes a cerca de cinco mil grupos étnicos, distribuídos em mais de 100 Estados nacionais, cuja grande maioria “é de povos indígenas, habitantes originários de territórios que foram incorporados e submetidos à jurisdição de um Estado-nação, e que, até hoje, estão normalmente oprimidos e privados de seus direitos enquanto povos” (Sánchez; 2009: 65).

Presentes em todos os estados da federação, os Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), avaliaram a população indígena no Brasil em 817.963 pessoas mil pessoas, representando 0,44% da população brasileira. Em relação à última pesquisa realizada há dez anos, houve aumento de 83.832 índios no Brasil.

A região norte continua referindo a maior presença indígena, com 305.873 pessoas (37%), seguida das regiões nordeste, com 208.691 pessoas (25%), centro-oeste, com 130.494 (16%), sudeste com 97.960 (12%) e sul com 74.945 (9%). Mais da metade da população indígena (502.783 pessoas) vive em áreas rurais, enquanto o restante (315.180 pessoas) vive em áreas urbanas. Porém, é crescente o número de indígenas que abandonam seus territórios para ir viver nos subúrbios das

grandes cidades motivados, muitas vezes, por melhores condições materiais e acesso aos serviços de saúde e educação.

Segundo dados do Instituto Socioambiental (ISA), divulgados na publicação “Povos Indígenas no Brasil (2006-2010)”, existem hoje no país 235 povos indígenas, falantes de 180 línguas. Do total de povos indígenas vivendo no Brasil, há registros de que 49 vivam em áreas de fronteira e coabitam mais de um Estado-nação, a exemplo dos Guarani, entre Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai; dos Yanomami, entre Brasil e Venezuela; dos Tukano, entre Brasil e Colômbia; dos Tikuna, entre Brasil, Colômbia e Peru (Verdum; 2009: 93).

Notamos a diferença entre os dados populacionais apresentados pelo ISA e pelo CENSO e os dados da Funai, ainda subestimados, para quem a população indígena aldeada no território brasileiro pertence a 220 grupos étnicos, além de grupos emergentes que requerem o reconhecimento da identidade indígena, num processo chamado de *etnogênese*<sup>17</sup>.

Cerca de 60% da população indígena reside na Amazônia Legal, compreendendo 77% do conjunto aproximado do número de povos indígenas do Brasil. A Amazônia Legal engloba nove Estados pertencentes à bacia amazônica com trechos de floresta em seu território, correspondendo à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e parte do estado do Maranhão. Sua superfície total é de 5.217.423 km, equivalente a 61% do território brasileiro. Na Amazônia Legal estão 74,9% da população indígena brasileira, cerca de 250 mil pessoas e 80 etnias, segundo o Sistema de Informação e Atenção à Saúde Indígena (SIASI), de abril de 2005, da Funasa<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> O fenômeno da emergência étnica é mais notável no Sul, Sudoeste e Nordeste brasileiro, regiões de colonização mais antiga que não tiveram o processo de demarcação de terras tão impulsionado nas últimas três décadas quanto a Amazônia. Para o caso dos chamados “índios do Nordeste” (Pacheco de Oliveira; 1998), foi considerável o aumento populacional nos últimos quarenta anos, “passando de 10 etnias, na década de 50, para 23, em 1994” (Cernev Rosa; 2003: 40). Contudo, esse fato não diminuiu o desprezo que esses povos sofreram por parte da etnologia clássica, o que foi justificado pela suposta pouca distintividade cultural que apresentam, pelo estágio adiantado de “aculturação”, pela “integração à sociedade envolvente e pela perda de seus elementos tradicionais” (*idem*). Darcy Ribeiro, ao se referir a essas populações, os classificou como “resíduos de população indígena e magotes de índios desajustados” (Ribeiro; 1970: 56).

<sup>18</sup> Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Amaz%C3%B4nia\\_Legal](http://pt.wikipedia.org/wiki/Amaz%C3%B4nia_Legal). Acesso em 21.01.2012.

A definição sobre o que é ser “índio” ou “indígena” se pauta, há mais de 20 anos, pela Convenção 169 Sobre Povos Tribais em Países Independentes (C169), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu o princípio da autoidentificação, segundo o qual, a consciência da identidade indígena é que deve ser considerada por grupos e indivíduos como critério fundamental para determinar as situações às quais os dispositivos da Convenção se aplicam. O Convênio 169 também consolidou o uso do termo *povos indígenas* e estabeleceu o princípio da *autodeclaração* segundo o qual a consciência da identidade indígena é que deve ser considerado como critério para determinar quais grupos podem se beneficiar de suas disposições. Segundo Souza Lima (2002), o critério da autoidentificação é o dispositivo que reconhece o pertencimento dos indivíduos a minorias culturais diferenciadas dentro de uma sociedade nacional. A C 169 assegura aos povos indígenas, em seu inciso I, Artigo 32, “o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos”.

Outras denominações correntes para povos indígenas são *populações autóctones* e *povos originários*, definidos enquanto indivíduos próprios da mesma região onde seus ancestrais viveram; *povos ameríndios*, nativos do continente americano anteriores à chegada dos europeus; *índio*, termo designado por Cristóvão Colombo aos habitantes da América quando ele acreditava ter encontrado a Índia.

Mais que contribuído para normatizar e difundir conceitos importantes e romper com a tradição integracionista clássica, proscurendo “as políticas de assimilação ou integração forçada que alienavam os povos indígenas da capacidade de tomar decisões sobre o seu destino” (Fajardo; 2009: 20), o Convênio 169 “supõe um ponto de quebra do modelo de tratamento dos povos indígenas pelos Estados, ao reconhecer o seu direito de controlar as suas próprias instituições e definir suas prioridades de desenvolvimento, dando fim ao modelo de tutela indígena (Fajardo; *op. cit.*: 11). Além disso, o Convênio 169,

*(...) teve um impacto muito importante no constitucionalismo latino-americano a partir da última década do século XX, inaugurando todo um ciclo de reformas constitucionais. Este ciclo de reformas permitiu aprofundar um primeiro ciclo dado no contexto do multiculturalismo, e estabelecer as bases para o terceiro. O terceiro ciclo de reformas constitucionais foi dado quase a par da aprovação da Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos*

*Indígenas (2007), um instrumento que aprofunda alguns direitos já contidos no Convênio e abre um novo horizonte, ao afirmar o direito dos povos indígenas e sua livre determinação (Fajardo: idem).*

O Convênio 169, da OIT, adotado em Genebra, em 27 de junho de 1989, foi ratificado pelo Brasil em 2002, por meio do Decreto Legislativo nº. 143<sup>19</sup>. Posteriormente, o Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, promulgou o texto da referida Convenção, considerada o “primeiro instrumento internacional a tratar dignamente dos direitos coletivos dos povos indígenas, estabelecendo padrões mínimos a serem seguidos pelos Estados e afastando o princípio da assimilação e da aculturação” (Araújo e Leitão; 2002: 27).

No que se refere aos direitos sociais dos povos indígenas, a Convenção 169, em sua Parte I, Artigo 2, busca assegurar a “plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais destes povos (...) buscando (...) eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional”. Também foi positivo no sentido de pactuar que “os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os seus direitos e garantir o respeito à sua integridade e que esta ação inclui medidas que promovam a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, respeitando sua identidade social e cultural, costumes e tradições e suas instituições”.

Constitucionalmente, por Direitos Sociais no Brasil, temos a definição trazida pelo Artigo 6º da CF 88, segundo a qual: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. O Artigo 231º, por sua vez, dedicado aos povos indígenas, estabelece que “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”.

---

<sup>19</sup> A Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012, da Secretaria Geral da Presidência da República, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial para estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da C 169, no que se refere aos procedimentos para realização de consulta prévia aos povos indígenas e tribais (Art. 1º).

No Brasil, o processo de ratificação da C 169 pelo foi controverso devido ao fato desse documento fixar o uso do termo “povos indígenas”, considerado uma afronta à concepção de indivíduo coletivo e à ideia de “brasilidade homogênea” que o Estado projeta como representação de si (Ramos; 1997). O mesmo entendimento sobre o assunto foi compartilhado por Marés, para quem “o Estado e seu direito negam a possibilidade de convivência, num mesmo território, de sistemas jurídicos diversos, acreditando que o Direito Estatal seja único e onipresente” (2000; 154).

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 13 de setembro de 2007, prevê a igualdade dos povos indígenas em relação a todos os demais, reconhecendo o direito à diferença e assegurando a livre determinação. Os diversos movimentos indígenas no Brasil nunca deixaram de exigir do Estado e dos órgãos da Administração Pública Federal a adequação, o aperfeiçoamento e a implantação de projetos e políticas destinadas a assegurar os direitos dos povos indígenas conquistados nos últimos trinta anos. Um exemplo é a existência, no âmbito do CONSEA, de uma Comissão Permanente (CP) para discutir o tema da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. Em documento recente enviado à Funai, a referida CP apresentou um conjunto de propostas para o Orçamento Geral da União de 2011 relacionadas à alimentação saudável, produção, abastecimento e fortalecimento da agricultura familiar, gestão de políticas, segurança alimentar dos povos indígenas e biodiversidade.

Ainda no âmbito do direito internacional, os povos indígenas são definidos como aqueles “que descendem de povos que pré-existem aos Estados atuais (feito histórico), conservam totalmente ou parcialmente as suas instituições sociais, políticas, culturais, ou modos de vida (vigência atual), e que têm autoconsciência da sua própria identidade (critério subjetivo)” (Fajardo; *op. cit.*: 12). A postura político ideológica de nomear todos os povos indígenas sob o termo *índio* foi “uma constante na história das relações dos colonizadores com os povos indígenas” (Marés; *op. cit.* 155), tendo sido uma identidade atribuída pelos colonizadores europeus aos habitantes do território posteriormente designado como América, tornando-se uma classificação homogeneizante por abranger em um único nome povos e culturas distintas (Caleffi; 2003).

Mas, conforme Pacheco de Oliveira (1998), ser índio no século XXI é, sobretudo, portar um *status* jurídico que possibilita acessar direitos coletivos e pertencer a uma coletividade com categorias e

circuitos de interação próprios e, mais importante, distintos dos da sociedade nacional. Desse modo, “o que inicialmente foi uma classificação identitária atribuída pelo colonizador, passou a ser uma categoria de luta e uma identidade que, de atribuída, tornou-se politicamente operante justamente por somar sob uma única classificação grupos étnicos diferenciados, que tiveram nesta soma, sua força aumentada” (Caleffi; *op. cit.*: 21).

Sobre o *indigenismo*, é importante dizer que se trata de um movimento de muitas tradições e que não é possível fazer referência a ele sem falar no contexto revolucionário mexicano da segunda década do século XX no qual ele surge, se estabelece e se consolida, influenciando diversas tradições latinoamericanas, inclusive o Brasil. O 1º Congresso Indigenista Interamericano, ocorrido no México, em 1940, formulou os princípios e metas que viriam a constituir as bases das políticas indigenistas a serem implantadas pelos governos dos países do continente americano visando *melhorar* a vida dos indígenas das Américas.

Conforme Verdum (2006) vem daí a tradição indigenista *integracionista clássica* que acabou por se disseminar por todos os países hispano-americanos a partir dos anos 1940-1950 na qualidade de política indigenista nacional. Segundo esse autor, “a disseminação desta modalidade de indigenismo pelo continente se deve ao fato de que ele foi incorporado como ideia e política de um sistema político-administrativo constituído com este fim, que teve no Instituto Indigenista Interamericano seu centro operacional e articulador” (Verdum; 2006: 13). Complementarmente a esse contexto, é importante ter claro que “no Brasil, o indigenismo tem sua história fundada na chamada tradição sertanista, que vai se cruzar com o indigenismo mexicano nos anos 1950” (Verdum; 2010: 17).

O texto da Convenção do Instituto Indigenista Interamericano (III), ratificada pelo Brasil em 1954, por meio do *Decreto nº 36.098*, assumia que as repúblicas americanas deveriam criar instrumentos eficazes de colaboração para a resolução dos *problemas indígenas* que lhes eram comuns e que apresentavam *características idênticas*, cabendo, desse modo, *elucidá-los* e *resolvê-los*. O indigenismo brasileiro, apesar de se formar nesse contexto e influenciado por essa tradição, possui uma história própria e diferenciada, marcada por projetos políticos alinhados aos paradigmas de cada momento histórico.



Aqui é válido ressaltar um ponto crucial que alinhava a argumentação e o raciocínio desse estudo, qual seja, atentar para o fato de que o pensamento *integracionista*, reformulado e por meio da incorporação de novos conceitos, ainda pode se fazer presente tanto no âmbito dos projetos indigenistas estatais, quanto na própria sociedade, por meio da imagem que ela tem sobre os indígenas, mesmo apesar da CF 88 ter fixado um novo paradigma para a relação entre o Estado e os povos indígenas, não recepcionando o dispositivo jurídico da tutela e reconhecendo esses indivíduos como portadores de direitos. Conforme apontou Caleffi:

*A importância de entendermos como a ideia da “relativa capacidade” ligada ao pensamento integracionista tem sido fio condutor no que tange as ações do Estado frente aos povos indígenas é fundamental, pois mesmo com as tensões geradas por novos posicionamentos, estes princípios ainda influenciam o campo indigenista no início do séc. XXI. (Caleffi; op. cit.: 21).*

Complementando o pensamento de Caleffi sobre o fato da CF 88 ter estabelecido uma nova compreensão sobre os direitos dos povos originários, também Frederico Marés lembra que a ruptura formalmente estabelecida pelo novo texto constitucional nem sempre foi recepcionada de forma clara, muito menos executada, pelo Estado e seus os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, sendo que esse último “tem se omitido de regulamentar os direitos criados, o Executivo insiste em interpretar as normas constitucionais segundo revogados paradigmas de integração e o Judiciário continua sua cruzada em defesa da propriedade privada individual, sobrepondo-a inconstitucional e injustamente à coletiva” (Marés; 2002: 50).

É importante considerar a tradição do indigenismo brasileiro, pautado em projetos de integração dos indígenas à sociedade nacional, porque esse constituiu o pano de fundo sobre a qual a hipótese de trabalho desse estudo se constrói, numa perspectiva de totalidade e de contextualização histórica sem a qual é impossível traçar uma análise sobre os fenômenos referentes aos povos indígenas em sua relação com o Estado brasileiro na atualidade. Estamos interessados na ação indigenista estatal e no que restou dela após reformas políticas e institucionais que se sucederam ao longo dos últimos 20 anos, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 88 e após as recentes mudanças institucionais realizadas no âmbito do órgão indigenista estatal, a Funai. Nesse contexto, a atual política indigenista é exercida não somente pelo Estado, mas também, e cada vez mais, por organismos internacionais, organizações não governamentais e agências bilaterais e multilaterais de cooperação (Verdum; 2006).

### **2.3 Políticas Sociais no Brasil**

A formação de sistemas de proteção social no mundo resulta de conquistas que culminaram na ação pública dos Estados nacionais para resguardar as pessoas de eventos inevitáveis, como enfermidades, velhice, invalidez, desemprego, morte. Até a metade do século XIX, a família, a comunidade, instituições filantrópicas e religiosas eram as instituições primordialmente responsáveis por fornecer algum tipo de proteção social para os indivíduos. É o caso dos povos indígenas que, em larga medida, ainda lançam mão de suas próprias estruturas sociais como forma de se manterem e superaram os períodos envolvendo esses riscos.

No âmbito da Constituição de 1988, três artigos disciplinam o regime de proteção social: o Artigo 7º, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, e os Artigos 194 e 195, que tratam da Seguridade Social enquanto conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, visando assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A Seguridade Social brasileira está organizada com base nos critérios de universalidade da cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento, e caráter democrático e descentralizado da administração<sup>20</sup>.

No Brasil, mesmo tendo tido sua cobertura ampliada com a CF 88, as políticas sociais sofreram um condicionamento, a partir da década de 1990, ditado “pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implantação, aumento de participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas” (IPEA; 2007: 8). Essas medidas impactaram diretamente nas políticas sociais que hoje são ofertadas aos povos indígenas.

Segundo o IPEA, as políticas sociais brasileiras têm como foco principal elevar a qualidade de vida dos brasileiros, principalmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, sendo mais

---

<sup>20</sup> A Seguridade Social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições sociais (Art. 195, da C. F).

destinadas ao “combate à pobreza e à fome; à universalização e à qualificação da educação; à geração de emprego e renda para os mais pobres; à ampliação e à melhoria dos serviços de saúde; ao combate às desigualdades socioeconômicas e também provenientes de raça e gênero” (IPEA; 2010: 17).

Apesar do sistema de Seguridade Social brasileiro ter entrado em crise no final dos anos 70 em decorrência do aumento significativo de beneficiários, do alongamento da expectativa de vida e da incorporação de segmentos sociais antes desassistidos, a exemplo dos trabalhadores rurais, categoria na qual foram incluídos os povos indígenas, os novos princípios instituídos pela CF 88 contribuíram para reestruturar o sistema previdenciário. O princípio da universalidade, por exemplo, estabelece que todos os residentes do país, ao passarem pelas contingências previstas em lei, terão acesso a benefícios. A universalidade como princípio seria, assim, “uma característica dos direitos humanos como direitos de todas as pessoas” (Batschauer; 2010: 20). No entanto, não significa que a política ou o benefício deve ser igual para todos, “admitindo-se pequenas diferenciações para melhor atender às peculiaridades eventualmente existentes” (Tavares *apud* Batschauer; 2010: 21). É nessa premissa, por exemplo, que a *adequação* da política previdenciária brasileira para os povos indígenas se pauta, sobretudo no âmbito do órgão indigenista. Contudo, os limites para a efetivação de ajustes que atendam às desigualdades regionais a que estão submetidos os povos indígenas são muitos e estão longe de serem superados.

No Brasil, a exemplo dos países centrais do capitalismo, a conquista de direitos sociais foi resultado direto da luta de classes e de movimentos sociais que reivindicaram melhores condições trabalhistas, direitos previdenciários e a superação do modelo baseado na tutela e no favor. Conforme o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “foi na década de 1930 que o Brasil passou a ter um sistema nacional de políticas sociais propriamente ditas, prestado por uma estrutura estatal e que incluía serviços tais como a educação, a saúde e a previdência. Àquela época, o país vivia seu primeiro ciclo de industrialização, durante o Governo Vargas (1930-1945), assim como via, pela primeira vez, a afirmação dos direitos dos trabalhadores sendo garantidos em lei” (IPEA; 2010: 13).

Mas, para entender e contextualizar o surgimento da política social no Brasil é necessário também compreender como se deu aqui o processo de formação do capitalismo, haja vista tratar-se de um

país periférico onde as relações sociais se desenvolveram segundo uma lógica diferente dos países centrais onde a Revolução Industrial despontou. Esse esforço de compreensão foi traçado por Behring e Boschetti (2008) a partir de estudos da história econômica brasileira, como os de Caio Prado Jr. (1991), Otávio Ianni (1989; 1992) e Fernandes (1987), os quais demonstraram que a colonização no Brasil se desenhou “a partir da intrincada e complexa articulação da dinâmica do mercado mundial com os movimentos internos da economia e sociedade brasileiras” (Prado Jr. *apud* Behring e Boschetti; 2008: 72). Ao lado disso, também apontam que as conseqüências deixadas pelo sistema escravista colaboraram para conformar um quadro geral de desqualificação nas relações entre capital e trabalho, o qual perdura até hoje, além de ter gerado um tipo de desenvolvimento desigual que engendrou “uma formação social na qual sobressaem ritmos irregulares e espasmódicos, desencontrados e contraditórios, numa espécie de caleidoscópio de muitas épocas” (Ianni *apud* Behring e Boschetti; 2008: 72).

A Independência do Brasil, em 1822, e a criação do Estado nacional romperam a homogeneidade da aristocracia agrária juntamente com o surgimento de novos agentes econômicos, o que não veio desacompanhado de movimentos de defesa dos direitos de cidadania por parte das elites econômicas e políticas (Fernandes *apud* Behring e Boschetti; 2008: 73), “fato que é fundamental para pensar a configuração da política social no Brasil” (Behring e Boschetti; *op.cit.*: 73).

A primeira legislação previdenciária do Brasil apareceu na Constituição de 1824 e estipulava que as Assembléias Legislativas teriam a competência para legislar sobre as Casas de Socorros Públicos. A segunda Constituição Brasileira, de 1891, já fazia uso do termo *aposentadoria* e previa que os funcionários públicos teriam direito a ela nos casos de invalidez, independentemente de contribuição. Em 1923, devido à pressão de movimentos populares da classe trabalhadora, a Lei Eloy Chaves instituiu a Previdência Social por meio da criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões, com benefícios de aposentadoria por invalidez, pensão por morte e assistência médica.

O sistema de proteção social brasileiro ganhou corpo na terceira década do século XX, vinculado ao mundo do trabalho e à ocupação da classe trabalhadora por meio do direito a acessar benefícios como resultado de contribuições. A partir de 1930, a previdência passa a abranger também outras categorias profissionais, porém, os trabalhadores do mundo rural e aqueles envolvidos em atividades informais na esfera urbana continuavam desprovidos de proteção. O termo *previdência*

*social* aparece pela primeira vez na Constituição de 1946, com previsão de ser mantida “mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte” (inciso XVI, art. 157).

Dos anos 30 até meados da década de 70, o modelo de proteção brasileiro se expande até encontrar, nos anos 80, um ambiente político favorável de redemocratização e de crítica ao antigo modelo de proteção social que culmina, em 1988, com a promulgação da nova Constituição. Com ela, a política de assistência social brasileira alcança status de política pública não contributiva, ao lado das políticas de saúde e de previdência social (Sousa; 2011), rompendo a necessidade de vínculo empregatício para a concessão de benefícios previdenciários e estendendo-se para além do trabalho formal, alcançando também o mundo rural e incidindo, desse modo, sobre os povos indígenas, que passaram a ter acesso a benefícios, sendo identificados no sistema como trabalhadores rurais.

Conforme apontamos no capítulo 1, para alguns autores o conceito de *proteção social* resulta da necessidade de neutralizar ou reduzir o impacto que determinados riscos impõem sobre os indivíduos e a sociedade, consistindo em uma “ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” [grifo meu] (Viana e Levcovitz; 2005: 17).

Sobre a ideia de “necessidades humanas”, muito confundida com “necessidades mínimas”, ou “mínimos sociais”, é necessário uma postura crítica e de relativização não apenas porque analisamos um esforço de adequação e ampliação dos direitos sociais dos povos indígenas pelo Estado, mas também porque se trata de um debate marcado por diversas correntes de pensamento, onde o conceito de *necessidades* permeia a noção de direitos sociais e de cidadania, estando no seio do debate sobre a formulação de políticas públicas destinadas à sua garantia.

Pereira (2008) explica as diversas interpretações sobre a ideia de “necessidades humanas básicas” e nos mostra que existem vários *approachs* possíveis e que a maioria tende a uma “polarização que aglutina, majoritariamente, de um lado, as que identificam necessidades básicas com estados subjetivos e relativos de carecimentos e, minoritariamente de outro, as que encaram essas

necessidades como um fenômeno objetivo, passível de generalização”, visão com a qual nos identificamos aqui (Pereira; *op. cit.*: 39).

A corrente da “ortodoxia econômica do bem-estar” defende que as *necessidades* dos indivíduos são *preferências* e os *cidadãos* são *consumidores*, devendo o mercado, e não o Estado, ser o principal responsável por satisfazer e prover essas necessidades. Na visão da “nova direita”, de teor semelhante, a supremacia também é do mercado por ser ele mais eficaz do que o Estado na distribuição de bens e serviços. A diferença é que, indo além da primeira corrente, essa visão também considera maléfica e abusiva a regulação das liberdades individuais pelo Estado.

Na visão das “críticas do imperialismo cultural”, diferentemente das expostas acima, defende que grupos diferenciados, segmentos sociais e minorias específicas, como povos indígenas, negros e mulheres, dentre outros, devam ser soberanos para definir suas próprias *necessidades* segundo seus próprios *interesses*, evitando que o entendimento das classes que detém poder político e econômico sobre esse assunto prevaleça. Esse enfoque se aproxima da “visão marxista”, segundo a qual a ideia de *necessidades básicas* é analisada como um fenômeno histórico e produto cultural.

Na visão dos “democratas radicais”, os grupos e minorias sociais não devem ser soberanos para definir suas *necessidades*, pois a cultura da sociedade nacional deve sempre prevalecer aos interesses de coletividades específicas. Para a corrente dos “fenomenólogos”, o conceito de *necessidades sociais básicas*, além de socialmente construído, é demasiadamente subjetivo e dinâmico para ter seu caráter universalizado.

Baseando-se em Len Doyal e Ian Gough (1991), Pereira (*op. cit.*) discute as correntes teóricas que defendem ser possível objetivar o conceito de *necessidades humanas básicas* para além da ideia de preferências individuais, chamadas de *necessidades não básicas*, ou intermediárias. Para tanto, Doyal e Gough se baseiam no argumento de que existem duas necessidades primordiais que são comuns e universais a todos os povos: saúde física e autonomia, sem as quais a vida humana sofre “sérios prejuízos” que independem da cultura e da sociedade onde os indivíduos vivem, e ainda, que são radicalmente diferentes dos efeitos produzidos pela não realização de preferências, compulsões ou desejos. A partir disso, Pereira e Pereira entende ser possível concluir “que as necessidades básicas são objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da

sua não-satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura (*op. cit.*: 68). No que se refere à saúde física, é considerada imprescindível, universal e natural porque qualquer indivíduo que não a tenha, em qualquer sociedade, fica impedido de exercer as atividades mais essenciais ao movimento da vida, o que pode incluir desde o fato de se alimentar e se movimentar até a realização de tarefas mais complexas, como atividades produtivas, sejam elas de valor de troca ou de subsistência. Já por autonomia básica, os autores ingleses se referem a uma capacidade de agência que constituiria a condição mais elementar “ou prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo – ou ser considerado por qualquer outro – como capaz de fazer algo e de ser responsável pela sua ação” (Doyal e Gough *apud* Pereira; *op. cit.*: 71).

Assim, chegamos a um ponto importante em que a teoria da Política Social pode dialogar com a Antropologia da Política, tendo como pano de fundo a ideia que permeia toda a noção de direitos sociais e de *cidadania*, um conceito importante no âmbito da democracia e que diz algo sobre a condição dos indivíduos enquanto membros de um Estado, envolvendo também as noções de pertencimento, igualdade, justiça e equidade.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a *cidadania* como um de seus fundamentos republicanos. Etimologicamente, a palavra *cidadania* vem do latim, *civitas*, que quer dizer cidade e referia-se à condição daqueles que nela residiam. O conceito dessa palavra vai longe, remontando às antigas religiões, à civilização grega e ao Império Romano:

*Com os gregos, já são incorporados os ideais que remetem à noção de liberdade, de valores republicanos, constituindo o germe do conceito de cidadania. E mesmo antes dos gregos as referências abstratas à noção de igualdade na doutrina das religiões antigas já introduzem alguma noção de igualdade. A noção de que os seres humanos são idênticos perante Deus, perante alguma divindade, constitui uma inovação nesse sentido. De qualquer forma, pode-se dizer que, no contexto da polis grega, as noções de liberdade e igualdade adquirem, diferentemente das religiões antigas, um conteúdo político. Muitos interpretam essa politização de liberdade e igualdade como tendo origem na cidade fortificada. Se a polis era uma cidade fortificada para fazer frente ao inimigo, isso também implicava que as pessoas que confrontavam um inimigo comum mantinham alguma solidariedade entre si e constituíam um corpo político (Reis; 1997: 12).*

De acordo com a Teoria Clássica da Cidadania, elaborada por T. H. Marshall (1967), a *cidadania* consiste em um *status* articulado em torno dos direitos civil, político e social, onde o primeiro se refere a direitos fundamentais, como liberdade individual, justiça e propriedade; o segundo à

possibilidade de participação dos indivíduos no exercício do poder político, como membros ou eleitores; e o terceiro “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall; 1967: 64), devendo haver, para tanto, um sistema educacional e serviços sociais para completar a triangulação.

Duas coisas são importantes de serem ditas no que se refere ao modelo de cidadania segundo Marshall: a primeira é que ele foi elaborado a partir da observação do contexto sociopolítico britânico, considerando que os direitos civis, políticos e sociais advieram de lutas e reivindicações históricas, tendo sido conquistados nessa ordem cronológica. O segundo, é que tiveram como parâmetros os princípios da igualdade e da universalidade, ou seja, “não havia como inserir a diferença” (Reis; 1997: 16). Isoladamente, esses três direitos – civil, político e social – não seriam capazes de assegurar *cidadania plena*, pois ela, para existir, requer também liberdade, participação e igualdade para impactar positivamente sobre a desigualdade social típica da sociedade de classes, ainda que as desigualdades econômicas não sejam, de fato, nunca anuladas.

Marshall (1967) afirmava que apesar dos homens nunca poderem ser completamente iguais, havia a hipótese sociológica de que pudesse existir entre eles uma *igualdade humana básica*, a qual diria respeito à participação integral dos indivíduos na sociedade, que não seria inconsistente com as desigualdades econômicas existentes. A *igualdade humana básica* se daria por meio do exercício da cidadania e exigiria “um sentimento direto de participação numa comunidade, baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum” (Marshall; op. cit., 84). Esse “sentimento”, a que se refere Marshall, seria uma relação de lealdade dos indivíduos para com um Estado e uma identificação de um povo com uma nação, o sentimento de pertencimento que, por sua vez, remete às teorias da etnicidade, do campo da Antropologia.

Essa discussão dialoga com a noção de *diáspora*, de James Clifford (1994), segundo a qual o indivíduo elabora sua identidade pessoal “com base no sentimento de estar dividido entre duas lealdades contraditórias, a de sua terra de origem (*home*) e do lugar onde está atualmente, onde vive e constrói sua inserção social”. No texto “Diásporas” (1994), onde promove essa discussão, Clifford questiona de que modo os discursos inseridos no campo da diáspora representam



experiências de deslocamento, de construção de “lares fora do lar”, uma vez que existem variadas formas de diáspora, as quais atualmente adquirem sentido amplo, principalmente se pensarmos nos processos migratórios, comuns a minorias nacionais e comunidades étnicas, para além de questões raciais, de gênero e de classe. Segundo o autor, o conceito de *diáspora*, ao pressupor o deslocamento, se vincula ao mesmo tempo à transnacionalidade e ao movimento, contendo uma busca política para definir a comunidade na diferença (Mesquita Silva; 2010). Clifford considerou, contudo, que a noção de *diáspora* não deveria ser aplicada ao caso dos povos indígenas, os quais não se enquadrariam na condição de *unhomed*. O antropólogo brasileiro João Pacheco de Oliveira (1998) discorda dessa consideração por entender que os povos indígenas também sofreram processos migratórios forçados.

No que se refere à pertença étnica, e dialogando com “a tensão entre cidadania como *status* e cidadania como identidade” (Reis; 1997: 13), a Antropologia da Política trabalha com o conceito de *etnia* relacionado aos conceitos de *raça*, *povo* e *nação* em uma dimensão que remete a uma ideia de “identidade compartilhada”. Esse referencial é utilizado para entender os fundamentos da atração e da repulsão entre povos diversos (Poutignat e Streiff-Fenart; *op. cit.*). A oposição entre biologia e cultura também é ressaltada enquanto chave para entender o processo de formação de nações, desqualificando atributos biológicos em vista dos intelectuais: a adesão voluntária, o desejo, a vontade e o consentimento dos indivíduos seriam os principais e mais importantes elementos constituintes das nações, ao invés de um presumido sentimento de *pertença nacional*.

Sob esses parâmetros, como se posicionaria, então, a ideia de *cidadania* para os povos indígenas do Brasil, tendo também como referência a cidadania exercida pelo conjunto da população brasileira não indígena? Algumas perguntas vêm à tona: os povos indígenas do Brasil participam com plenitude da sociedade nacional? Têm o mesmo nível de identificação, lealdade e pertencimento ao Estado? Compartilham dos signos econômicos, sociais e culturais da sociedade nacional? Como se efetiva a cidadania contida no projeto estatal de *promoção e proteção social dos povos indígenas* e em que medida ela recai no projeto integracionista clássico, ou se atualiza, para dar vida a um novo projeto neocolonial?

Para além da teoria clássica, existem visões contemporâneas sobre cidadania. Segundo o sociólogo Lizt Vieira (2001), a noção de cidadania está diretamente vinculada ao poder do Estado-nação em assegurar direitos ao conjunto dos indivíduos e exerce-se devido ao apelo às ideias de igualdade econômica e social que somente podem ser promovidas por um Estado-nação. E mesmo que estes estejam enfraquecidos pelo advento dos direitos humanos internacionais, movimentos migratórios em massa e pela globalização, o Estado-nação democrático, fundado na ideia de que os cidadãos têm todos os mesmos direitos e deveres, independente de diferenças religiosas, étnicas, de sexo, ou classe, continua sendo o responsável pela proteção dos direitos básicos dos indivíduos:

*O projeto democrático é universal, porque se destina a todos, e pode ser adotado por qualquer sociedade. A liberdade e a igualdade, valores fundadores a democracia moderna, têm uma dimensão universal consagrada no princípio da cidadania. Mas nunca será demais insistir que a cidadania não é uma essência, mas uma construção histórica, que está intimamente ligada às lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno (Liszt Vieira; 2001).*

Mas, no mundo pós-moderno, a cidadania nacional não é apenas um conjunto de direitos e liberdades, nem a única forma de alcançar um *status*. Ela é um conjunto de “direitos-crédito” desprendidos do Estado-nação, realizada por meio da dissociação entre cidadania e nacionalidade. Baseado em Tuner (1986), Vieira mostra que a visão de cidadania clássica, baseada na ideia de pertencimento a uma nacionalidade, excluía todos os não-cidadãos, gerando desigualdades. Na democracia contemporânea isso não seria mais possível pelo fato dos direitos de plena cidadania terem sido estendidos também aos estrangeiros, por meio do critério de residência.

Segundo Jelin & Hershberg (2006), a década de 1980 na América Latina foi marcada por transições nos regimes políticos que colaboraram para estabelecer uma estrutura democrática básica em termos de direitos de cidadania, mas esses direitos, contudo, não avançaram muito para além da esfera formal, prevalecendo ainda uma significativa distância entre direitos formais e práticas cotidianas.

Em coletânea organizada e dedicada à reflexão sobre a conquista da democracia, direitos humanos e cidadania na América Latina, os autores criticam os estudos do *campo* das Ciências Sociais, sobretudo os da Ciência Política, que analisaram a transição democrática e a expansão dos direitos

associados à chamada “cidadania social” sem refletir sobre a “dimensão social da democratização”, isso por estarem mais preocupados com as elites e com os arranjos institucionais que definem a composição dos governos. Também criticaram os estudos que não cobriram e por vezes sequer mencionaram as questões de gênero, etnia e raça, bem com o autoritarismo, que sempre conduziram essas relações. A ausência dessas questões se justificaria, segundo Jelin & Hershberg (*ibidem*), em razão de um compromisso ideológico fortemente assumido com a conquista da igualdade, fazendo com que as análises sobre transição política descuidassem tanto da expansão dos direitos básicos individuais, considerados “liberais” e “burgueses”, quanto da luta por direitos coletivos de indígenas e grupos étnicos.

Em outro artigo dedicado à discussão de conceitos relacionados às ideias de “solidariedade” e “responsabilidade” Jelin (2006) argumenta que a noção de cidadania, construída historicamente e com base em práticas sociais, sistemas institucionais e representações culturais, não pode ser identificada com atividades concretas como votar, ter liberdade de expressão, receber benefícios públicos, dentre outros. Consideramos esse argumento importante para pensar o projeto estatal de *promoção e proteção social dos povos indígenas* e, nesse sentido, o “indigenismo na perspectiva dos direitos”, posto que, não raro, o ato de possuir uma certidão civil, ter acesso a benefícios ou possuir energia elétrica, é ele mesmo identificado como sinônimo de possuir cidadania.

Apoiando-se em Van Gunsteren (1978) e em uma perspectiva arendtiana pautada na ideia do “direito a ter direitos”, Jelin desconstrói a noção de cidadania reduzida a direitos e deveres, assumindo que para além disso ela se refere mais a “práticas conflitantes relativas ao poder – isto é, a uma luta sobre quem está autorizado a dizer o que, dentro do processo de definição dos problemas comuns e de decisão de como eles serão enfrentados” (Jelin; *ibidem*; 159).

Encontramos semelhança nessas ponderações com as definições de Chauí (1990) e Demo (1995) sobre os conceitos de *cidadania ativa* X *cidadania passiva, assistida* ou *tutelada*. Para Chauí, a participação dos sujeitos coletivos de direitos nas decisões políticas é um elemento central para que exista uma “cidadania ativa”, em contraposição à “cidadania passiva”, pautada na ação tutelar do Estado, garantidor dos direitos sociais. Para Demo, a *cidadania tutelada* vem de uma postura da elite econômica “no sentido da ‘dádiva ou da concessão de cima’, que por sua vez se traduz em

clientelismo político e paternalismo nas relações com as classes populares, suportada com base na emergência da pobreza política de uma maioria”. A *cidadania assistida* pauta-se no direito à assistência e ameniza, nesse sentido, o impacto da pobreza na sociedade, mas, em contraposição, pode gerar alguma dependência dos indivíduos em relação aos benefícios estatais.

Em pesquisa realizada com Delegados do Orçamento Participativo do Distrito Federal, Bicalho (2011) captou as principais representações de cidadania dos entrevistados, aferindo que há uma grande incidência desse conceito sobre a ideia de *direitos e deveres*, o que configura, segundo ela, uma perspectiva no marco da democracia liberal, construída a partir de uma relação verticalizada do Estado com os cidadãos, onde o Estado, ao mesmo tempo que tem seus poderes restringidos, é responsável por universalizar e igualar as especificidades dos sujeitos, garantindo o controle social. Nesse sentido, muitos dos entrevistados afirmaram ser cidadão quem cumpre seus deveres e cobra a execução dos seus direitos, o que aponta, segundo Bicalho, para a igualdade formal preconizada por Marshall (1967), segundo a qual as pessoas são iguais em relação a direitos e obrigações.

Um segundo grupo de entrevistados, fez mais referiu a cidadania em relação aos direitos sociais “implementados através de políticas públicas que são vivenciadas no cotidiano dos sujeitos” (Bicalho; *op. cit.*: 18), entrando nesse escopo o rol dos direitos sociais definidos na CF 88. Uma terceira referencia à cidadania apareceu associada a um campo moral relacionado à ideia de “respeito” recíproco entre o Estado e os cidadãos, além de estar relacionada também ao direito de falar e ser ouvido nos espaços de expressão pública onde podem ser negociadas demandas e reivindicações. Um quarto grupo referiu a cidadania como direitos políticos e o último como possibilidade de participação.

Para Bicalho, o conceito de *cidadania emancipatória*, de Demo, que assume a ideia de competência humana de se fazer sujeito para fazer história própria e coletivamente organizada, envolvendo uma capacidade crítica para intervir na realidade social, apresenta significativa interface com o conceito de *cidadania ativa*, de Chauí, na medida em que ambos trabalham “na perspectiva da autonomia do sujeito histórico, criador de direitos, capaz de instituir no social e no político um projeto coletivo e de fiscalizar e controlar a ação do Estado” (Bicalho; 2011: 5).

O entendimento moderno da categoria *cidadania* está muito relacionado ao desenvolvimento da modernidade e do capitalismo, além de remeter ao par *inclusão X exclusão*, o que equivale a dizer que “ser cidadão é ser identificado com uma nação particular, ter direitos garantidos pelo Estado correspondente a esta nação. Mesmo mais recentemente, quando a simbiose Estado-nação perdeu muito de sua suposta naturalidade, ainda é, fundamentalmente, a essa forma de Estado nacional que são dirigidas as demandas por inclusão, as demandas por cidadania” (Reis; 1997: 13). Nesse contexto, segundo Reis, nascem duas noções de cidadania, uma *cívica*, associada à noção republicana de direitos e deveres, e outra *mercantil*, mais associada ao consumo de direitos.

No caso do Brasil, o “longo caminho” da sociedade rumo à consolidação de direitos e conquista da cidadania não obedeceu à cronologia da teoria clássica, cuja elaboração teve como pano de fundo o cenário britânico. Ao contrário, os direitos sociais aqui precederam os demais (Murilo de Carvalho; *op. cit.*:12). No caso dos povos indígenas, por muito tempo prevaleceu a tutela exercida pelo Estado, o que serviu a um contexto histórico e político onde os interesses estavam voltados à defesa e à manutenção das fronteiras nacionais e à necessidade de consolidação da ideia de uma nação unitária (Souza Lima; 1995). A recente invalidade jurídica da tutela representou o mesmo que a abolição significou para os escravos: a possibilidade de se inserirem na sociedade como sujeitos de direitos, e, mais importante, de direitos coletivos.

Considerando os indícios de que o atual projeto indigenista estatal objetiva a superação da perspectiva integracionista e da tutela para além do plano jurídico formal, fazendo com que os povos indígenas tenham condições de exercer a *cidadania*, isso por meio de uma proposta de *promoção e proteção social*, observamos a tendência do Estado brasileiro de operar uma ideia de cidadania mercantil que, ao passar em larga medida pela inclusão em políticas sociais e acesso a benefícios, está muito associada à renda e à capacidade de consumo como sinônimos de status, inserção e pertencimento. Nesse contexto, o Estado é o principal provedor, numa relação vertical com os indivíduos, e substituindo o provimento pela via tradicional, familiar, entre grupos. Essa ideia de *cidadania* encontra estreita relação com o que Demo chamou de *cidadania tutelada*, assim como também tem interface direta com a noção de *cidadania assistida*, de Chauí.

O *Primeiro Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas*, realizado em 2008 e 2009, pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), foi um estudo de caráter transversal de base nacional, com representatividade macrorregional, que entrevistou povos indígenas, sendo 6.707 mulheres, 6.285 crianças, 5.277 domicílios, em 113 aldeias. Dentre os resultados, estão dados referentes aos produtos mais cultivados pelas famílias nas roças e/ou plantações domésticas; o destino predominante do lixo; a origem da água para consumo humano; as fontes de renda e de alimentos, além de dados referentes à saúde da mulher, como a prevalência de pressão arterial alterada sugestiva de hipertensão arterial e anemia em grávidas e não grávidas.

Com relação à proveniência da renda domiciliar, os dados apontaram uma tendência da qual já se suspeitava, com a comprovação que cerca de 60% dos domicílios indígenas são atualmente atendidos por programas assistenciais, além do fato de que os benefícios sociais já representam a principal fonte de renda dos indígenas, sendo referido em 64% dos domicílios entrevistados. Por um lado, esses resultados apontam para a confirmação do projeto de *promoção e proteção social* dos povos indígenas pela via da acessibilidade às políticas sociais e previdenciárias. Por outro, indicam a desestruturação severa de seus referenciais comunitários tradicionais, agravado pelo fato desses indivíduos terem baixas chances de inserção numa “sociedade salarial”, devido principalmente ao fator “baixa escolaridade”.

Para além da ideia de *cidadania* explicitamente colocada no projeto de *promoção e proteção social*, surgem outras igualmente importantes quando se pensa nos impactos do amplo acesso dos povos indígenas às políticas sociais universais do Governo Federal, incluindo-se aí a entrada desses povos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), conforme questionou a antropóloga Rosiane Gonçalves, em dissertação de mestrado defendida no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA): “estas políticas tem colaborado para garantir a autonomia, e, por conseguinte, a sustentabilidade das populações indígenas nelas envolvidas?”.

Segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), em 2009, gestores municipais de assistência social e/ou congêneres informaram a existência de 315 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que realizam atendimento às populações indígenas em 268 municípios

brasileiros, sendo a maioria nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, seguidos do Amazonas. Ressalte-se, contudo, que tais equipamentos sociais não têm como finalidade o atendimento exclusivo à população indígena. Outro dado importante que revela a necessidade de adequabilidade e qualificação destes equipamentos é o baixo número de antropólogos e/ou sociólogos trabalhando nos CRAS que realizam atendimento a povos indígenas, apenas, 0,31%, em relação aos demais perfis profissionais, em sua maioria administradores, economistas, assistentes sociais, médicos, pedagogos, psicólogos, terapeutas (MDS; 2010).

Ramos (1993) demonstrou que a ideia de autonomia para movimento indígena, que inicialmente reivindicava o uso do termo *nações*, trouxe problemas ao debate da *questão indígena* no contexto das discussões constitucionais de 88 por ter suscitado o entendimento, equivocado, por parte de setores políticos conservadores, de que colocaria em risco a soberania nacional, podendo suscitar movimentos separatistas e na proliferação de “nações dentro da nação”. Posteriormente, ficou demonstrado que esse medo não correspondia à realidade das aspirações dos povos indígenas no Brasil. Mais recentemente, Sánchez (2009) também demonstrou que, no que se refere às reivindicações dos movimentos indígenas ao redor do mundo em seus documentos e declarações, não tem havido uma tendência de reivindicação de um Estado próprio, mas de manutenção de formas próprias e autônomas de desenvolvimento e vida sociocultural sob a forma de autogoverno ou regime equivalente.

Em uma das entrevistas que tivemos a oportunidade de realizar com uma liderança indígena da COIAB, por ocasião do trabalho desenvolvido no âmbito do GT da Ilha do Bananal, as categorias da *sustentabilidade* e da *autonomia*, e em nenhum momento a da *cidadania*, apareceram como melhor representando as aspirações dos povos indígenas:

*Temos, infelizmente, muitas situações de indígenas com a questão dos territórios como grande bandeira de luta. Na Amazônia, o principal desafio do Estado com os povos indígenas é a questão da sustentabilidade, temos a conquista da terra, mas não temos a conquista da nossa autonomia para termos condições de viver da terra como vivíamos anteriormente, então, penso que esse seja o grande desafio do Estado para os povos indígenas (grifos meus).*

Mas, para entender as reivindicações por *autonomia* por parte dos movimentos indígenas e o que isso significa, é importante, primeiro, saber no que consiste um regime de *autonomia*. Trabalhamos com a sistematização de Sánchez (2009) sobre as variadas visões de *autonomia*

predominantes no contexto latinoamericano, no que se refere às reivindicações dos movimentos indígenas, sendo que existem movimentos que a reivindicam de forma “explícita” e outros de modo “implícito”. Como dado importante, o fato de que os vários movimentos indígenas não concebem essa noção de maneira homogênea e que esse entendimento nunca é fixo, tendendo a se modificar a depender das conjunturas sociais e políticas de cada país.

Segundo Sánchez, no que se refere à *autonomia*, trata-se de um “sistema pelo qual os povos indígenas podem exercer seu livre direito à livre determinação sob o marco de seus respectivos Estados” sendo imprescindíveis, para tanto, “o reconhecimento jurídico e político da existência de povos indígenas (comunidades étnicas ou nacionais) e sua configuração em coletividades políticas, em um marco estatal baseado na diversidade sociocultural” (Sánchez; 2009: 69). Nesse sentido, os cinco elementos fundamentais que precisam estar presentes para que haja um verdadeiro regime de autonomia são: autogoverno, base territorial, competências, participação e representação política na vida nacional.

Os povos indígenas da América Latina têm trabalhado atualmente o conceito de “bem viver” em substituição ao conceito etnodesenvolvimento, formulado por Stavenhagen (1985) e cristalizado em 1981, na *Declaración de San José*, como “alternativa ao desenvolvimento intervencionista” (Cardoso de Oliveira; 2001: 248). O etnodesenvolvimento tem como princípios centrais: a satisfação de necessidades básicas, em vez do crescimento econômico; incorporar a visão indígena na resolução dos problemas e necessidades locais; relacionar-se equilibradamente com o meio ambiente; buscar a auto-sustentação e a independência de recursos técnicos e humanos e desenvolver ações participativas (Ferrari; 2010). O conceito de *bem viver*, *bien vivir* ou *sumak kawsay*, conforme define a tradição indígena equatoriana e boliviana, é uma reflexão crítica sobre os sistemas de vida experienciados pelos povos latinoamericanos e representa uma proposta alternativa de vida a ser adotada e um ensinamento a ser cultivado pelos povos indígenas em contraposição ao sistema capitalista. Segundo Sánchez, “o que se destaca nesse conceito indígena é o fato de que ele implica em uma forma distinta de relação com a natureza, a sociedade e a vida democrática; e implica na recusa da forma liberal de desenvolvimento e crescimento econômico” (Sánchez; 2009).



A Conferência Internacional Karl Polanyi, promovida pelo Instituto Del Conurbano (ICO), da Universidade Nacional General Sarmiento/Argentina, e o Instituto de Economia Política Karl Polanyi, da Universidade Concórdia/Canadá, ponderou se iniciativas como o “bem viver” poderiam ser interpretadas como respostas conjunturais de ordem econômica e política internacional, ou seriam “contra movimentos” que desafiam os projetos neoconservadores e a hegemonia do pensamento neoliberal<sup>21</sup>. Não temos as respostas para essas perguntas, mas observamos que nem de maneira alguma tais questões são incorporadas nas atuais propostas do projeto político estatal brasileiro para os povos indígenas. Essa discussão não foi incorporada pelos órgãos que têm orçamento para a *questão indígena* e não faz parte da agenda brasileira para os povos indígenas. Por outro lado, também não temos a dimensão do quanto o movimento indígena brasileiro incorporou essa proposta e a tem reivindicado nesses termos.

#### **2.4 A Hegemonia do Conceito de *Pobreza* no Âmbito das Políticas Sociais**

Grosso modo, a situação dos indígenas no Brasil hoje é classificada, em termos da gestão de políticas públicas, como de *pobreza* e *extrema pobreza*. Ainda que uma conceituação nesses termos seja equivocada e simplista para abordar a *questão indígena*, como já o apontaram outros estudos<sup>22</sup>, há que se lidar com o fato de que todos os indicadores sociais relacionados aos povos indígenas são piores do que os da população não indígena, mesmo apesar da incrível recuperação demográfica e dos avanços no campo da saúde e da educação indígena.

Conforme Silva Telles (1993), “a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É, antes de tudo, uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade”. O déficit da situação indígena no Brasil abrange problemas de desnutrição e mortalidade materno-infantil, doenças infectocontagiosas e parasitárias, como tuberculose e malária, deficiências no saneamento habitacional, baixa qualidade do ensino, sem falar no maior problema estrutural: a invasão/ocupação das terras tradicionais. Sobre esse assunto, vale o panorama geral extraído do relatório do chileno José Aylwin que, em

---

<sup>21</sup> In: [http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=145%3Akarl-polanyi-e-am%C3%A9rica-latina&Itemid=163&lang=pt](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=145%3Akarl-polanyi-e-am%C3%A9rica-latina&Itemid=163&lang=pt). Acesso em 04.02.2012.

<sup>22</sup> Vid. “Mapa da Fome Entre os Povos Indígenas do Brasil: Uma Contribuição à Formulação de Políticas de Segurança Alimentar I”, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Ricardo Verdum, organizador; 1994-1995). Vid também Carvalho (2011).

2010, levantou informações sobre a situação dos povos indígenas no Brasil, e mais especificamente, dos Guarani-Kaiowá, em Dourados/MS:

*O reconhecimento e demarcação das terras indígenas levado a cabo após a Constituição Federal de 1988, não têm sido suficientes para colocá-las a salvo dos processos da expansão agropecuária, rodoviária, extração mineral, exploração florestal, hidrelétricas e outras que, com o aval do Estado, proliferaram nos últimos anos em seus territórios ancestrais. Tal expansão afetou gravemente a integridade de suas terras, assim como o direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios, lagos que nelas existam e que a Constituição Federal de 1988 reconhece. Grande parte das terras formalmente inscritas nos registros legais como terras indígenas apresenta alguma forma de invasão. Na região amazônica as invasões de terras indígenas são geralmente motivadas por pressões sobre a exploração de recursos naturais, especialmente madeiras e minérios. Tais invasões têm como resultado, além das restrições à ocupação plena por parte dos indígenas em suas próprias terras e ao usufruto exclusivo de suas riquezas naturais, a destruição do meio ambiente com sérias consequências para a sobrevivência física e cultural das comunidades. Em muitas ocasiões estas invasões estão associadas a processos de violência contra os indígenas e foram denunciadas por organismos de direitos humanos como novas formas de genocídio (Aylwin; op. cit.: 11).*

No âmbito da gestão de políticas públicas existe a tendência de se situar o segmento populacional indígena dentre os mais *pobres* da população, por meio de um corte metodológico baseado na renda mensal *per capita*. Muitos estudos sobre *pobreza* adotam essa abordagem, mas, nos perguntamos, se é adequado utilizar um parâmetro da sociedade capitalista para enquadrar *grupos étnicos* que não se pensam nem vivem<sup>23</sup> com base nesses mesmos parâmetros. Ou seja, como pensar a situação socioeconômica de “povos cujo objetivo principal não é a produção e o intercâmbio comercial, mas sim a defesa de formas de produção e distribuição de bens materiais a partir das necessidades sócio-comunitárias (e não da valorização do capital, ou seja, da obtenção do lucro)” (Sánchez; 2009: 81).

Partindo de uma perspectiva economicista amparada pelo mito do *desenvolvimento* (Escobar; 2005), num contexto “de expansão e modernização das relações de mercado e de integração de populações indígenas a Estados nacionais latino-americanos” (Verdum; 2006: 2), onde a *pobreza* é o alvo a ser combatido e os povos indígenas são classificados como *pobres*, chegamos,

---

<sup>23</sup> No que se refere à definição de *grupo étnico*, Oliveira Filho o define enquanto um “tipo organizacional, onde uma sociedade se utilizava de diferenças culturais para fabricar e refabricar sua individualidade diante de outras formas com que estava em um processo de interação social permanente (...) cujos limites seriam sempre construídos situacionalmente pelos próprios membros daquela sociedade (Oliveira Filho; 1998: 55).

finalmente, ao fato de que cerca de 60% da população indígena brasileira hoje se configura como público da Seguridade Social, recebendo recursos advindos de transferências diretas de renda e benefícios/auxílios previdenciários do Governo Federal<sup>24</sup>.

Escobar (1995) explica o processo pelo qual a *cultura da pobreza* foi difundida no período pós-segunda guerra mundial, criando não apenas novos consumidores, mas convertendo *pobres* em objetos de conhecimento, sujeitos a uma administração e a um controle social. Antes de 1945, as noções de *subdesenvolvimento* e *terceiro mundo* não estavam formuladas, mas no início dos anos 50, o mundo já estava dividido em “nações industrializadas”, “nações comunistas industrializadas” e “nações pobres não industrializadas”. Segundo o autor, “em 1948, quando o Banco Mundial definiu como *pobres* aqueles países com renda *per capita* inferior a 100 dólares, quase por decreto, dois terços da população mundial foram transformados em sujeitos pobres. E se o problema era de renda insuficiente, a solução era, evidentemente, o crescimento econômico” (Escobar; 1995: 55). O discurso do desenvolvimento justificou também o combate ao comunismo e a necessidade de conter o crescimento populacional. O conceito de *pobreza*, a despeito de sua relatividade, falta de clareza e associação à ideia de carência ou deficiência, foi associada a traços socioculturais como mobilidade, vagância, independência, frugalidade, promiscuidade, ignorância, recusa ao trabalho e à lógica da expansão das necessidades, embasando políticas interventivas em educação, saúde, higiene, moralidade, emprego, ensino de bons hábitos (*idem*: 54).

O *paradigma do desenvolvimento* segundo o modelo capitalista impôs-se como forma hegemônica de representação, por meio da construção cultural do povo do terceiro mundo como subdesenvolvido, diferente e inferior, justificando, dentre outros, a colonização e a dominação econômica. Escobar analisa o *desenvolvimento* não em termos de ideologia, mas de discurso de normatização do mundo, por meio da sua conceituação e representação como via única de “salvação para o terceiro mundo”, a partir do momento em que essas ideias foram sendo naturalizadas e identificadas como o “curso normal da evolução dos homens”. Incluem-se, nessa “teoria secular da salvação”, o processo de “infantilização do Terceiro Mundo pelos países ricos e sua representação em termos de uma criança que precisa de um adulto para guiá-lo” (*idem*: 67).

---

<sup>24</sup> *Benefícios sociais são principal fonte de renda de índios*, artigo do Jornal O Estado de São Paulo, de 24 de abril de 2010, Disponível em [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100424/not\\_imp542360,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100424/not_imp542360,0.php), acesso em 10.08.2010.

Desse modo, produziu-se e naturalizou-se, historicamente, o pressuposto do pensamento como sendo possível apenas na lógica do *desenvolvimento*, único pensamento dotado de racionalidade. Como exemplo etnográfico, Escobar cita a missão do Banco Mundial à Colômbia, em 1949, onde as medidas de combate ao subdesenvolvimento pressupunham ações de caráter “global e integral”, além de “prescrições detalhada, metas e objetivos quantificáveis, necessidades de inversão, critérios de desenho, metodologias e seqüências temporais” (*idem*: 58). Após criado, o *terceiro mundo* foi incluído progressivamente num regime de discursos e práticas onde as medidas de erradicação da *pobreza* se tornaram indispensáveis para a ordem mundial e foram naturalizadas com base na crença na ciência e no fato de que os homens estão fadados naturalmente à evolução, por meio do conhecimento técnico-científico. A difusão da economia de mercado, o advento da *pobreza* massiva e o conseqüente rompimento dos laços comunitários, segundo Escobar, privaram milhares de pessoas do acesso à terra, à água e outros recursos.

Ser “rico” na sociedade capitalista é um valor identificado com o acúmulo de bens materiais, de capital e certo padrão de consumo que distingue os seus membros dentre ricos, pobres e medianos, mas, para os povos indígenas, a noção de riqueza está em larga medida associada a signos de poder, abundância de recursos necessários à sobrevivência, estabelecimento de alianças e casamentos estratégicos intra ou interétnicos, ao domínio e à posse de territórios tradicionais, à disponibilidade de água e de recursos para caça e pesca, dentre outros (Inesc; 1994).

O Orçamento Temático Indigenista, do Sistema Siga Brasil, revela que muitos projetos ainda privilegiam o extensionismo rural, a assistência técnica e, principalmente, a geração de renda, na perspectiva do paradigma desenvolvimentista. Quase sempre guiados por cartilhas de organismos internacionais, como o Banco Mundial ou agências da ONU, orientam-se por uma ideia de cidadania regulada, neoliberal, identificada com políticas universais adaptadas que alçam o indígena ao patamar de consumidor de baixa renda. Não objetivamos realizar uma análise do orçamento do Governo Federal destinado aos povos indígenas, porém, já que é nosso intuito entender a *Agenda Social dos Povos Indígenas* e o seu significado hoje em termos da política indigenista estatal, vale observar as escolhas e os destinos dos *dinheiros públicos* reservados para a garantia dos direitos dos povos indígenas. Em larga medida, conhecer a *Agenda Social dos Povos Indígenas* e entender o que ela nos diz em termos da política social indigenista mais ampla

que se está desenvolvendo na Funai recém reestruturada, implica, também, num esforço de comparação entre um *antes* e um *depois* orçamentário.

A análise do orçamento indigenista é um exercício constante e competentemente realizado, no Brasil, por órgãos não governamentais especializados em fazer leituras simples de instrumentos complexos, a exemplo do Inesc. Em artigo dedicado a esse tema, esse Instituto analisa as mudanças ocorridas entre os orçamentos indigenistas do PPA 2004 – 2007 e do PPA 2008 – 2011 e afirma que as análises sobre as noções de *promoção e proteção social dos povos indígenas* e sobre o que elas correspondem, na prática, em termos de um conjunto de políticas sociais para essas populações, se complementam e se beneficiam da análise orçamentária desenvolvida nesse artigo, intitulado “*Consideração sobre o orçamento indigenista federal*”<sup>25</sup>. Para o autor do referido artigo, o programa *Proteção e Promoção dos Povos Indígenas* “é tão ambicioso quanto genérico no jogo de palavras”, a começar pelo objetivo de “garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral”. Conforme o Inesc, no período 2008-2010, o *Programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas* gastou, R\$ 1,955 bilhão de reais em ações promovidas por quatro ministérios, voltadas à prestação de um bem ou serviço direto aos indígenas.

O PPA 2008-2011 possui dez objetivos estratégicos, cabendo à Funai a responsabilidade de articular e coordenar a política indigenista e o conjunto das ações inseridas no âmbito do *Programa Proteção e Promoção Social dos Povos Indígenas*. Um dos objetivos colocados é “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. O Inesc constata que, de todos os 10 objetivos estratégicos, esse é o único que menciona explicitamente os povos indígenas, sendo que, nos demais, nota-se uma ausência formal dos direitos dos povos indígenas. Para exemplificar, é citado o caso do objetivo que se destina a “implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, ao qual estão vinculados 42 programas e onde estão concentradas as ações que mais têm impacto nos territórios e as populações locais.

---

<sup>25</sup> Artigo de 7.07.11, disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/consideracao-sobre-o-orcamento-indigenista-federal/>, acesso em 26.10.11.

Os direitos sociais e o *Programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas*, no âmbito do PPA 2012-2015, são traduzidos em termos de “objetivos”, “iniciativas” e “ações orçamentárias” destinadas a “promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania, por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos, respeitando-se sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições”. Para o cumprimento do *Programa* foi destinada a cifra de R\$ 22.715,700, o que equivale a dizer que, para cada indígena no Brasil, existem cerca de \$ 2,00 para a realização do projeto de *promoção e proteção social*.

Como desafios e objetivos para 2012, a Funai elenca o direcionamento dos esforços em regiões e povos em situação de extrema vulnerabilidade; a distribuição mais equânime do orçamento para as regiões; a definição de tetos orçamentários para as regiões e a construção de subsídios ao desenho de um modelo de financiamento como indutor de modelo da Política do Estado Brasileiro, compreendendo os componentes de *promoção, proteção, territorialidade e gestão compartilhada*.

## **2.5 Políticas de Proteção Social & Povos Indígenas no Brasil**

Conforme citamos, o *I Inquérito Nacional sobre Saúde dos Povos Indígenas* demonstra que, atualmente, mais de 60% da população indígena brasileira recebe benefícios sociais e previdenciários do Governo Federal<sup>26</sup>. Esse dado revela a importância das políticas sociais para esses grupos, historicamente desestruturados pelo modo de produção capitalista e com baixas chances de inserção na chamada “sociedade salarial” (Castel; 1998). Igualmente, o Censo informa que a pior renda *per capita* do Brasil é a dos povos indígenas, o que leva a uma eleição desse público como prioritário pelo Governo Federal e a uma focalização das políticas sociais nesse segmento.

Podemos dizer, no entanto, que até meados da Constituição de 88, o entendimento de que as políticas sociais poderiam mais desagregar os modos tradicionais de vida indígena do que trazer algo positivo predominava, sobretudo na visão dos setores conservadores que detinham um ideal romântico sobre o que é “ser índio”. Esse ideal em grande medida sempre esteve muito apoiado no

---

<sup>26</sup> *Benefícios sociais são principal fonte de renda de índios*, artigo do Jornal O Estado de São Paulo, de 24 de abril de 2010. Disponível em [http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100424/not\\_imp542360.0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100424/not_imp542360.0.php), acesso em 10.08.2010.

pressuposto de que as sociedades indígenas são modelos em estado de equilíbrio e harmonia com a natureza. Contudo, é fato que os povos indígenas estão cada vez mais acessando políticas de proteção social, sem que esse processo tenha, contudo, passado por uma discussão envolvendo os próprios indígenas. Na Funai recém-reestruturada, a política de proteção social é competência regimental da CGPDS, que possui três subcoordenações, das quais cabe à *Coordenação de Proteção Social (COPS)* a *Ação 2384*. Apresentamos resumidamente, a seguir, as três áreas técnicas da CGPDS, segundo a minuta de Regimento Interno da Funai que ainda será submetida à aprovação:

(1) *Coordenação de Infraestrutura Comunitária (COIC)*: planeja, coordena e acompanha a política de infraestrutura comunitária para os povos indígenas, além de fiscalizar projetos de infraestrutura indígena comunitária, realizar diagnósticos e levantamentos necessários à viabilização de projetos de infraestrutura indígena, articular e orientar prefeituras municipais quanto à destinação dos recursos procedentes do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços Ecológicos e programas que possam beneficiar os indígenas na área de infraestrutura;

(2) *Coordenação de Gênero e Assuntos Geracionais (COGER)*: formula, coordena, articula e planeja as políticas de gênero e de assuntos geracionais dos povos indígenas; apóia e acompanha iniciativas indígenas nos assuntos relacionados a assuntos de gênero e geracional; articula, coordena e executa programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implantação de políticas de gênero e assuntos geracionais; estabelece parcerias para a inclusão, manutenção e fortalecimento das questões relacionadas a gênero e assuntos geracionais; propicia a participação de mulheres e jovens indígenas em fóruns de discussão, elaboração e gestão de políticas públicas e de direitos relacionados aos povos indígenas em geral e às questões de gênero e geracional;

(3) *Coordenação de Proteção Social (COPS)*: área técnica responsável pela *Ação 2384*, formula, coordena, acompanha, articula e planeja políticas sociais e de seguridade social para os povos indígenas por meio de cooperação técnica com órgãos governamentais e não governamentais, formula, viabiliza e promove a política de acolhimento aos indígenas em articulação social em

Brasília, participa da formulação, monitoramento e avaliação das ações da Política de Atenção à Saúde para os Povos Indígenas; propõe estudos e pesquisas referentes à aplicabilidade das políticas sociais e de seguridade social destinadas aos povos indígenas, organiza, coordena e orienta as unidades descentralizadas da Funai nos procedimentos de Registro de Nascimento Administrativo Indígena (RANI) e ações de promoção do acesso à documentação civil básica; apoia e atua em processos e ações relacionadas à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), visando à promoção da segurança alimentar e à valorização dos sistemas alimentares dos povos indígenas.

Na Funai, a COPS é a área técnica responsável pela articulação interinstitucional do acesso dos povos indígenas às políticas sociais universais do Governo Federal. Tais políticas sociais compõem um conjunto variado de iniciativas, programas e ações governamentais, baseadas no paradigma do *desenvolvimento*, cujo compromisso maior é impulsionar economicamente os segmentos considerados *pobres*. Incluem-se, aí, a política previdência, de documentação civil, de segurança alimentar e nutricional e programas de transferência de renda. Veremos a seguir como cada uma destas políticas é articulada no bojo do projeto de *promoção e proteção social dos povos indígenas*. Contudo, é importante explicar que os povos indígenas para os quais o Estado brasileiro está estendendo as políticas sociais do Governo Federal são aqueles que, em alguma medida, já compartilham e tem estabelecidas relações, sejam sociais, econômicas ou culturais, com a sociedade nacional e com o entorno social, participando das economias locais na qualidade de consumidor ou de munícipe, sejam aldeados e/ou desaldeados. Não participam dessas políticas os povos indígenas *isolados*, não contatados pelo órgão indigenista e alheios, portanto, ao intercâmbio comercial nacional.

#### **D) Acesso dos Povos Indígenas à Política Previdenciária**

A Constituição Federal de 88 adotou um modelo de Seguridade Social que universalizou os serviços sociais básicos, descentralizou competências e recursos da União para estados e municípios e fixou recursos contínuos para o controle social democrático sobre as ações de governo. A previdência, a saúde e a assistência social foram transformadas em direitos sociais universais, rompendo com o modelo de cobertura restrita a categorias profissionais ou a setores da população considerados pobres (Cotta; 2009). No que se refere à cobertura previdenciária, ela foi



aumentada significativamente, inclusive por meio da criação da categoria dos *Segurados Especiais*, retirando a necessidade de contribuição e agrupando as categorias dos produtores rurais, parceiros, meeiros, arrendatários rurais, pescadores artesanais e povos indígenas. Segundo a legislação previdenciária, o *Segurado Especial* define-se como o *trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar*, produzindo economicamente fora do regime assalariado.

Apesar dos poucos dados existentes sobre a cobertura previdenciária dos povos indígenas durante o período anterior à CF 88, e ainda hoje não há uma mensuração exata do número de indígenas beneficiários, é fato que muitos já possuíam algum tipo de cobertura previdenciária. Um artigo publicado no jornal do município de Ortigueira, Estado do Paraná, em 23 de julho de 1976, relata a participação de indígenas na Previdência à época do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), e aponta o que ainda hoje continua a ser uma das maiores dificuldades desses povos para a requisição dos benefícios, a saber, a comprovação da idade<sup>27</sup>:

*Sete sexagenários kaigangs, do Posto Indígena Queimadas, no município de Ortigueira, foram os primeiros indígenas a serem aposentados pelo Funrural no Paraná e, a partir deste mês, receberão, cada um, o benefício de Cr\$ 384,00. A maior dificuldade na aposentadoria rural dos trabalhadores indígenas é a comprovação da idade, já que os mesmos não possuem certidão de nascimento. No caso destes, foram feitos processos com base em pesquisas cuidadosas. São cinco homens - Melico Oliveira, Virgila Kuche, Nestor Gomes, Tomaz Correa e Domingo dos Santos - e duas mulheres - Maria Conceição e Idalina Maria Rosa, em seus nomes cristãos, os índios que ganharam sua aposentadoria por velhice, através do Funrural. A idade varia entre 66 a 75 anos. O Funrural já aposentou por velhice, no Paraná, 104.900 trabalhadores rurais, além de mais 11.113 casos por invalidez. Fornece ainda pensão para 18.294 dependentes e amparo previdenciário a 5.590, o que implica numa despesa mensal de mais de Cr\$ 20 milhões (Artigo de Aramis Millarch)<sup>28</sup>.*

O fato de que os *Segurados Especiais* não precisam contribuir para ter direito aos benefícios não significa que não precisem comprovar a sua inserção neste tipo de regime de produção para acessar os benefícios. No entanto, o processo de comprovação, principalmente para os indígenas, é sempre difícil e não raro acaba por inviabilizar o acesso ao direito. As dificuldades que os

---

<sup>27</sup> O FUNRURAL foi criado em 1963, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e proporcionava aos trabalhadores rurais o direito à previdência, cujo financiamento ficava a cargo dos produtores rurais, obrigados a pagarem um percentual sobre o valor da venda da sua produção.

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.millarch.org/artigo/indios-aposentados>. Acesso em 05.05.2011.

indígenas *Segurados Especiais* ainda hoje enfrentam dizem respeito ao trabalho realizado em regime de economia familiar e à idade.

Em julho de 2009, a Funai e o Ministério da Previdência Social (MPS) assinaram Acordo de Cooperação Técnica (ACT), cujo *folder* de divulgação consta anexo. O objetivo da parceria foi ampliar o acesso dos povos indígenas aos benefícios previdenciários e estabelecer mais controle sobre a política previdenciária para os povos indígenas. Conforme observamos a partir do texto do referido *folder*, antes do ACT, para acessar benefícios previdenciários, os indígenas deviam se apresentar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), munidos de certidão comprobatória do trabalho rural em regime familiar, além de Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), emitido pelas unidades descentralizadas da Funai, para comprovação da idade, documentos que nem sempre são expedidos com facilidade devido a ocorrências de fraude envolvendo indivíduos oportunistas que forjam a identidade étnica para obter vantagens no âmbito das políticas públicas e do acesso a direitos coletivos. Após a assinatura do Acordo, a Funai assumiu o trabalho de cadastramento dos indígenas no sistema do INSS, extinguindo a necessidade dos indígenas comparecerem aos postos do INSS e, eventualmente, passarem por algum tipo de constrangimento relacionado à comprovação da identidade étnica. Os servidores da Funai habilitados no sistema da INSS passaram a ser os responsáveis pela inscrição dos indígenas, cabendo a eles a tarefa de incluir os dados somente após a comprovação das informações comprobatórias de elegibilidade e, além disso, assumindo as responsabilidades administrativas em caso de fraude ou má fé.

Contudo, apesar de Funai e MPS terem firmado Acordo de Cooperação Técnica para melhor garantir a cobertura previdenciária dos povos indígenas na categoria de *Segurado Especial*, ambas as instituições ainda identificam com precariedade o número atual de indígenas beneficiários, pelo fato do banco de dados do INSS não possuir um campo de identificação do indígena enquanto tal. Desse modo, para fins de contagem, o banco de dados do sistema previdenciário brasileiro ainda classifica os indígenas como *trabalhadores rurais*, sendo esse um dos aspectos em que essa política carece de adequação para atender as chamadas “especificidades étnicas”, além do fato das dificuldades enfrentadas pelos indígenas para a retirada dos benefícios nas cidades ainda estarem longe de serem superadas.

No que diz respeito aos critérios de elegibilidade e tipos de benefícios que podem ser acessados pelo Segurado Especial Indígena, o ACT não promoveu mudanças nos critérios de idade e tempo de trabalho para o público indígena. Assim, da mesma forma que o trabalhador urbano e/ou rural, os indígenas também podem acessar quatro tipos de benefícios: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; salário-maternidade e auxílio-acidente. Igualmente, seus dependentes também podem requerer os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão. O fato de não ter havido mudança nos critérios de elegibilidade, bem como de ainda não ter sido montada uma estrutura diferenciada de atendimento para os segurados indígenas, nos indica que a mudança no sentido adequar a política previdenciário para o atendimento de especificidades étnicas e culturais dos povos indígenas não foi plenamente realizada e precisa ser consolidada em vários aspectos. O diferencial está no fato de que a Funai passou ela mesma a ter a competência para inscrever os indígenas no sistema, o que consideramos um avanço por facilitar em muito o acesso e eliminar possíveis discriminações que muito frequentemente ocorrem durante o processo de requerimento.

Não raro a sede da Funai, em Brasília, recebe denúncias relatadas por suas unidades descentralizadas sobre casos ocorridos nas aldeias envolvendo irregularidades e dificuldades dos indígenas no acesso aos benefícios previdenciários. Esses casos envolvem, na maioria das vezes, indivíduos que, aproveitando-se do fato dos indígenas não falarem fluentemente a língua portuguesa, cobram para auxiliá-los na retirada dos benefícios na cidade, além de igualmente cobrarem para transportá-los das aldeias às cidades e vice-versa, conforme o trecho relatado pela Coordenação Regional da Funai em Imperatriz/MA:

*É de conhecimento geral a grande quantidade de intermediadores que são atraídos pelos segurados da Previdência Social e seus respectivos benefícios, são motoristas que transportam os índios da Aldeia até as Agências da Previdência Social e cobram preços exorbitantes, são pessoas comuns ou advogados que atuam como “despachantes” para “facilitar” o acesso a esses benefícios e detêm, muitas vezes, a metade do valor do benefício como pagamento por seus trabalhos. Para os Awá-Guajá o acesso aos benefícios sociais podem trazer todas essas problemáticas pois pessoas interessadas não irão faltar, considerando a localização das aldeias e o contato que possuem com os índios Guajajara, que são índios no Maranhão onde se verifica a maior quantidade de problemas relacionados aos benefícios previdenciários, como os listados acima. (Funai, CR Imperatriz, Memo n. 042, de 11 de janeiro de 2012).*

## II) Acesso dos Povos Indígenas à Política de Documentação

O Brasil possui uma alta incidência de sub-registro na população brasileira, especialmente, na população indígena. Segundo a Funai, “o Registro Civil de Nascimento Indígena é o passo inicial para que os índios possam, como cidadãos brasileiros, usufruir todos os direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população brasileira, sem obstáculos nem discriminações” (Funai; 2010). O Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) é um documento administrativo emitido pelas Coordenações Regionais e Coordenações Técnicas Locais da Funai com as quais os indígenas requerentes tenham vínculo. É reconhecido tanto aos indígenas que vivem em terras tradicionais ou fora delas. Além da Lei nº 6.001/73 e da Portaria nº 003/2002/PRES, os procedimentos da Funai para expedição do Rani se baseiam na CF 88 e na Convenção nº 169 da OIT, que em seu Art. 1º estabelece:

*A presente convenção aplica-se:*

*a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional [grifo nosso], e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes, tradições ou por legislação especial;*

*b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habilitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais [grifo nosso] e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.*

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

O Art. 3º do Estatuto do Índio (Lei 6.001/73) define como indígena:

*(...) todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional.*

Segundo a Funai, os critérios utilizados para identificação dos indígenas se fundamentam: a) na auto-declaração e consciência de identidade indígena, e; b) no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem. Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou resolução que regulamenta o registro de nascimento de indígenas, estabelecendo que o registro de nascimento de indígenas não integrados no Registro Civil de Pessoas Naturais seja facultativo e prevendo que sejam incluídas no registro informações relativas à origem indígena, como o nome indígena e a etnia, assim como a aldeia de origem e a dos pais do requerente. Do mesmo modo,

indígenas já registrados podem pedir a retificação do registro de nascimento e a inclusão de tais informações<sup>29</sup>.

A Funai estabeleceu como meta no escopo da *Ação 2384* erradicar o sub-registro de nascimento de 8.500 indígenas e implantar uma estrutura para garantir efetividade do direito ao registro civil e acesso à documentação básica. Em 2010, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, Secretarias Estaduais de Assistência Social e cartórios, a Funai estimou que tenha reduzido em 40% o sub-registro de nascimento indígena, promovendo o acesso de 5.833 indígenas ao Registro Civil de Nascimento por meio de mutirões e do custeio do deslocamento dos indígenas até a localidade de registro mais próxima. Além do Registro Civil de Nascimento, a Funai informa que intermediou a obtenção de outros documentos básicos para os indígenas, conforme mostram os dados constantes do Quadro 2, abaixo:

**Quadro 2 – Acesso dos Povos Indígenas à Documentação Básica - 2010**

<b>Documentos</b>	<b>Quantidade</b>
Registro Civil de Nascimento (RCN)	5.833
Cadastro de Pessoa Física (CPF)	3.227
RG (carteira de identidade)	4.933
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	2.378
<b>TOTAL</b>	<b>16.371</b>

Fonte: Coordenação de Proteção Social (COPS/Funai)

### **III) Acesso dos Povos Indígenas à Política de Segurança Alimentar**

Em 1993, o estudo “Mapa da fome entre os povos indígenas no Brasil I e II: uma contribuição à formulação de políticas de segurança alimentar” (Inesc/ANAÍ/BA), até hoje um documento referência no *campo* do indigenismo por ser fonte de informações sobre os povos indígenas, demonstrou a existência de insegurança alimentar e fome em 198 terras indígenas e apontava que em relação à população total pesquisada (311.656 indígenas) e à população sobre a qual se havia obtido informações (254.904 indígenas), quase 107 mil indígenas apresentavam dificuldades para garantir satisfatoriamente o seu sustento alimentar de forma quase permanente ou em períodos específicos do ano, o que representava 42% da população sobre a qual o estudo obteve informações. O estudo também alertou para o fato de que políticas sociais para os povos indígenas

<sup>29</sup> Disponível em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/18748:regulamentado-registro-de-nascimento-de-indigenas>. Acesso em 29.03.2012.

baseadas no conceito de renda familiar *per capita* podem ser inoperantes, visto que a fome no universo indígena associa-se menos à renda e mais ao não reconhecimento, ou não garantia, de territórios tradicionais, intrusão de terras tradicionais, depredação de recursos naturais e políticas descomprometidas com a causa indígena (Verdum; 1995).

Visando atender emergencialmente grupos familiares e unidades domésticas indígenas em situação de insegurança alimentar e nutricional, a Funai articula, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) uma política de distribuição de alimentos, por meio da entrega de cestas. A política de segurança alimentar e distribuição de cestas de alimentos integra as ações de enfrentamento da situação de insegurança alimentar e nutricional em que se encontram determinadas comunidades indígenas devido a fenômenos como impactos ambientais, dificuldade de produção de alimentos, situação de conflito ou indefinição fundiária. O período de distribuição ocorre em três etapas anuais, podendo ocorrer alguma etapa de distribuição emergencial. Desse modo, a Funai indica os grupos familiares elegíveis às cestas de alimentos e garante o transporte e a entrega, desde os armazéns regionais da CONAB até os beneficiários. A distribuição dos alimentos desde os postos de abastecimento até as comunidades é feita pelas unidades descentralizadas da Funai, que também são responsáveis pela identificação das famílias em estado de insegurança alimentar. Em 2010, a Funai programou o atendimento a 48.632 famílias indígenas, em 17 estados, por meio de seis etapas de distribuição ao longo do ano. No entanto, conforme informações da CONAB, foram atendidas 68.183 famílias indígenas em 21 estados, com uma média nacional de 4,5 etapas de distribuição.

O desafio atual, segundo a Funai, é aperfeiçoar, em conjunto com as unidades descentralizadas, os critérios de definição das comunidades a serem atendidas e instituir um sistema eficaz de controle social da ação, com ampla participação dos indígenas. A ação envolve o custeio de despesas com o empacotamento, o armazenamento e o transporte de cestas de alimentos. O papel da FUNAI é o de indicar as famílias/povos/comunidades que receberão as cestas e de garantir o transporte e a entrega das cestas dos centros da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) até os beneficiários.

Uma avaliação corrente sobre essa política é que ela não considera os sistemas alimentares tradicionais dos povos indígenas, inserindo produtos alheios à dieta indígena nas cestas de alimentos, além do fato de quem em algumas localidades não são considerados os dados epidemiológicos da saúde indígena na escolha das famílias elegíveis, e ainda, de que em algumas Coordenações Regionais as cestas de alimento têm sido usadas com objetivos políticos. Outro ponto passível de análise é o fato notório de haver a apropriação das cestas de alimentos por lideranças indígenas e sua distribuição conforme critérios políticos internos às comunidades, bem como a realização do fracionamento dos alimentos a partir da lógica tradicional indígena de partilha de bens. Nesse sentido, nota-se que a ausência de um projeto de segurança alimentar para os povos indígenas, no âmbito da Funai, ao lado da ausência de um sistema monitoramento mais consistente dessa ação, com diagnóstico sobre seu impacto, efetividade e eficácia, são pontos que impedem uma avaliação e consequente redesenho dessa política, considerada necessária pelos próprios povos indígenas. Não obstante, as unidades descentralizadas da Funai também relatam a morosidade, por parte da Funai Sede, na descentralização dos recursos para a distribuição das cestas, o que é agravado pela falta de planejamento das próprias unidades na solicitação dos recursos para a distribuição das cestas e organização de pessoal para a montagem e distribuição. Em 2009, a Funai informou a distribuição de 4.462.830 kg de alimentos a 46.083 famílias indígenas<sup>30</sup>.

#### **IV) Acesso dos Povos Indígenas à Política de Transferência Condicionada de Renda**

O processo de discussão sobre o acesso dos povos indígenas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>31</sup> e aos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal teve início em 2003. Vários órgãos estiveram envolvidos nessa discussão,

---

<sup>30</sup> Recentemente, o CONSEA solicitou o aumento das dotações orçamentárias para as ações executadas pela Funai, por meio do *Programa 0150 – Promoção e Proteção Social dos Povos Indígenas*, propondo que para o eixo do etnodesenvolvimento fossem destinados recursos da ordem de vinte milhões de reais visando o desenvolvimento de projetos de recuperação do solo, reflorestamento, água, artesanato, cultura e geração de emprego; e ainda, um incremento de oitenta milhões para as ações específicas de proteção social, visando “garantir a execução de atividades emergenciais de assistências entre as comunidades em maior vulnerabilidade social e econômica” (*sic*). A proposta encontra-se sob análise da Funai.

<sup>31</sup> O CadÚnico é o principal banco de dados sobre famílias classificadas como *pobres* e *extremamente pobres* do Governo Federal. Foi instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001 e estabelece que famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo devem ser cadastradas pelas prefeituras municipais. Os dados coletados são digitados e transmitidos eletronicamente à CAIXA. Para realização do cadastro não é exigida comprovação de renda, sendo um processo autodeclaratório.

além do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) órgão antecessor do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentre eles, o Ministério da Justiça (MJ), a Funai, o Ministério da Saúde (MS), por meio da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN), a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), representada pelo Departamento de Saúde Indígena (DESAI), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), da Presidência da República (PR), a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (CORREIOS), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI), do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Instituto Indígena Brasileiro Warã, o Conselho Nacional de Mulheres Indígenas (CONAMI), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Espírito Santo e Minas Gerais (APOINME).

Em abril de 2002, três anos antes da imprensa noticiar a situação de desnutrição infantil em Dourados/MS, a Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI), já havia encaminhado ao Governo Federal um pedido de implantação de uma política de segurança alimentar para os povos indígenas, o que levou à formatação do *Programa de Promoção da Alimentação Saudável em Comunidades Indígenas (PPACI)*, pela Coordenação Geral de Políticas de Alimentação e Nutrição (CGPAN), do Ministério da Saúde, e pela Funasa. O formato do programa previa a descentralização de recursos para que os Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena (DSEI's) programassem ações de segurança alimentar para as comunidades indígenas, como atividades produtivas e de aquisição de alimentos. A proposta não foi acatada pelo Governo. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério da Saúde editou a *Portaria nº 2.405*, criando o *PPACI*, mas em moldes diferentes do modelo proposto pela CGPAN em parceria com a Funasa. O programa ficou restrito à inclusão das famílias indígenas em risco nutricional no Programa Bolsa Alimentação (PBA) e atribuía à Funasa a competência pelo fornecimento de alimentos a essas comunidades. Ao mesmo tempo, na CISI, os Conselheiros definiam a realização de um ciclo de oficinas de consulta às comunidades indígenas para subsidiar a construção de um diagnóstico e a consequente formulação de uma Política de Etnodesenvolvimento e Segurança Alimentar para os



povos indígenas. Foram realizadas 17 oficinas de consulta tendo como temas a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável.

No início de 2003, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), após realizar rodada de discussão na CISI e na Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), aprovou a inclusão de comunidades indígenas no Programa Bolsa Alimentação (PBA), o que veio seguido de oficinas de capacitação para que os Coordenadores dos Distritos Sanitários de Saúde Indígena, vinculados à Funasa, implantassem o Programa. Em novembro de 2003, o I Fórum Nacional para Elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do Brasil, realizado em Sobradinho/DF, sistematizou um documento contendo os pontos principais das 17 oficinas realizadas pela CISI, o qual foi entregue à Secretaria Geral da Presidência da República e à Câmara dos Deputados por lideranças indígenas em audiências específicas. Como resultado, foi instalado um Grupo de Trabalho Interministerial, no âmbito da Câmara de Políticas Sociais, coordenado pelo Ministério da Justiça (MJ), para discutir as propostas.

Paralelamente, ao longo de 2003, o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), dirigido por José Grazziano, acadêmico da *questão agrária* brasileira, desenvolveu uma série de iniciativas de inclusão da população indígena no CadÚnico, com experiência piloto em municípios do Estado do Paraná. Para tanto, a *Portaria nº 209, de 13 de novembro de 2003*, excepcionalizou a inclusão dos indígenas no CadÚnico em caráter “emergencial” e na qualidade de “grupos populacionais específicos”. Nessa mesma época, intensificou-se a Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) para comunidades indígenas em situação de extrema insegurança alimentar, havendo a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica entre o então Ministério e a Funai. A ADA continua até hoje a ser uma das principais e mais controversas, mas nem por isso menos importante, políticas do Estado para o enfrentamento da insegurança alimentar dos povos indígenas, conforme abordaremos no Capítulo 3. Também em 2003, no âmbito da alimentação escolar, o Ministério da Educação (MEC) formatou o Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena (PNAE-I), articulado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), com a

inclusão de questões específicas para captar informações sobre a alimentação escolar indígena no Censo Escolar.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com o MDS, foram planejadas ações de *desenvolvimento comunitário* (hoje chamadas de *etnodesenvolvimento*), como a *Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas*. A *Carteira Indígena*, como ficou conhecida, foi uma das políticas para os povos indígenas mais bem avaliadas pelos especialistas do *campo* do indigenismo, na medida em que procurava estimular as iniciativas dos próprios indígenas, em associação com práticas de preservação e recuperação ambiental. Apesar de ter apenas três linhas de financiamento que variavam de R\$ 50.000,00 a R\$ 300.000,00, considera-se que esse projeto representava uma alternativa às políticas sociais universais, por estimular a proposição de projetos de segurança alimentar e desenvolvimento de capacidades produtivas com base nas vocações das próprias comunidades<sup>32</sup>. Ao mesmo tempo, o Governo Federal investiu na estratégia de firmar convênios com governos estaduais, como o Mato Grosso do Sul e o Rio Grande do Sul, em parceria com a EMBRAPA, visando apoiar ações de caráter “estruturante” visando à aquisição e à distribuição de alimentos aos povos indígenas em situação de risco nutricional e insegurança alimentar.

Em fevereiro 2004, no primeiro Governo Lula, e cedendo às intensas pressões do movimento indígena, a Secretaria Geral da Presidência da República instalou Mesa de Diálogo com representantes indígenas de todas as regiões do país e realizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda/PE, aprovando proposições no *campo* da segurança alimentar dos povos indígenas. Em abril do mesmo ano, a recém-criada Senarc/MDS participou de Mesa de Diálogo com lideranças indígenas para discutir aspectos relacionados ao cadastramento e acesso de famílias indígenas ao Cadastro Único e ao PBF. À época, a Senarc defendia a expansão do PBF às famílias indígenas sem alterações no desenho do Programa, além de também propor que a inscrição das famílias indígenas no CadÚnico fosse realizada via pacto com os governos estaduais e municipais. Nessa proposta, caberia à Funai, com o apoio da Funasa, a coleta das informações e, às prefeituras municipais, a digitação e transmissão dos dados à CAIXA, agente

---

<sup>32</sup> O Projeto Carteira Indígena foi uma parceria entre o MDS e o MMA, com início em 2004 e encerramento em 2011.

operador do Programa. O acompanhamento das famílias indígenas deveria ser realizado pelos DSEI's, mas a proposta não foi acatada devido à alegação da Funasa de que seria necessário despender grandes esforços na realização de mais uma competência que não cabia ao seu corpo técnico nem correspondia à sua missão institucional.

O Programa Bolsa Família foi desenhado por uma câmara técnica de especialistas em políticas sociais visando à unificação dos procedimentos de gestão dos programas de transferência de renda existentes à época: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás. Em sua fase de elaboração, não foi considerado o atendimento aos povos indígenas pelo PBF, mas somente às famílias em situação de *pobreza e extrema pobreza*, ou seja, com renda mensal *per capita* variando entre zero e R\$ 140,00. Por se tratar de um programa de renda condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais – compromissos que as famílias têm que assumir no campo da educação e da saúde para continuarem a receber o benefício – a inclusão das famílias indígenas tornou-se, de saída, “um problema” a ser equacionado pelos gestores federais, visto que nenhum argumento relacionado à diferença étnica ou cultural poderia justificar a exclusão desses grupos dessa política. Por esse motivo, em junho de 2004, o CONSEA instalou a Comissão Permanente dos Povos Indígenas e a Câmara Temática de Programas para grupos populacionais específicos, dando início à demanda por oficinas para a construção conjunta de propostas para viabilizar o acesso das populações tradicionais e específicas (índios, quilombolas, acampados, trabalhadores dos lixões, população de rua) no CadÚnico e no PBF. Em outubro 2004, foi realizada reunião com os Presidentes dos Conselhos de Saúde Indígena e Agentes de Saúde, visando iniciar o processo de consulta aos representantes indígenas dos conselhos e estabelecer um fórum de validação e acompanhamento da implantação do PBF em áreas indígenas.

A partir de discussões ocorridas nesses fóruns, a Senarc manifestou-se favoravelmente à inclusão dos povos indígenas em situação de *pobreza e extrema pobreza* no PBF, apresentando possíveis cenários para a execução das ações de cadastramento. Nesse ínterim, a CAIXA divulga pela primeira vez a base de dados do CadÚnico e traz a possibilidade, até então inédita, de serem gerados relatórios sobre a identidade étnica dos beneficiários. Com isso, torna-se finalmente conhecida a informação sobre o quantitativo de famílias indígenas cadastradas pelas prefeituras municipais. Em março de 2005, o primeiro relatório realizado para o município de Dourados/MS

revela que 515 famílias indígenas estavam no CadÚnico. A posse dessa informação viabiliza a inclusão imediata de quase 300 famílias indígenas de Dourados/MS no Programa Bolsa Família. Em novembro de 2005, a Senarc/MDS informava a existência de 28.914 famílias indígenas no CadÚnico, sendo que, deste total, 19.091 recebiam benefícios do Bolsa Família. Em 2008, o número de famílias indígenas beneficiárias do Programa mais que dobra, subindo para 53.513 (Carvalho; 2011). Os dados mais recentes são de dezembro de 2011 e indicam a inscrição de 112.062 mil famílias indígenas no CadÚnico e 83.411 mil no PBF, conforme o Quadro 3, a seguir:

**Quadro 3 - Pessoas Indígenas no CadÚnico e Famílias Indígenas no Programa Bolsa Família**

<b>Brasil, Regiões e Unidades da Federação.</b>	<b>Total de indígenas no CadÚnico (pessoas).</b>	<b>Total de indígenas no Bolsa Família (famílias).</b>
<b>Total BRASIL</b>	<b>112.062</b>	<b>83.411</b>
<b>Total NORTE</b>	<b>31.185</b>	<b>31.208</b>
AC	2233	1751
AM	19777	16520
AP	878	631
RO	2044	1669
RR	6200	5095
PA	4690	3696
TO	2363	1846
<b>Total NORDESTE</b>	<b>34.892</b>	<b>25.674</b>
MA	6011	4642
PI	943	631
CE	3389	2389
RN	290	139
PB	3897	2977
PE	9084	6818
AL	2043	1621
SE	729	459
BA	8506	5998
<b>Total SUDESTE</b>	<b>20.362</b>	<b>14.896</b>
MG	4679	2756
ES	740	420
RJ	865	454
SP	2382	1267
<b>Total SUL</b>	<b>3.987</b>	<b>2.141</b>
PR	3387	2364
SC	2104	1365
RS	5061	3622
<b>Total CENTRO-OESTE</b>	<b>14.539</b>	<b>9.492</b>
MS	13279	10270
MT	5199	4090
GO	999	494
DF	290	100

Fonte: Dados do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família de dezembro de 2011 (Senarc/MDS).

As condicionalidades de educação e saúde do Programa Bolsa Família não podem ser descumpridas sob pena das famílias terem o benefício suspenso ou mesmo cancelado. No caso dos indígenas, são muitas as circunstâncias que eventualmente podem contribuir para que os compromissos não sejam cumpridos à risca, mas a legislação do Programa (Lei 10.436, de 10 de janeiro de 2004), é inflexível: no campo da educação, as famílias precisam assegurar a frequência mínima de 85% dos filhos na escola. No campo da saúde, as crianças de idade de 0 a 6 anos e gestantes e nutrizes devem cumprir um calendário de vacinação e de pré-natal. O papel da Funai, em vista da tendência de universalização desse Programa junto aos povos indígenas, seria promover a ampla discussão sobre a flexibilização das condicionalidades e outros aspectos relacionados ao saque dos benefícios pelas famílias nas cidades.

No próximo capítulo, tratamos de analisar documentos institucionais e entrevistas realizadas com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre o atual projeto político indigenista estatal de *promoção e proteção social dos povos indígenas*.

## CAPÍTULO 3. UMA AGENDA SOCIAL PARA OS POVOS INDÍGENAS

### 3.1 O “Indigenismo na Perspectiva dos Direitos”

A ideia de uma *Agenda Social Brasileira* para o conjunto da população brasileira surgiu em 2003, no primeiro Governo Lula, quando foi estabelecida como prioridade o “combate à fome e à pobreza”, no âmbito do Programa *Fome Zero*, o qual dialogava diretamente com os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*, fixados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODM são oito: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) universalizar a educação primária; (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental e; (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Segundo o IPEA, a *Agenda Social Brasileira* visa “conciliar as dimensões econômica e social na condução das políticas públicas”, unindo “a reativação da capacidade produtiva brasileira à democratização de oportunidades e à redução de todos os tipos de desigualdades: sociais, regionais, raciais e de gênero, entre outras” (IPEA; 2010: 17).

O Programa 0150 - *Proteção e Promoção dos Povos Indígenas* – também chamado de *Agenda Social dos Povos Indígenas*, tem como objetivo “promover o acesso desses povos a direitos sociais e de cidadania”, visando proporcionar “melhores condições de vida, combinando ações que garantam a integridade de seus territórios e a sua reprodução econômica, com medidas que resguardem seus valores e seu vasto patrimônio cultural” (Funai; 2008). O Programa é implantado por meio de ações conduzidas em diversos ministérios, secretarias especiais, autarquias e órgãos do Governo Federal, dentre os quais se incluem os Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Pesca e Aquicultura (MPA), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Meio Ambiente (MMA), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), dentre outros, para além da própria Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão gestor oficial da política indigenista brasileira, cuja missão é “coordenar o processo de formulação e implantação da política indigenista do Estado brasileiro, instituindo mecanismos efetivos de controle social e de gestão participativa, visando à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas” (Funai; 2009).

A proposta de uma *Agenda Social Indígena*, também conhecida como *PAC Indígena*, só foi concretizada no segundo Governo do Presidente Lula, lançada em setembro de 2007, no município de São Gabriel da Cachoeira/AM, onde a maioria da população é indígena. O *PAC Indígena* visa proporcionar “melhores condições de vida” aos povos indígenas, por meio da combinação de ações de *proteção* à integridade dos territórios e de *promoção* de direitos, sendo esses os dois principais eixos norteadores da ação que foi qualificada pelo Estado de “princípios de ação para uma nova Funai” (Funai; 2007). Para tanto, foram interrelacionados três programas, cujas execuções cabem a diferentes órgãos da Administração Pública Federal, sob coordenação da Funai: a *proteção* das terras indígenas; a *promoção social*; e a *qualidade de vida*.

De acordo com o *folder* (anexo) de divulgação da *Agenda Social dos Povos Indígenas*, a *proteção* das terras indígenas integra uma ação oficialmente denominada de “*Programa de Proteção dos Povos Indígenas*”, cujos objetivos são: demarcar 127 terras indígenas; indenizar e reassentar nove mil famílias de trabalhadores rurais ocupantes de terras indígenas; recuperar 10 mil hectares de áreas degradadas em terras indígenas; promover a criação de *Territórios da Cidadania* em terras indígenas, começando pelas áreas Alto Rio Negro, Vale do Javari e Raposa Serra do Sol / São Marcos e fortalecer 11 frentes de proteção a povos indígenas isolados.

A *Promoção Social dos Povos Indígenas* é um Programa que se denomina oficialmente “*Programa de Promoção dos Povos Indígenas*” e objetiva: documentar e fortalecer a prática de 20 línguas indígenas ameaçadas de desaparecimento, implantar 150 *Pontos de Cultura* em terras indígenas e fomentar projetos econômicos de geração de renda ou de auto-sustentação. O eixo da *Agenda Social Indígena* referente às ações de *proteção social* se denomina oficialmente “*Programa Qualidade de Vida dos Povos Indígenas*” e tem como objetivos: “estender às aldeias e à população indígena urbana os benefícios de todos os programas sociais do Governo Federal, observando as especificidades culturais de cada povo; instituir um sistema de indicadores de qualidade e de gestão governamental no campo do indigenismo; e fortalecer as organizações indígenas para o exercício do controle social das ações governamentais” [grifo nosso].

Ao analisar com atenção o texto do *folder* da *Agenda Social dos Povos Indígenas*, é possível notar certa confusão no uso dos termos *promoção* e *proteção*, algo que também se nota quando

comparamos o texto do PPA 2008 – 2011 com o do *folder* da *Agenda*. Às vezes a noção de *proteção* aparece relacionada à defesa dos territórios tradicionais indígenas, às vezes associada aos riscos inerentes à vida humana; às vezes a noção de *promoção* está relacionada à afirmação e à garantia dos direitos dos povos indígenas, outras ao fortalecimento de aspectos culturais e patrimoniais; por vezes, notamos que o termo *social* aparece vinculado não ao eixo de *proteção*, como está no PPA, mas ao de *promoção*, conforme está no *folder*. Essa mistura de noções, como se ambas significassem a mesma coisa, também se evidencia quando observamos que no *folder* a proposta de estender aos indígenas urbanos e aldeados os benefícios de todos os programas sociais do Governo Federal não aparece associada nem às ideias de *promoção* ou de *proteção social*, mas ao eixo de *melhora da qualidade de vida*! Não consideramos tola tal confusão terminológica, primeiro porque gera o risco de se tomar uma coisa pela outra e, segundo, porque se tratam de noções que a Política Social já se ocupou de discernir.

Observamos, a partir da análise do conteúdo programático da *Agenda Social dos Povos Indígenas* e do PPA 2008 – 2011, a tendência de que a noção de *proteção*, quando desprovida do adjetivo *social*, está em referência às terras indígenas, ao passo que a noção de *promoção* está em referência à *melhoria da qualidade de vida* dos povos indígenas, incluindo-se, nesse espectro, o conjunto de Políticas Sociais que o Estado identifica como necessárias ao exercício da *cidadania*, como o acesso à documentação civil básica, a serviços públicos, a benefícios sociais e previdenciários. Além disso, notamos que o conceito de *promoção*, sem adjetivos qualificadores, muitas vezes aparece como sinônimo de *proteção social*. Igualmente, o inverso ocorre.

### **3.2 O Que Dizem os Documentos Sobre *Proteção e Promoção Social dos Povos Indígenas*?**

A partir da análise de documentos institucionais do órgão indigenista estatal identificamos contradições, ambigüidades, rupturas discursivas e lacunas do atual projeto político estatal de enfrentamento da *questão indígena* no bojo da questão social brasileira, tendo como foco os povos indígenas classificados como em situação de *pobreza, vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar e nutricional*. Foram analisados relatórios, notas técnicas, informes e outros documentos que não apenas tratam dos compromissos assumidos na *Agenda Social dos Povos Indígenas*, mas também relatam as ações realizadas para promover a acessibilidade dos indígenas às políticas sociais do Governo Federal. Procuramos, com isso, entender como são sendo pensadas as noções



de *promoção e proteção social* no contexto do atual *projeto político* do Estado para povos indígenas, bem como a noção de *cidadania indígena* a ela vinculada.

Selecionamos oito documentos representativos das novas diretrizes do indigenismo estatal, bem como alguns que, não tendo sido produzidos pelo próprio órgão indigenista, são ilustrativos em demonstrar o que está se exigindo do Estado e da Administração Pública Federal para o efetivo cumprimento dos direitos dos povos indígenas. A partir da análise documental, observamos as mudanças que passaram a orientar a nova atuação indigenista no sentido de romper com os *projetos políticos* anteriores à reestruturação da Funai. Abaixo, os documentos selecionados para análise que abrangem o período de 2009 a 2011:

**Quadro 4 – Lista dos Documentos Institucionais da Funai Analisados**

	TIPO	ASSUNTO	ÓRGÃO	SETOR	ANO
I.	Relatório	Balanço Geral das Ações Desenvolvidas pela CGPDS	Funai	CGPDS	2009
II.	Nota	Nota Sobre a Reestruturação da Funai - Manifesto de Entidades de Apoio e Organizações Indígenas	Entidades Indígenas e de Apoio	-	2010
III.	Exposição de Motivos	Conjunto de Proposições Relativas à Segurança Alimentar para Definição do Orçamento Geral da União 2011	CONSEA	CONSEA	2010
IV.	Nota Técnica	Promoção dos Direitos Sociais na Funai: Contexto e Orçamento no PPA 2012 -2015	Funai	DPDS / CGPDS	2011
V.	Apresentação em Oficina Regional	A promoção dos direitos sociais na política indigenista do Estado Brasileiro	Funai	CGPDS	2011
VI.	Plano	Plano Brasil Sem Miséria	MDS	MDS	2011
VII.	Nota Técnica	Plano Brasil Sem Miséria & Povos Indígenas	Funai	DPDS	2011
VII.	Informação Técnica	Interface do Plano Brasil Sem Miséria com ações da COPS/CGPDS	Funai	COPS	2011

**I. Relatório Balanço Geral das Ações Desenvolvidas pela CGPDS (2009):** em 2009, a Funai acabava de passar pelo processo de “reestruturação” que criou a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais. À época, ainda estava em curso o processo de

elaboração do novo Regimento Interno do órgão e a realocação de funções entre as áreas técnicas recém-criadas. Nesse sentido, este Balanço Geral é conceitualmente vago em relação ao que chamou de “promoção da inclusão e do desenvolvimento social dos povos indígenas”, considerados “caminhos para garantir o fortalecimento da cidadania destas populações” (Funai; 2009). Não há qualquer diferenciação ou definição conceitual entre as ideias de *promoção*, *proteção social*, ou mesmo *cidadania*, termo bastante usado para justificar as ações desenvolvidas. Contudo, os dados apresentados no Balanço de 2009 permitem observar o aumento dos povos indígenas às políticas sociais quando comparamos os mesmos dados relativos a 2011. Em 2009, A CGPDS informou que 161.431 indígenas foram atendidos, principalmente no que se refere ao acesso a documentação básica, programas sociais, benefícios previdenciários e aquisição de alimentos. No primeiro quesito, informou que as unidades descentralizadas de 66 localidades informaram a emissão de 7.840 Registros Cíveis de Nascimento e 12.753 Registros Administrativos de Nascimento Indígena (RANI). Informou que 46.083 famílias indígenas receberam cestas de alimentos do Governo Federal e que 61.313 famílias foram atendidas pelo Programa Bolsa Família.

**II. Nota Sobre a Reestruturação da Funai - Manifesto de Entidades de Apoio e Organizações Indígenas (2010):** em janeiro de 2010, organizações indígenas e instituições relacionadas ao movimento indígena nacional assinaram um manifesto expressando a falta de diálogo com os povos indígenas durante o processo de reestruturação da Funai<sup>33</sup>. O Manifesto ressaltou o caráter não democrático das mudanças realizadas no âmbito do órgão indigenista e suas unidades descentralizadas, mudanças essas demandadas desde 2003, “quando o movimento indígena e seus aliados aguardaram com grande expectativa que o Governo Lula tornasse realidade a almejada Nova Política Indigenista anunciada em seu Programa de Governo”. O Manifesto considerou que o processo de reestruturação foi “trabalhado ‘intra-muros’ na Funai, repetindo a tática do ‘fato consumado’, praticada pelo Governo em outras ocasiões” e solicitou ajustes no

---

<sup>33</sup> Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAI), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Centro de Trabalho Indigenista (CTI), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região (ARPIPAN) e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

Decreto 7.056 no sentido de atender os casos “onde houve falhas na percepção das realidades peculiares de cada povo ou região étnica”. Os ajustes, no entanto, foram resumidos à necessidade de “adequação da Funai para o cumprimento de seu papel institucional na perspectiva de uma nova política indigenista, longe do indigenismo tutelar, autoritário, assistencialista e paternalista”.

### **III. Exposição de Motivos CONSEA - Conjunto de Proposições Relativas à Segurança**

**Alimentar para Definição do Orçamento Geral da União (2010);** a Exposição de Motivos do CONSEA, enviada à Presidência da República em 21 de julho de 2010, teve como objetivo propor ao Poder Executivo mudanças que chamou de “fundamentais” para a definição do Orçamento Geral da União (OGU) para o exercício de 2011, no que se refere aos temas da alimentação saudável; produção, abastecimento e fortalecimento da agricultura familiar; segurança alimentar e nutricional do semi-árido; gestão de política; segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, populações negras e comunidades tradicionais; alimentação escolar; biodiversidade. No que se refere aos povos indígenas, a Comissão Permanente 6 (CP-6), responsável pelas proposições referentes a esse tema, se baseou nos dados do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas (ABRASCO), concluindo como “urgente a necessidade de o Estado brasileiro melhorar suas políticas públicas para os povos indígenas, aprimorando a gestão e ampliando as dotações orçamentárias para programas estratégicos”. Nesse sentido, solicitou o aumento da dotação orçamentária para a *Ação 2384 – Proteção Social dos Povos Indígenas* – sugerindo o valor de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) para “garantir a execução de atividades emergenciais de assistências entre as comunidades em maior vulnerabilidade social e econômica” (*sic*). Apesar da proposição desse Conselho, o orçamento para a toda a CGPDS em 2011, área técnica responsável pela execução da *Ação 2384*, não foi aumentado. Para 2012, esse mesmo orçamento foi fixado em 20 milhões de reais e corre o risco de sofrer corte orçamentário, seguindo as orientações fiscais do Governo Dilma. Observamos, ainda, que o CONSEA não recomendou ou fez menção à necessidade de serem utilizados indicadores para além da renda mensal *per capita* como meio de aferir as condições de vida dos povos indígenas.

**IV. Nota Técnica (2011) - Promoção dos Direitos Sociais na Funai: Contexto e Orçamento no PPA 2012 -2015:** essa Nota Técnica é o documento mais completo em termos de especificar e definir o escopo de atuação da CGPDS, tendo buscado especificar melhor as diretrizes para garantir a “promoção efetiva dos direitos sociais dos povos indígenas” assegurados não só constitucionalmente, mas também em instrumentos internacionais, como a C 169. O documento inova ao reconhecer as limitações do conceito de *pobreza* para a *questão indígena*, mas, mesmo assim, recorre ao corte de renda informado pelo MDS para ilustrar que 39% dos indígenas estão na *extrema pobreza*, o que significa cerca de quatro em cada dez indivíduos. A Nota ressalta aspectos inéditos nos documentos anteriores à reestruturação do órgão indigenista, com por exemplo, aqueles referentes à violência praticada contra a pessoa humana, principalmente no Estado do Mato Grosso do Sul, onde 1.619, em 2010, indígenas tiveram seus direitos violados. Também inova ao reconhecer a necessidade de que as políticas sociais se articulem estreitamente às políticas de gestão territorial e ambiental, afirmando que “a proteção efetiva das terras indígenas não depende somente da regularização fundiária e de medidas específicas de monitoramento, vigilância e fiscalização”, mas também da “eficiência do conjunto de políticas públicas capazes de promover a cidadania e garantir o conjunto de direitos sociais assegurados pelo ordenamento jurídico”. Nesse momento, vemos o conceito de *proteção* mais uma vez associado à questão territorial. No que se refere ao princípio da universalização das políticas e programas sociais, a Nota ressalta que é necessário que ele seja combinado à diretriz da *equidade* e ao princípio fundamental da *alteridade*, visto que “a promoção dos direitos sociais pressupõe o reconhecimento da diferença como fator positivo e potencializador, e não como fator de ‘desigualdade social’, o respeito ao outro como sujeito de direito em sua cultura e cosmovisão”. Outro aspecto considerado relevante é o fato da Nota reconhecer a necessidade de que as políticas sociais universais não apenas se adequem às especificidades socioculturais e territoriais dos povos indígenas, mas contem com *participação* e *controle social indígena*. A inovação está no fato de que, dessa vez, o conceito de *participação* não é apenas citado, mas especificado como “participação organizada das sociedades indígenas nos processos de formulação, acompanhamento e avaliação das ações governamentais, para qualificação e efetividade destas políticas,

considerando-se o contexto do diálogo intercultural em que as mesmas operam”. A Nota traz referências ao conceito de *cidadania*, que aparece conjugado às dimensões de *promoção e proteção* dos direitos sociais, mas destacando o fato de que a condição para o seu exercício são a erradicação do sub-registro civil de nascimento e o acesso à documentação básica, com respeito às formas próprias de nomeação dos povos indígenas.

**V. A Promoção dos Direitos Sociais na Política Indigenista do Estado Brasileiro - Apresentação da CGPDS na Oficina Regional de Cuiabá, dezembro de 2012:** esse documento foi elaborado especialmente para a apresentação da nova Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais à Coordenação Regional da Funai em Cuiabá. Consideramo-no relevante por discursivamente conter os elementos que podem ajudar no entendimento do que sejam as noções de *promoção e proteção social* no âmbito da atual política indigenista estatal. Um exemplo disso é a conceituação de políticas públicas enquanto “conjunto de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público”. Afirma que as políticas sociais são mecanismos que contribuem para “a realização dos direitos humanos”, a exemplo do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, no âmbito do SUS; dos Territórios Etnoeducacionais; da Política de Gestão Ambiental e Territorial; do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com metas específicas para os povos indígenas; e da ampliação da participação indígena em conselhos e comissões setoriais e temáticas. Paralelamente, assume o “permanecimento de desafios” para o caso dos povos indígenas, como o fato desses grupos ainda estarem entre “os segmentos da população mais vulneráveis, considerando-se os indicadores de mortalidade, desnutrição, saúde, escolarização, taxa de mortalidade, prevalência de anemia”. Para embasar essa constatação, são apresentados os dados de que 70 mil famílias indígenas são atualmente beneficiárias das cestas de alimentos do Governo Federal; que 39% dos indígenas estão em situação de *extrema pobreza*, segundo o MDS, e sofrem mais casos de violência e de alcoolismo associados à ocorrência de ilícitos e impactos socioambientais. Outro ponto importante dessa apresentação é a divulgação da proposta estatal de universalizar as políticas públicas do Governo Federal para os povos

indígenas, porém, com *equidade* e *alteridade*. No entanto, no momento seguinte a Funai justifica que há uma “dificuldade de estruturação de políticas diferenciadas e ações a serem prestadas pelos diversos setores do Estado frente às idiossincrasias e diversidade sociocultural e espacial desses povos” [grifo nosso], fato que impediria, então, o ajuste das políticas sociais a contento para o atendimento das tais especificidades. Apresenta, por fim, a proposta de *gestão compartilhada*, com participação indígena e controle social, permeado por um diálogo intercultural, capaz de qualificar e conferir mais efetividade às ações.

**VI. Plano *Brasil Sem Miséria* - MDS (2011):** esse documento apresenta o atual projeto político do Brasil para erradicar a *extrema pobreza* e a *pobreza*. Com ele, chegamos às principais estratégias que passaram a ditar as ações indigenistas do Estado brasileiro para os povos indígenas, encarados não mais como indivíduos tutelados e relativamente incapazes, mas como cidadãos de direito. O texto, de autoria do MDS, apresenta o *Plano Brasil Sem Miséria* partindo do fato histórico de que o Brasil, em oito anos, tirou 28 milhões de pessoas da *pobreza* e levou 36 milhões à classe média, o que considera um processo de “ascensão social” que foi aperfeiçoado e ampliado. Segundo o MDS, esse fato contribuiu para que o país diminuísse desigualdades, ampliasse o mercado interno, fortalecesse a economia e acelerasse o crescimento econômico. O *Plano Brasil Sem Miséria* tem como objetivo principal “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza”. Como objetivos específicos, as prioridades são a elevação da renda familiar *per capita*, a ampliação do acesso aos serviços públicos, com ações de cidadania e de bem estar social, e a ampliação do acesso às oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural. Reconhece que a insuficiência de renda é um indicador relevante para mensurar as privações humanas, mas admite que não é o único, havendo fatores sociais geográficos e biológicos, igualmente importantes, “que multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo”. Reconhece, também, que “entre os mais desfavorecidos faltam instrução, acesso à terra e insumos para produção, saúde, moradia, justiça, apoio familiar e comunitário, crédito e acesso a oportunidades”. Tendo como linha da pobreza a fixação

da renda familiar *per capita* em até R\$ 70,00, por mês, o *Plano Brasil Sem Miséria* traça o “perfil dos *extremamente pobres*” com base nos seguintes indicadores: região do Brasil, residência no campo ou na cidade, faixa etária, acesso à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica, acesso à água, cor e grau de instrução. De posse desses dados, os quais foram extraídos da base do Cadastro Único, o MDS identificou que 59% dos indivíduos *extremamente pobres* estão concentrados na região nordeste; que 51% têm até 19 anos de idade e 40% têm até 14 anos; que 53% dos domicílios não têm acesso à rede de esgoto; que 48% dos domicílios rurais em *extrema pobreza* não têm acesso à água; que 71% são negros (dentre pretos e pardos), e que 26% são analfabetos. O *Plano Brasil Sem Miséria* está assentado no paradigma do desenvolvimento econômico como pressuposto de melhoria da qualidade de vida e, nesse sentido, estabelece metas no sentido de diminuir as diferenças sociais e econômicas, algo que, no caso dos povos indígenas, pode significar a anulação das chamadas “especificidades étnicas e culturais” que fazem desses povos *alteridades*. A garantia de renda, que é o primeiro eixo do *Plano*, tem no Bolsa Família a principal estratégia de atuação, prevendo a inclusão, até 2013, “de mais 800 mil famílias que têm direito, mas ainda não recebem o benefício”. O limite dos benefícios será aumentado de três para cinco filhos, o que vai impactar na inclusão de mais 1,3 milhões de crianças e adolescentes até 15 anos nesse Programa. Não são especificados quantos indígenas serão “beneficiados” em consequência dessa expansão e, igualmente, o *Plano Brasil Sem Miséria* também não faz menção a quaisquer tipos de adequações que deverão ser feitas nos programas sociais para o atendimento dos povos indígenas.

**VII. Nota Técnica – Proposições à Elaboração de uma Agenda Conjunta entre FUNAI e MDS no Âmbito do Plano Brasil sem Miséria – 2011:** essa Nota Técnica apresenta os novos conceitos e diretrizes que passam a orientar a atuação do órgão indigenista após a “reestruturação”, principalmente no que se refere aos direitos sociais dos povos indígenas. Parte do princípio de que a efetividade na promoção dos direitos sociais dos povos indígenas exige a conjugação de duas dimensões alicerçadas em princípios constitucionais, aqueles que definem o Brasil como Estado pluriétnico e democrático de direito: “a dos direitos sociais como direitos fundamentais e a garantia ao reconhecimento das suas especificidades étnico-culturais e territoriais”. No contexto da Nota Técnica, a

Convenção 169, da OIT, é um documento referência, usado como parâmetro e norteador no sentido de que a defesa e a proteção dos direitos e bens indígenas deve ocorrer em todas as suas formas, devendo, portanto, ser implantada para fortalecer a *autonomia* dos índios e de suas comunidades. O conceito de *autonomia*, contudo, não é definido em nenhum momento, seja em termos de seus alcances e/ou limites. Consideramos bastante relevante o fato do órgão indigenista só utilizar o conceito de *autonomia* em seus documentos ao fazer referência ao texto do Convênio 169. Nessa Nota Técnica, a Funai assume que para avaliar a situação dos povos indígenas no Brasil não existem indicadores precisos. Mas, mesmo reconhecendo a ausência de estudos atuais que possam contribuir para o conhecimento da realidade socioeconômica dos povos originários e sua posterior classificação, afirma que esses indivíduos estão “entre os segmentos mais vulneráveis da população” sendo um grande desafio para a efetiva promoção dos seus direitos sociais e de cidadania. Nota-se também, a partir da análise da Nota Técnica, que a ideia de *vulnerabilidade* é usada como sinônimo de *pobreza*, pois não há diferenciação conceitual para essas duas categorias. Cabe ressaltar que desde o lançamento pela nova Presidenta Dilma Roussef, do *Plano de Erradicação da Pobreza e Extrema Pobreza*, também conhecido como *Plano Brasil Sem Miséria*, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em articulação com órgãos parceiros, a tendência é de que os critérios de pobreza e extrema pobreza pautem a agenda política das políticas sociais, o que acaba se dando muito em função do critério de renda mensal *per capita*. No entanto, reconhecemos os esforços, ainda pontuais e esparsos, para a construção de outros indicadores que possam melhor aferir as condições socioeconômicas e de segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. A Nota Técnica também se baseia no “princípio da universalização” das políticas e programas sociais, o qual, acredita, precisa estar combinado aos conceitos de *equidade* e à *alteridade*. Porém, também para esses conceitos não há uma definição conceitual e muito menos são expostos os mecanismos que o Estado vai adotar para promover políticas dotadas dessas características. Por fim, a Nota assume que as “idiossincrasias sociocultural e espacial” dos povos indígenas geram dificuldades para que o Estado estruture políticas diferenciadas e ações setoriais, contudo, não explica quais são tais “idiossincrasias”.



**VIII. Informação Técnica FUNAI 2011 – Interface do Plano Brasil Sem Miséria com ações da COPS/CGPDS:** nessa Informação Técnica, a Coordenação de Proteção Social da Funai, analisa alternativas para articular as ações de proteção social destinadas aos povos indígenas ao *Plano Brasil Sem Miséria*, a partir dos três eixos principais de atuação do *Plano*: garantia da renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. No primeiro eixo, e considerando que o *Plano* prevê a ampliação das famílias inscritas no CadÚnico por meio de “busca ativa” e mutirões de cadastramento, sugere que sejam incrementados seus esforços para garantir o cadastramento dos indígenas no CadÚnico, nas áreas consideradas prioritárias. A particularidade aqui, é que a Funai registra a necessidade de que os povos indígenas sejam consultados sobre esse processo, conforme estabelece o Convênio 169, da OIT, e ainda, ressalta que a despeito de já existirem 85 mil famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, a “futura inclusão de povos indígenas precisa ser avaliada mais detidamente, justificando a consulta prévia”. Para isso, sugere a participação das unidades descentralizadas da Funai no processo de “busca ativa”; a pactuação com o MDS das áreas prioritárias para cadastramento e a celebração de Acordo de Cooperação com esse Ministério para que a Funai tenha acesso aos dados do CadÚnico; a pactuação com Estados e Municípios para que a Funai auxilie e participe do processo de cadastramento dos povos indígenas, e ainda, que seja realizada consulta, no âmbito dos Comitês Regionais da Funai, para que os povos indígenas decidam se querem ou não ser incluídos nessas políticas, podendo, ainda, sugerir as ações que julguem considerar melhor as suas especificidades culturais. No segundo eixo, acesso a serviços públicos, considerando que o *Plano Brasil Sem Miséria* prevê a ampliação do acesso à documentação, habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, luz e saúde, a COPS entende que a estratégia de ampliação do acesso aos serviços públicos não foi bem detalhada no *Plano Brasil Sem Miséria*, apenas mencionando a necessidade de mobilização e qualificação dos servidores nos três níveis de governo para melhorar o atendimento ao público-alvo. Nesse sentido, considerou essencial “obter mais informações sobre o atendimento de indígenas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)” ressaltando que existem apenas oito unidades especializadas em atendimento a povos indígenas no Brasil, visando, com isso, “garantir que o atendimento aos indígenas nesses centros seja realizado com respeito às especificidades culturais dos

povos indígenas”. As ações sugeridas foram também no sentido de serem construídas estratégias de monitoramento, acompanhamento e qualificação do atendimento aos indígenas em todos os CRAS do país, a definição de estratégias e parcerias locais com municípios e unidades regionais da Funai para atuação conjunta e a pactuação com o MDS para que os mutirões de documentação abranja os povos indígenas. Por fim, considera o acesso à documentação como “condição de cidadania”. No eixo de inclusão produtiva, e considerando que o *Plano Brasil Sem Miséria* prevê ações de inclusão produtiva rural por meio do acesso a mercados, assistência técnica, acesso à água, ao Programa Luz Para Todos e ao Programa Bolsa Verde, a COPS sugeriu que as ações do referido Plano possuam “maior afinidade com as ações da Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento (CGETNO/Funai)”, por meio das seguintes estratégias: definição conjunta de estratégias de incentivo à inclusão dos povos indígenas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio de oficinas com as Coordenações Regionais da Funai e povos indígenas, com debates nos Comitês Regionais; apoio, acompanhamento e desenvolvimento de ações em articulação com a CGETNO para valorização dos sistemas alimentares tradicionais, enfatizando a dimensão de gênero; e a instituição de Comitê Interministerial para discutir e implantar ações conjuntas para segurança alimentar dos povos indígenas. Em comparação com os demais documentos analisados, percebemos que esse foi o que manifestou maior preocupação com a necessidade de promover a participação indígena nas decisões referentes às políticas sociais a serem destinadas a eles, e que considerou igualmente importante, a necessidade de ser realizada consulta prévia. No entanto, apesar de bem intencionada e politicamente alinhada aos instrumentos internacionais sobre os direitos dos povos indígenas, a preocupação com a consulta prévia chega num momento em que praticamente a metade dos povos indígenas no Brasil já é parte integrante das políticas sociais universais, processo ocorrido sem a etapa de consulta e a partir de entendimentos vindos “de cima para baixo” sobre a melhor forma de desenvolvimento.

### 3.3 Transcrição das Entrevistas

#### Entrevistado 1: C. J.

**Perfil:** Liderança indígena, Presidente do Conselho das Organizações Indígenas do Povo Javaé da Ilha do Bananal (CONJABA), desde 2011; membro da COIAB desde 2009, onde ocupa os cargos de Coordenador e Secretário, com mandato até 2013. Entrevista realizada em 22.09.11, na Ilha do Bananal, Estado do Tocantins, Aldeia Imotxi.

#### Resposta à Pergunta 1:

*Primeiro, é preciso analisar o fator indígena em todas essas mudanças, principalmente na FUNAI, com sua reestruturação. Apesar da FUNAI ter sido reestruturada, não da maneira que a gente gostaria, isso partiu de demandas do movimento indígena. A SESAI e as recentes mudanças em todos esses órgãos envolvidos com as questões indígenas partiram, principalmente, de uma provocação do movimento indígena, por isso, o fator indígena tem que estar em evidência, assim como a sensibilidade de alguns governantes, como o Presidente Lula. Apesar de ainda termos desafios grandes, como a questão dos grandes empreendimentos nas terras indígenas realizados sem o nosso consentimento, a C169 foi um direito conquistado, de consulta prévia, e percebemos o Estado brasileiro tem sérias dificuldades de cumprir o que foi acertado com os povos indígenas. Então, todas essas mudanças precisam de um acompanhamento e de um olhar diferente do Estado brasileiro para os povos indígenas, no sentido de olhar os indígenas como um fator que fez parte da construção de todo esse processo. É preciso pensar na gente (nos indígenas) como seres pensantes capazes de ajudar o Estado a avançar nas políticas para os povos indígenas. A maior prova disso é que a gente tem travada a questão do Estatuto para os povos indígenas, que ainda é retroativo a 1973. Temos grandes direitos conquistados, mas percebemos essa grande dificuldade do governo, do Estado brasileiro, em implementar esses direitos, então, tentamos recorrer às cortes internacionais para garantir aquilo que o Estado sempre promete. A gente vê que é preciso analisar a relação do Estado com os povos indígenas desde a CF 88. A gente vê muitos avanços, mas também retrocessos no que se refere, principalmente, ao respeito com as comunidades. Temos, infelizmente, muitas situações de indígenas com a questão dos territórios como grande bandeira de luta. Na Amazônia o principal desafio do Estado com os povos indígenas é a questão da sustentabilidade, temos a conquista da terra, mas não temos a conquista da nossa autonomia para termos condições de viver da terra como vivíamos anteriormente. Então, penso que esse seja o grande desafio do Estado para os povos indígenas.*

#### Resposta à Pergunta 2:

*Acho que, primeiro, o termo cidadania é preciso ser entendido, porque, para nós, se formos ser cidadãos a partir da ideia de mudar o nosso conceito em relação a várias coisas, principalmente a questão do capitalismo... A gente não se sente cidadão sendo utilizado como manobra de interesses, o que acontece muito na política partidária e no sistema de governo. Ser cidadão, prá nós, é não ter que estar sempre submisso às*

questões do Estado. O termo cidadania que a FUNAI tem usado, e a gente vê isso na postura que a FUNAI tem tido ao consentir grandes empreendimentos, mesmo contrariando tudo aquilo que o próprio Estado acordou, não apenas com povos indígenas, mas com a C 169, a gente não se vê muito cidadão, uma vez que a gente não tem assegurados os nossos direitos, a nossa autonomia como indígenas, então, esse termo cidadania é bem bonito, mas precisa trabalhar na prática, prá que a gente consiga ser cidadão perante o Estado, um cidadão de direitos e obrigações. Para concluir, hoje o grande desafio em relação à CF 88, o maior desafio do Estado, vai ser a questão da sustentabilidade, porque é complicado e difícil eu pensar em ver os benefícios do Estado brasileiro chegarem às nossas comunidades através de empreendimentos, ou seja, de recursos de compensação ambiental. O Estado acaba com algo nosso, toma alguma coisa da gente e depois paga da maneira como acha que deve ser pago, então, eu acho que é preciso o Estado brasileiro pensar melhor sobre sustentabilidade para os povos indígenas, porque a verdadeira sustentabilidade tem que nos assegurar o exercício da nossa cidadania.

## **Entrevistado 2: R. J. M**

**Perfil: Gerente de Gestão Socioambiental do ICMBIO, desde maio de 2010 lotado no Parque Nacional do Araguaia, formado em biologia, com mestrado em ciências florestais.**

### **Resposta à Pergunta 1:**

*Você começou por um marco interessante, que é a CF 88, eu acho que ela trouxe para a questão do direito originário algo muito parecido que aconteceu também com a questão dos direitos difusos, que é o caso do meio ambiente. O artigo 235 trata do meio ambiente e o 231 da questão indígena e a CF 88 é um marco que reconhece o direito originário, reconhece os direitos difusos, mas não foi capaz de garantir a implantação e a garantia desses direitos, então, o que a gente vê hoje é uma violação dos dois direitos, do originário, dos povos indígenas, e dos difusos, das pessoas, do povo brasileiro, de ter um ambiente saudável. Isso acontece porque existe um aparato legal e normativo, legislações relacionadas e sistemas, que são muito mais avançados do que os órgãos responsáveis pela sua execução. Então, o Brasil é reconhecido internacionalmente pela sua legislação ambiental e indígena, apesar de ainda ter muita coisa para avançar, mas no campo prático, saindo da formalidade, isso se reflete muito pouco na garantia desses direitos, então, acho que o Estado brasileiro tem uma grande dívida com os povos indígenas porque, provavelmente, a única grande política que trouxe realmente transformações e garantias para os povos indígenas foi a política de demarcação de terras indígenas, que com todas as deficiências avançou bastante. Agora, a questão da auto-sustentabilidade dos povos nessas terras indígenas, da proteção, da relação desses povos que são beneficiários dessas terras com a sociedade nacional, nisso, o Estado brasileiro ainda é muito deficiente, na minha visão.*

## Resposta à Pergunta 2.

*Eu acho que o conceito de cidadania tem que ter uma releitura para sua aplicação aos povos indígenas, até porque a diversidade de formas de organização e níveis de assimilação da cultura, da ordem legal e institucional varia muito, desde aqueles completamente isolados até aqueles que já são completamente assimilados, então, claro que a aplicação desse conceito de modo uniforme vai trazer efeitos diferentes para os diferentes povos. Então, acredito, é uma questão que os cientistas sociais devem trabalhar, mas, talvez, fosse necessário identificar diferentes conceitos para diferentes níveis de relação e integração dos povos com a sociedade.*

## Resposta à Pergunta 3:

*A minha análise é prejudicada pela minha trajetória recente com os povos indígenas. No caso do ICMBIO, há 10 anos atrás seria inimaginável a corrente do ambientalismo que defende maior participação ganhou espaço. Apesar desse avanço do socioambientalismo com povos tradicionais, existe um reconhecimento e respeito ao direito originário nas áreas de sobreposição e uma gestão conjunta com a FUNAI visando a gestão territorial das terras indígenas, que já é um passo além da questão da sobreposição. No caso da política ambiental, ainda existe muita desinformação e divergência, mas dá prá ser otimista. No caso dos demais órgãos, têm se tentado romper com vícios antigos, que são deliberados, os órgãos foram sucateados e sem autonomia, mas existe uma tentativa de romper com isso, mas uma tentativa atrapalhada, de cima prá baixo, sem respeitar o que diz a CF 88 e os tratados, que todas as políticas têm que ter a participação dos povos e a reestruturação é a política que mais afeta os povos e foram feitas sem isso, de modo muito restrito. É necessário um maior debate entre o ambientalismo e o indigenismo. Os dois lados têm um entendimento limitado do lado oposto e isso por vários motivos: são escolas de pensamento distintas, a antropologia e a ecologia, são de campos ideológicos antagônicos, no campo prático isso gera uma disputa por gestão dos territórios, mas, apesar disso, o maior problema das visões e políticas convergirem seja a falta de diálogo, e isso não é restrito a esses campos. É uma posição surreal, porque um é o maior aliado do outro. Avançamos muito nisso, mas um filão de trabalho desses dois campos é uma maior parceria, com maior proximidade.*

## Entrevistado 3: A. P.

**Perfil: Liderança Indígena Guarani-Kaiowá e Membro do Conselho Nacional da Política Indigenista (CNPI)**

## Resposta à Pergunta 1:

*Bom, eu vejo assim que, a luta dos povos indígenas, principalmente prá ganhar o direito da Constituição de 88, foi toda uma luta do movimento indígena, foi uma coisa que o Brasil quis dar também ou o país acho que era interessante colocar na CF direitos indígenas. Com a luta dos povos indígenas de 70 prá cá, até 1988, a gente conseguiu conquistar o mundo prá aprovar nosso direito na CF. Isso foi ganhando campo e conseguimos em 88 aprovar na CF nosso direito, direito à terra, à educação,*

saúde, tudo isso é importante pra nós. Temos muitos direitos no país, tem 169, outros direitos também que tá na CF, vários pareceres na educação e na saúde, mas assim, o que falta no nosso país é, talvez, como aplicar, fazer valer a lei, fazer cumprir a lei. Isso tem uma dificuldade, porque a lei não consegue andar sozinha, precisa de política. E a política do nosso país, principalmente o Brasil, ela é uma política pra não indígenas e ricos também, então, precisa pensar como fazer as políticas pra prevalecer o direito indígena. Quem tem direito? Os grandes latifundiários, os grandes banqueiros, os grandes empresários. O que predomina nas nossas terras hoje? Gado, soja, arroz, a cana, então, nós não temos muito direito na prática. Então precisa ser discutido, o país precisa ter uma nova mentalidade. Na verdade, ainda, quando se fala que o Brasil é independente, não existe independência, porque isso é quando você respeita o direito de alguém, respeita o direito de outro, respeita-se o direito de alguns e de outros não, principalmente os das comunidades indígenas. Então, veja, o próprio SPI não foi feito pra respeitar direito indígena, foi pra remover indígenas de suas terras. Isso durou muitos anos e depois foi mudando, mudou pra FUNAI. A FUNAI também levou 20 anos pra fazer uma mudança de ideia, porque ela seguia o mesmo padrão do SPI, mas com a entrada do Presidente Lula, mudou alguma coisa, principalmente o último mandato dele, a nova estruturação. Mas a nova estruturação traz pra nós um problema que é importante, mas que no momento ainda não está sendo implantado, como trabalhar, não tem recursos humanos. Hoje tem lugar que não tem transporte, não tem...né? As terras nossas não são demarcadas, então, é muito difícil você acreditar em direitos indígenas se não tem uma política voltada pra questão indígena, pra resolver os problemas do nosso país. Então, é muito difícil a gente falar que temos direito se na prática não acontece nada. Mas eu penso que está no caminho. Tem boas intenções, mas ainda precisa ser resolvidas, não temos direito à terra, não temos direito à alimentação, principalmente os guarani-kaiowá, a não ser essa cesta básica, né? Então precisa assim, mudar o cérebro do nosso país e o cérebro dos nossos governantes, principalmente o presidente da república, senadores, deputados federais e estaduais, desde prefeito a vereador, precisa mudar, porque nós existe, então tá na lei, mas nada é feito, porque as pessoas que comandavam aqui, foram embora os pais, mas os filhos ficaram e ficaram com a mentalidade de europeu explorador. Então, ainda tá essa mentalidade e quem governa tem a mesma mentalidade do europeu, na forma da lei. Eles criaram lei, mas não respeitam, isso é o que é mais grave em nosso país.

**Resposta à Pergunta 2: Você mencionou mudanças recentes na relação entre o Estado e os povos indígenas, principalmente na última gestão do Presidente Lula. Que mudanças você observou?**

*Eu observei assim, nós nunca éramos recebidos pelo Presidente da República, né? Ele recebeu nós, fomos recebidos por ele, ele conseguiu o que o movimento queria, tinha pedido um Conselho, o Conselho Nacional de Política Indigenista, não conseguimos. Mas foi criada uma Comissão Nacional de Política Indigenista, como a CNPI. Isso foi um avanço, a gente discutiu vários temas, principalmente o Estatuto dos Povos Indígenas, conseguimos pautar de novo, então isso foi um avanço. E também a FUNAI ter mais funcionários, porque tinha muito pouco, foi aberto um concurso público na*

*época. Isso tudo na época do Presidente Lula, então, tá melhorando aos poucos. Tem avanços sim, mas precisa avançar mais. O problema é tanto, que o que avança é muito pouquinho pro tanto de problema que a gente tem.*

### **Resposta à Pergunta 3: O indígena hoje é um cidadão brasileiro? O que é ser um cidadão?**

*Indígena é um cidadão, é um cidadão brasileiro. Como nós, guarani, existimos em várias partes do país, existe no Paraguai, existe na Argentina, Bolívia e em seis estados, a gente tinha que ser muito respeitado, porque somos pessoas que já existiam aqui. Mas, assim, a mentalidade do povo brasileiro da política, parece que meio ambiente e indígenas, não existem prá eles. Porque a mentalidade dele é de explorar. Eu comparo ainda nosso país com 500 anos atrás, não mudou muitas coisas. Tem algumas coisinhas que fala que nós tem direito, só que nós não tem acesso a esse direito, então, é muito complicado falar que... Acho que um cidadão brasileiro precisa ser respeitado como pessoa, como gente, e como... Prá ser um cidadão, o indígena precisa de ter as terras demarcadas, serem respeitados pelas autoridades do nosso país, porque nós somos os primeiros, nós somos os verdadeiros brasileiros, como diz o ditado, então, tem que ser respeitado como ser humano, como nação, como guarani, como outras nações. Agora, não é só resolver o problema da terra. A gente vai receber agora essa terra degradada, precisa recuperação dessas terras, precisa de recuperação ambiental, precisa de muita coisa, então, o governo não é só receber as terras, precisamos ter como receber essa terra, como trabalhar essa terra, nós precisa de instrumento prá fazer isso, então, não basta só ganhar a terra, precisa de uma política estruturante prá essas coisas. Eu vejo assim que tem mudanças, porque tem diálogo, pelo menos se dialoga mais agora. Só que a estrutura é muito pouca. Primeiro vem a estrutura humana, que é muito pouca. E depois vem o recurso econômico, que também é muito pouco, porque o Brasil quer fazer economia e acaba fazendo economia em cima de quem é sempre mais pobre. Então, isso é muito complicado de você promover a vida de um povo que necessita, que está nas piores situações, morrendo, como é o caso do nosso povo, nos não tem a justiça, não tem a segurança, então, que promoção social nós tá fazendo? Até eu fico com vergonha, porque eu to à frente de um povo, de uma nação guarani como liderança, sem conseguir fazer muita coisa a não ser chorar junto, né? Eu vejo que pouca coisa tá acontecendo com essa promoção social que existe dentro da FUNAI, precisa ter mais força, e mais, eu vejo que toda instituição a nível de Brasil, ela não é voltada pros pequenos, tanto indígena, tanto trabalhadores, sem terra, quilombolas, é mais voltada pro grandão, você já viu banco quebrar? Nunca quebra. Pobre morre, mas ninguém dá uma força prá ele, então, precisa ser discutido. Na vida dos guarani o que vale é a vida, não é o econômico, então, precisa, talvez, fazer essa mudança e nós precisa de viver bem. Porque nós vivia bem. Se tem brasileiro, se tem outros povos aqui, porque os próprios guarani deram assistência a esses povos. Tem livros que falam, principalmente cabeça de vaca, os jesuítas, italiano, que na época tinha muita comida e quem tinha comida, roça e alimentação mesmo eram os guarani. Os jesuítas foram sustentados pelos guarani prá poder existir esse Brasil hoje. Então, nós nem merece tá sofrendo, porque nós não somos do mau, nós somos do bem. Então, acho que o nosso país precisa dar uma olhada prá isso.*

#### **Resposta à Pergunta 4:**

*Então, eu vejo as bolsas como tudo importante. Eu acho que desde a aposentadoria, bolsa-família, salário maternidade, só que tinha que ter uma discussão prá isso, a cesta básica. Não é chegar lá e despejar: ó, tá com fome, joga lá, tipo tratar como animal, despeja lá cesta básica prá ele, sem muito uma discussão, você não promove um povo sem discussão. Não adianta eu dar cesta básica, eu dar um trator prá ele, eu dar muito dinheiro prá ele, se não tem uma discussão prá quê aquela finalidade. Então, precisa ter outra discussão mais assim, tem o projeto, mas é um degrau prá você subir de vida, não é um degrau prá você baixar sua vida. Precisa ser discutido, então, é importante, mas do jeito que tá eu tenho questionado todos os projetos de governo, nenhum foi discutido, então, quanto mais o governo entra na nossa vida mais pior fica, então, precisa discutir mesmo a fundo isso aí. Eu tenho pesquisa assim, de colega, numa região nossa, a violência começou e a turma parou de trabalhar depois que começou a entrar dinheiro prá aposentado, começou a exploração de idoso, começou a exploração de pessoas da própria cidade, taxistas, mercados, então, isso precisa ser rediscutida essa situação, porque a gente tem experiência onde alguns países que o governo não ajuda com nada e nossos parentes guarani vivem muito bem e feliz da vida. Eu queria que todo povo brasileiro entendesse que nós, indígenas, principalmente guarani-kaiowá, faz parte desse país e precisa ser considerado como ser humano e ser respeitado como cidadão brasileiro.*

#### **3.4 Análises das Entrevistas**

De acordo com Franco, para analisar conteúdos é importante proceder à definição de um “sistema categórico”, ou seja, de classificação dos “elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos (Franco; *op. cit.*: 59). Além disso, é importante procurar definir tal sistema *a posteriori*, ou seja, depois de colher as falas, conteúdos e respostas dos entrevistados. Desse modo, identificamos 10 categorias a partir das respostas dos entrevistados, as quais listamos no Quadro 5, abaixo:



**Quadro 5 – Sistema de Classificação Elaborado a Partir das Análises das Entrevistas**

PROBLEMAS / CATEGORIZAÇÕES	APARECEU NA ENTREVISTA 1	APARECEU NA ENTREVISTA 2	APARECEU NA ENTREVISTA 3
Reconhecimento dos povos indígenas como principais sujeitos de suas conquistas e direitos (“fator indígena”)	X		X
Reconhecimento de uma maior sensibilidade por parte dos governantes na atualidade como fator importante para a efetivação dos direitos indígenas (avanço)	X		X
Reconhecimento do Estado como o principal violador dos direitos dos povos indígenas (retrocesso)	X	X	X
Identificação da <i>sustentabilidade</i> e da <i>autonomia</i> como os principais desafios do Estado para equacionar a <i>questão indígena</i> brasileira	X	X	X
Identificação da ideia de <i>cidadania</i> dos povos indígenas com <i>autonomia</i>	X		X
Reconhecimento da ideia de <i>cidadania</i> para os povos indígenas como algo heterogêneo			X
Associação da ideia de efetivação de direitos sociais à necessidade de maior <i>participação</i> dos povos indígenas na formulação das políticas públicas ( <i>a priori</i> e não <i>a posteriori</i> )	X		X
Identificação da ideia de <i>promoção social</i> com um processo sem diálogo com os povos indígenas			X
Cidadania dos povos indígenas identificada com a ideia de respeito aos direitos conquistados			X
Identificação da ideia de cidadania dos povos indígenas com a metáfora da “moeda de troca”, e/ou compensação financeira do Estado, em vista do desrespeito aos direitos indígenas conquistados, sobretudo em relação ao direito à terra			X
Cidadania como um fator capaz de assegurar a <i>sustentabilidade</i> dos povos indígenas			X
Identificação da ideia de cidadania com a existência anterior dos povos indígenas no continente, em relação ao colonizador europeu			X
Percepção da existência de mais retrocessos que avanços na política indigenista brasileira atual	X	X	X

Considerando que a hipótese inicial do estudo inferiu que a atual política indigenista estatal brasileira e o projeto de *promoção e proteção social dos povos indígenas* procuram estabelecer uma ruptura com os projetos anteriores, de caráter *integracionista* com base na tutela, e que esse *projeto político* tem como principal referência a ideia de *cidadania* associada à inclusão desses povos em políticas sociais, estabelecemos como critério para categorização as falas que estivessem relacionadas a tais pressupostos.

Desse modo, elencamos as seguintes categorizações:

1. O entrevistado reconheceu os povos indígenas como sujeitos ativos no que se refere às conquistas referentes aos direitos dos povos indígenas. Sobretudo nas falas das lideranças esse fator foi mencionado, demarcando a importância dos movimentos e da luta indígena e retirando o Estado da condição de ator dadivoso e/ou benevolente;
2. O entrevistado reconheceu que na atualidade há mais sensibilidade por parte do Estado e dos governantes para a *questão indígena*, sendo esse fator identificado nas três falas como um avanço em relação aos projetos indigenistas anteriores;
3. O entrevistado reconheceu o Estado como o principal violador dos direitos dos povos indígenas e, nesse sentido, esse fator pode ser associado à ideia de retrocesso, ou falta de avanço;
4. O entrevistado identificou a *sustentabilidade* e a *autonomia* dos povos indígenas como os principais desafios do Estado para equacionar a *questão indígena* brasileira na atualidade, e não a questão referente à *cidadania*;
5. O entrevistado identificou a ideia de *cidadania indígena* diretamente ao equacionamento da questão da *autonomia* dos povos indígenas, especialmente no que se refere ao aspecto econômico;
6. O entrevistado reconheceu a ideia de *cidadania indígena* como algo heterogêneo em vista da diversidade étnica e dos diferentes níveis de contato dos povos indígenas em relação à sociedade nacional e, nesse sentido, um desafio para o Estado;
7. O entrevistado associou a ideia de efetivação dos direitos sociais dos povos indígenas à necessidade de maior *participação* dos indígenas não apenas no acesso às políticas sociais, mas, sobretudo, *a priori*, ou seja, na etapa de formulação dessas políticas;
8. O entrevistado identificou a *promoção social dos povos indígenas* como um processo vazio devido ao fato de não haver suficiente diálogo do Estado com os povos indígenas para a elaboração das políticas sociais, o que está em estreita relação com a categoria anterior (7);
9. O entrevistado associou a ideia de *cidadania dos povos indígenas* à possibilidade de total usufruto dos direitos indígenas conquistados e, nesse sentido, implicitamente, fez uma crítica ao Estado no sentido de que se não há respeito a tais direitos e que, desse modo, igualmente não pode haver *cidadania indígena* plena;

10. O entrevistado identificou a *cidadania dos povos indígenas* com algo negativo, com o fato de que o Estado tem uma “dívida a pagar” com os indígenas e utiliza a estratégia de inclusão em políticas sociais como “moeda de troca” para “compensar” a violação dos direitos que ele mesmo pratica, sobretudo no que se refere no acesso à terra.

Após a sistematização dos sistemas classificatórios que emergiram do processo de análise das entrevistas, esboçamos algumas conclusões e aferimos que, em boa medida, há a percepção de *avanços e mudanças* no atual projeto indigenista estatal, atribuído à existência de maior diálogo por parte do Estado para com os povos indígenas e de maior disposição em reconhecer os direitos conquistados, mais do que pelo fato de haver uma preocupação e um *projeto político* do Estado no sentido de promover a *cidadania indígena*. Percebemos que a ideia de *retrocesso*, quando suscitada, aparece relacionada ao fato de que o próprio Estado não respeita esses mesmos direitos e, nesse sentido, acaba por invalidar ou anular os *avanços*. Notamos a tendência de que os povos indígenas já se sintam na condição de *cidadãos* brasileiros, porque a ideia de cidadania, neste caso, está associada ao fato histórico desses povos se reconhecerem como os primeiros habitantes do território brasileiro, mais do que ao fato do Estado promover políticas sociais para realizar essa condição. Outra percepção é a de que há a necessidade de mais diálogo por parte do Estado para com os povos indígenas para equacionar a questão da *autonomia* dos povos indígenas, que não é só econômica e, igualmente, a questão da *sustentabilidade* nos territórios tradicionais como condição para o exercício da *autonomia* em suas diversas variações.

### **3.5 Notas de Observação Participante**

As notas de observação participante tiveram relevância fundamental no âmbito desse estudo e permitiram capturar falas institucionais sem a necessidade da realização de entrevistas, conforme explicamos. Isso ocorreu com três atores do *campo* do indigenismo estatal que planejávamos entrevistar: o Presidente da Funai, o Diretor de Promoção do Desenvolvimento Sustentável e a Coordenadora Geral de Promoção dos Direitos Sociais. A realização de palestras institucionais destinadas à capacitação dos novos servidores da Funai possibilitou capturar as impressões desses atores sobre o projeto político de *promoção e proteção social dos povos indígenas* sem a necessidade da realização de entrevistas. Tais notas são descritas a seguir.

Por ocasião da apresentação da nova *Coordenadora Geral de Promoção dos Direitos Sociais*, pelo Diretor de Promoção do Desenvolvimento Sustentável, foram feitas observações sobre o “novo” momento da política indigenista estatal. Nas palavras desse Diretor, a nova *Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPDS)*, “na atualidade, ainda se configura, em grande parte, como uma *Diretoria de Assistência* e a transição para a uma efetiva atuação, no sentido da *promoção dos direitos sociais* dos povos indígenas, ainda não ocorreu”. O Diretor também ressaltou que a mudança de uma “política de balcão” para uma “política de planejamento”, que não privilegia relações políticas e demandas regionais pontuais, mas as diretrizes e os eixos da política indigenista, também precisam ser mais bem estruturados e que espera sejam realizadas mudanças no que chamou de “eixos decisórios” da nova Diretoria, os quais, anteriormente, centravam-se apenas na figura do Diretor, mas que hoje é necessário que se atendam as temáticas relacionadas não apenas à própria Diretoria, mas também aos governos municipais e estaduais, algo que ainda precisa avançar nas ações de sua responsabilidade, tendo em vista o tema da *promoção dos direitos sociais* e do *desenvolvimento sustentável*.

Por fim, explicou que, na sua visão, o desafio atual da Funai é fazer com que a DPDS trate do tema de sua competência, cuja estrutura, com quatro novas Coordenações Gerais, abrangendo temas específicos, contribuam para a *promoção do desenvolvimento sustentável* dos povos indígenas, sendo necessário, para tanto, que as Coordenações Gerais trabalhem de forma articulada, “sem brigas internas” e com integração, em nível profissional e institucional. Contudo, disse também, que esse nível de articulação é insuficiente, precisando de aperfeiçoamento e que isso é um desafio para os próximos anos, ou seja, fazer com que a DPDS possa trabalhar em torno da temática do *desenvolvimento sustentável*, cujo significado essa Diretoria “ainda carece de entender” (*sic*).

A nova *Coordenadora Geral de Promoção dos Direitos Sociais*, apresentada nessa ocasião, ressaltou duas ações como prioritárias para a sua gestão: qualificar as ações e estruturar as políticas, em articulação com outros entes federados, visando o apoio para o acesso dos indígenas às políticas sociais, além de maior apoio à gestão descentralizada por parte das unidades regionais, fortalecimento do protagonismo indígena e desenvolvimento de um sistema de monitoramento das informações relativas aos povos indígenas. Manifestou grande preocupação quanto à qualificação

dos dados da política indigenista, ressaltando que a CGPDS foi uma das poucas Coordenações Gerais da Funai que já vinha trabalhando nesse sentido, inclusive com a elaboração de conceitos, durante o “processo da reestruturação”. Como desafios a serem perseguidos, a nova Coordenadora Geral ressaltou a necessidade de uma *promoção* articulada com outras Coordenações Gerais, a *promoção* do desenvolvimento sustentável e o apoio e participação da Funai nos projetos do Sistema ONU, para que haja mais “sinergia” entre os vários projetos destinados aos povos indígenas.

Sobre a diferença entre o novo projeto indigenista e o anterior, também foi possível fazer observações por ocasião das reuniões realizadas com os servidores da CR Palmas no âmbito do GT da Ilha do Bananal, os quais afirmaram não saber a finalidade para a qual havia sido criado um setor de *promoção social*, e ainda, que não notavam diferença entre esse setor e o anterior, de *assistência*.

Sobre as diversas políticas indigenistas estatais do Brasil, o ISA observou a existência de uma relação direta entre os variados projetos políticos e a estrutura do órgão indigenista oficial, a Funai, que sempre “refletia a proposta de integração dos povos e seus territórios”, de modo que “as divisões administrativas foram organizadas conforme as diversas fases de passagem do isolamento à civilização: atração, pacificação, sedentarização e nacionalização (integração)”<sup>34</sup>. Seguindo essa lógica de análise, verificamos que, antes da reestruturação, a Funai de fato seguia a lógica classificatória do Estatuto do Índio nos nomes dos Departamentos, de modo que à Coordenação Geral de Índios de Recente Contato (CGIRC) cabiam os assuntos relativos aos índios recentemente contatados; à Diretoria de Assistência, (DAS) os assuntos referentes os povos indígenas considerados já “integrados” à população brasileira; e à Coordenação Geral de Índios Isolados (CGIID), os índios sem nenhum tipo de contato com a sociedade nacional.

---

<sup>34</sup> Disponível em [http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/o-servico-de-protecao-aos-indios-\(spi\)](http://pib.socioambiental.org/pt/c/politicas-indigenistas/orgao-indigenista-oficial/o-servico-de-protecao-aos-indios-(spi)). Acesso em 10 de abril de 2012.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolvemos este estudo partindo do fato histórico de que ao longo da história do Brasil os povos indígenas foram expropriados de seus territórios tradicionais, sofrendo as conseqüências de políticas indigenistas voltadas à sua *assimilação* e *integração*, as quais contribuíram para a conformação de um processo amplo de perdas culturais, sociais, econômicas e simbólicas, e ainda, que a política indigenista estatal sempre esteve marcada pela existência de *projetos políticos* que apresentavam correspondência com os paradigmas e diretrizes econômicas de cada época.

Analizamos o atual *projeto político* do Estado brasileiro para os povos indígenas a partir uma análise da política social indigenista e de um recorte analítico na Ação de *promoção e proteção social dos povos indígenas*, inferindo que esse atual *projeto* se realiza por meio de articulação interinstitucional, coordenada pela Funai, visando à inclusão dos povos indígenas em políticas sociais universais, as quais, por sua vez, foram desenhadas não para atender os povos indígenas, mas o conjunto da população brasileira classificada como *pobre*, segundo uma conceituação economicista de pobreza.

Por meio da análise documental e da prática da observação participante realizada no órgão indigenista oficial, concluímos que apesar de haver uma forte ruptura discursiva com os projetos anteriores, o atual *projeto político* indigenista estatal fica atado às diretrizes econômicas que o Brasil prescreve para o avanço econômico do país e para a população brasileira em geral como o melhor caminho para o *desenvolvimento* e para a formação de uma nação competitiva internacionalmente. As novas atribuições da Funai definidas após a reestruturação foram redirecionadas à superação do modelo de prestação de *assistência* para outro que possibilite aos povos indígenas “a superação das assimetrias observadas em relação à sociedade nacional”. Tais assimetrias estão, em larga medida, em referencia às diferenças socioeconômicas que os indígenas apresentam em relação à sociedade nacional e que o Estado julga necessário eliminar como forma de proporcionar mais *cidadania*.

Contrapondo essas diretrizes desenvolvimentistas com as demandas dos próprios povos indígenas, o atual *projeto político* pouco contribui para restituir aos povos originários aquilo que eles mesmos consideram essencial para a continuidade de sua existência de forma *autônoma* e

*sustentável*. Ou seja, ainda que inegavelmente o atual *projeto político* indigenista estatal apresente uma forte ruptura discursiva com os projetos anteriores, notável pela incorporação da ideia de efetivação de direitos, e ainda que o Estado cada vez mais reconheça que o processo colonizatório representou uma violação dos direitos dos povos indígenas, o atual projeto de *promoção e proteção social dos povos indígenas* e a categoria da *cidadania*, protagonista desse projeto, pouco dialogam com as demandas dos povos e movimentos indígenas por maior *autonomia, participação, autodeterminação e sustentabilidade*, sendo formas precárias de restituição desses danos históricos. Também notamos que o Estado reifica a ideia de *cidadania* e seu exercício com os benefícios e consequências do acesso às políticas sociais, como o documento básico, o acesso a alimentos, à transferência de renda em si, e assim sucessivamente. Contudo, as categorias que para os povos indígenas são capazes de assegurar uma medida de *igualdade* perante a sociedade nacional, como *autonomia, participação e autodeterminação*, figuram de forma coadjuvante no discurso estatal, estando ainda pouco incorporadas no desenho das políticas.

A observação desse descompasso, agravada pelo fato de que os povos indígenas são chamados sempre *a posteriori* a participar do processo de elaboração das políticas depois, ou seja, depois que elas já tiveram seus desenhos discutidos e aprovados, sendo sequer consultados, nos termos do Convênio 169, faz com que, em vista da dificuldade de se equacionar a *questão indígena* a partir do reconhecimento e da demarcação das terras indígenas, o atual projeto político indigenista estatal brasileiro busque, e encontre, no *campo* das políticas sociais universais, “medidas e políticas compensatórias” para os povos indígenas. Tais políticas, ao invés de restituírem as condições para que os povos indígenas vivam conforme suas próprias lógicas organizativas e diretrizes socioeconômicas, acabam por compor um conjunto de práticas que contribuem para a reprodução das relações assimétricas de poder entre o Estado e os povos originários.

Apesar de haver a percepção de *avanços e mudanças* no atual *projeto político* indigenista estatal, atribuído à existência de maior diálogo por parte do Estado para com os povos indígenas e de maior disposição em reconhecer os direitos conquistados, a ideia de *retrocesso* está presente no fato de que o próprio Estado não respeita esses direitos e, nesse sentido, acaba por invalidar os *avanços*. Além disso, uma vez que já há a percepção dos povos indígenas como *cidadãos* do Estado brasileiro, as políticas sociais que centram seu objetivo nessa condição acabam por não

fazer sentido para os próprios povos indígenas, que reivindicam mais espaço político para que seja possível estabelecer um diálogo intercultural satisfatório com o Estado visando equacionar a questão da *autonomia*, que não é só econômica, e da *sustentabilidade* nos territórios tradicionais.

A atual política indigenista tem se orientado para viabilizar a inclusão dos indígenas, considerados *pobres*, nas políticas destinadas à erradicação da *miséria*, manifestação da *questão social* brasileira. Mas, uma vez que as principais fontes de identidade para os povos indígenas não se fazem presentes nas políticas sociais, e uma vez que as categorias utilizadas pelo Estado, principalmente a de *cidadania*, não estabelece, define ou especifica, o reconhecimento e o respeito às alteridades que os povos indígenas reivindicam, as políticas sociais universais e a própria política indigenista brasileira recém-estruturada contribuem de modo sutil para que o *indigenismo integracionista* tenha uma sobrevida no âmbito da nova política indigenista estatal, constituindo uma nova forma de integração ou um *neointegracionismo*.

Perguntas geradas em função da realização desse estudo e que podem vir a constituir futuras investigações giram em torno de compreender em que medida as reestruturações institucionais no âmbito da política indigenista brasileira apontam para o alargamento dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, visando atender o conjunto dos povos indígenas do Brasil. Isso porque, apenas as mudanças formais no *campo* da política indigenista não chegam de fato a contribuir para a superação do paradigma do indigenismo tutelar que visava à *integração* dos índios à sociedade nacional. Outra questão se refere à efetividade dos recém-criados Comitês Regionais, no âmbito da estrutura da Funai, podendo essas instancias se transformar em estudos de caso para que se cheque a *participação* indígena e se ela está se dando em nível de igualdade, considerando sua composição paritária. Outro aspecto em que os Comitês Regionais podem ser abordados é com relação à garantia de que as políticas públicas ganhem componentes específicos, de acordo com os preceitos da *territorialidade* e da *regionalidade* dos povos indígenas.



## REFERÊNCIAS

**ABREU, Aroldo.** *Para Além dos Direitos. Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

**ANDERY, Maria Amélia et. alli.** *Para Compreender a Ciência – Uma Perspectiva Histórica.* Rio de Janeiro: Gramond, 2007.

**ARAÚJO, Ana Valéria & LEITÃO, Sérgio.** *Direitos Indígenas: Avanços e Impasses Pós-1988.* In: SOUZA LIMA, A.C. & BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III.* Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

**ARAÚJO, André Luís de Oliveira.** *Contribuições a Uma Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Indigenista.* In: ARAÚJO, A. & VERDUM, R. (Orgs.). *Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural Junto aos Povos Indígenas: O Desafio da Interculturalidade.* Secretaria de Agricultura Familiar & Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. MDA. Brasília – DF, 2010.

**ATHIAS, Roberto.** *Temas, Problemas e Perspectivas em Etnodesenvolvimento: Uma Leitura a Partir dos Projetos Apoiados pela OXFAM (1972-1992).* In: SOUZA LIMA, A.C. & BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.). *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases para uma Nova Política Indigenista.* Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

**AYLWIN, José.** *Os Direitos dos Povos Indígenas no Mato Grosso do Sul, Brasil: Confinamento e Tutela no Século XXI.* São Paulo: Artes Gráficas, 2009.

**BAINES, Stephen Grant.** *Tendências Recentes na Política Indigenista no Brasil, na Austrália e no Canadá.* Série Antropologia nº 224. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. *É A FUNAI Que Sabe: A Frente de Atração Waimiri-Atroari.* Tese de Doutorado. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1988.

**BALANDIER, Georges.** *Antropologia Política.* Tradução de Octavio M. Cajado. Difusão Europeia do Livro, Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1969.

**BARROSO-HOFFMANN, Maria.** *Fronteiras Étnicas, Fronteiras de Estado e Imaginação da Nação: um Estudo Sobre a Cooperação Internacional Norueguesa Junto aos Povos Indígenas.* LACED, Contra-capa, 2008.

\_\_\_\_\_. *et alli.* *Povos Indígenas Além das Fronteiras Nacionais: As Relações Brasil-Noruega e a Construção de Uma Comunidade Indígena Transnacional.* In: “IX Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste. Construindo o Diálogo: Caminhos, Redes e Relacionamentos”. Manaus, 2005.

**BECKER, Howard S.** *Segredos e Truques da Pesquisa*. Trad.: Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

**BECKHAUSEN, Marcelo Vilas.** *As Consequências do Reconhecimento da Diversidade Cultural*. In: SCHWINGEL, L. R. (Org.). Povos Indígenas e Políticas Públicas de Assistência Social no Rio Grande do Sul: Subsídios para a Construção de Políticas Públicas Diferenciadas às Comunidades Kaingang e Guarani. Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em [www.comin.org.br/news/publicacoes/1206992592.pdf](http://www.comin.org.br/news/publicacoes/1206992592.pdf). Acesso em 25.0.2010.

**BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete.** *Política Social: Fundamentos e História*. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

**BERNO, Alexandre Alberto.** *A Legitimação Constitucional Ad Processum dos Índios em Face do Não Atendimento dos Direitos Indígenas: O Direito Brasileiro e a Corte Interamericana de Direitos Humanos*. UFF. - Niterói: Convênio Conselho da Justiça Federal, Universidade Federal Fluminense, 2007.

**BICALHO, Nair Heloísa.** *Projeto de Pesquisa Orçamento Participativo no DF: Democracia Direta e Cidadania*. Universidade de Brasília, 2011.

**BRASIL.** *Decreto Nº 36.098, de 19 de Agosto de 1954. Promulga a Convenção Sobre o Instituto Indigenista Interamericano, Concluída em Patzcuaro, México, a 24 de fevereiro de 1940.*

**BRASIL.** *Decreto Legislativo Nº 143, de 20.06.2002. Aprova o Texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho Sobre os Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.*

**BRASIL.** *Decreto Nº 7.056, de 28 de dezembro de 2009. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, e dá outras providências.*

**BRASIL.** *Informações Sobre CRAS que Atendem a Populações Indígenas Cadastradas no Censo SUAS/CRAS*. Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica, Coordenação Geral de Acompanhamento das Ações de Proteção Social Básica. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: 2010.

**BRASIL.** *Lei Ordinária Nº. 6001, de 19 de Dezembro de 1973. Dispõe Sobre o Estatuto do Índio.*

**BRASIL.** *Lei Ordinária Nº. 12.314, de 19 de Agosto de 2010.*

**BRASIL.** *Norma Operacional Básica – Construindo as Bases Para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

**BRASIL.** *Novo Código Civil. Lei nº 10.403 de 10 de janeiro de 2002.*

**BRASIL.** *Primeiro Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas.* Consórcio ABRASCO (Associação Brasileira de Saúde Coletiva) & Institute of Ibero-American Studies, Goteborg University, Suécia. Projeto Vigisus II - Banco Mundial – Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), 2008-2009.

**BRASIL.** *Relatório de Acesso dos Povos Indígenas ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família.* Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Brasília, 2004.

**BRASIL.** *Relatório Final da Comissão Externa da Câmara dos Deputados.* Brasília, 2004.

**CALEFFI, Paula.** *O Que É Ser Índio Hoje? A Questão Indígena na América Latina / Brasil no Início do Século XXI.* In: Diálogos Latinoamericanos 007. Universidade de Aarhus, 2003.

**CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto.** *Sobre o Diálogo Intolerante.* In: GRUPIONI, L. *et. alli.* Povos Indígenas e Tolerância. São Paulo: EDUSP, 2001.

**CARNEIRO DA CUNHA, Manuela.** *O Futuro da Questão Indígena.* Estud. av. [online]. 1994, vol. 8, n.º. 20. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141994000100016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000100016). Acesso em 20.10.2010.

**CARVALHO, Maria Janete Albuquerque de.** *Os Guarani e as Políticas Fundiárias do Estado Brasileiro – Dinâmica Social e Reconfiguração Territorial em Santa Catarina.* Dissertação de Mestrado Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília. Orient.: Prof.<sup>a</sup> Dra Antonádia Borges. Brasília, 2008.

**CARVALHO, Othília Maria Baptista de.** *Políticas de Transferência de Renda a Povos Indígenas.* In: Povos Indígenas no Brasil 2006/2010. Instituto Socioambiental, 2011.

**CASTEL, Robert.** *Metarmofoses da Questão Social.* Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

**CERNEV ROSA, Marcelo Caetano.** *Considerações Sobre Duas Diferentes Formas de Se Fazer Etnologia.* Terra e Cultura, Londrina/PR., v. 37, n. 37, p. 39-55, 2003. Disponível em: [http://web.unifil.br/docs/revista\\_eletronica/terra\\_cultura/37/Terra%20e%20Cultura\\_37-4.pdf](http://web.unifil.br/docs/revista_eletronica/terra_cultura/37/Terra%20e%20Cultura_37-4.pdf). Acesso em 18.02.2012.

**CHAUÍ, Marilena.** *Prefácio do Livro de Lefort, Claude.* A Invenção Democrática. São Paulo, Brasiliense, 1987.

**CLIFFORD, James.** *Diasporas. Routes: Travel and Translation In The Late Twentieth Century.* Cambridge: Mass & London; England: Harvard University Press, 1997.

**COTTA, Tereza Cristina Silva.** *Visões de Proteção Social e Transferência de Renda Condicionada no Brasil e no México.* Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e

Pós Graduação sobre as Américas – Ceppac. Orient.: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria das Graças Rua. Brasília, 2009.

**DEMARQUET, Sônia.** *A Questão Indígena*. Belo Horizonte: Vigília, 1986.

**DEMO, Pedro.** *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Campinas, Ed. Autores Associados, 1995.

**ESCOBAR, Arturo.** *El “Postdesarrollo” Como Concepto y Práctica Social*. In: MATO, D. (Coord.), *Políticas de Economía, Ambiente y Sociedad en Tiempos de Globalización* (pp. 17-31), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

**FAJARDO, Raquel Yrigoyen.** *Aos 20 anos do Convênio 169 da OIT: Balanços e Desafios da Implementação dos Direitos dos Povos Indígenas na América Latina*. In: VERDUM, R. (Org.) *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

**FARAGE, Nádia.** *As Muralhas dos Sertões: os Povos Indígenas no Rio Branco e a Colonização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; ANPOCS, 1991.

**FERRARI, Sílvia Helena de Souza.** *A Experiência de Assistência Técnica e Rural Junto aos Povos Indígenas: Uma Visão do Gestor da Política*. In: ARAÚJO, A. & VERDUM, R. (Orgs.). *Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural Junto aos Povos Indígenas: O Desafio da Interculturalidade*. Secretaria de Agricultura Familiar & Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. MDA. Brasília – DF, 2010.

**FLICK, Uwe.** *Qualidade na Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

**FRANCH, José Alcina.** *Indianismo e Indigenismo en América*. Madrid: Alianza, 1990.

**FRANCO, Maria Laura P. B.** *Análise de Conteúdo*. Série Pesquisa. Brasília, 3ª edição: Liber Livro Editora, 2008.

**FURTADO, Celso.** *Formação Econômica do Brasil*. 25 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

**GEERTZ, Rène.** *Max Weber x Karl Marx*. São Paulo: Hucitec, 1994.

**GONÇALVES, Rosiane Ferreira.** *Políticas Para Autonomia e Sustentabilidade: Uma Relação “Nova” Entre Estado e Povos Indígenas Desde 1988*. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA), 2009. Disponível em: <http://www.laced.mn.ufpr.br/indigenismo/arquivos/GT12%20Ponencia%5BRosiane%20Gon%20E7alves%5D.pdf>. Acesso em 16.04.2011.

**GRAMSCI, Antonio.** *Cadernos do Cárcere*, 6 vols. Ed. Carlos Nelson Coutinho, colaboração de Luiz Sérgio Henriques & Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 1999-2002.

**HOBBSBAWN, Eric J.** *Introdução*. In: MARX, Karl. *Formações Econômicas Pré-Capitalistas*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

**IAMAMOTO, Marilda.** *A Questão Social no Capitalismo*. In: *Temporalis 3*. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2001.

**INESC.** *Mapa da Fome Entre os Povos Indígenas no Brasil I e II: Uma Contribuição à Formulação de Políticas de Segurança Alimentar*. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, 1994-1995.

**IPEA.** *Gastos com a Política Social: Alavanca Para o Crescimento com Distribuição de Renda*. Comunicados do IPEA, nº 75. Fevereiro/2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203\\_comunicadoipea75.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf). Acesso em 30.01.2012.

**IPEA.** *Relatório Nacional de Acompanhamento. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília, Março/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/arquivos/relatorio-nacional-de-acompanhamento.pdf/view>. Acesso em: 18.02.2012.

**IPEA.** *Política Social e Desenvolvimento*. Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise nº 13, edição especial 2007. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_13/PoliticaSocial.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/PoliticaSocial.pdf). Acesso em 30.01.2012.

**ISA.** *Povos Indígenas no Brasil. 2006/2010*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

**JELIN, Elizabeth & HERSHERBERG, Eric.** *Introdução: Os Direitos humanos e a Construção da Cidadania*. In: JELIN, E & HERSHERBERG, E. (Orgs.) *Construindo a Democracia: Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade na América Latina*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

**KUSCHNIR, Karina.** *Antropologia e Política*. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 22, nº. 64, Junho; 2007. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000200014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23. 01. 2012.

**MACHADO, Edinéia Maria.** *Questão Social: Objeto do Serviço Social*. In: *Serviço Social em Revista*, vol. 2, nº 1, jul./dez. 1998. Disponível em <http://www.sservista.uel.br>. Acesso em 15.04.2011.

**MARÉS, Carlos.** *As Novas Questões Jurídicas nas Relações dos Estados Nacionais com os índios*. In: SOUZA LIMA, A. C. de & BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.). *Além da Tutela: Bases Para Uma Nova Política Indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa / LACED, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Direito Envergonhado: O Direito e os Índios no Brasil*. In: DONISETE, L. & GRUPIONI, B. (Orgs.). *Índios no Brasil*. 4ª ed. São Paulo, Global: Brasília. MEC, 2000.

**MARSHALL, Thomas Humphrey.** *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1967.

**MARX, Karl.** *O Capital. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro. O Processo de Produção do Capital*. Volume I. 16ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

**MELATTI, Julio César.** *Antropologia no Brasil: Um Roteiro*. Coleção Curso de Introdução à Antropologia. Convênio Fundação Universidade de Brasília/Open University. In: "O que se Deve Ler em Ciências Sociais no Brasil", vol. 3. São Paulo: Cortez e ANPOCS, 1990. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/49035511/roteiro-melati>. Acesso em 16.04.2011.

**MESQUITA SILVA, Luciana de.** *Diáspora e Identidade Cultural na Literatura de Grace Nichols*. In: Raído, Dourados/MS, v. 4, n. 7, p. 105-112, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/Raído/article/viewFile/593/524>. Acesso em 18.02.2012.

**MONTEIRO, John Manuel.** *Negros da Terra: Índios e Bandeirantes nas Origens de São Paulo*. Companhia das Letras, 1994.

**MONTERO, Paula.** *Tendências da Pesquisa Antropológica no Brasil*. In: GROSSI, M. P. *et. alli* (Orgs) *Ensino de Antropologia no Brasil: Formação, Práticas Disciplinares e Além Fronteiras*. Florianópolis: Nova Letra, 2006.

**MURILO DE CARVALHO, José.** *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

**NETTO, José Paulo.** *Introdução ao Estudo do Método de Marx*. 1ª Edição. Editora Expressão Popular. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. *Relendo a Teoria Marxista da História*. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). *História e História da Educação: O Debate Teórico-Methodológico Atual*. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 1998.

\_\_\_\_\_. *Cinco Notas a Propósito da "Questão Social"*. In: *Temporalis 3*. Ano II. Rio de Janeiro. ABEPSS, 2001.

**OFFE, Clauss.** *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

**ONU.** *Declaração Sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Genebra, 2007.

**PACHECO DE OLIVEIRA, João.** *Pluralizando Tradições Etnográficas: Sobre um Certo Mal-estar na Antropologia*. In: *Saúde dos Povos Indígenas: Reflexões sobre Antropologia*

Participativa. LANGDON, Esther Jean & GARNELO, Luiza (Orgs.). Rio de Janeiro. Contra Capa, 2004.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e Globalização: Povos Indígenas e Agências Multilaterais*. In: SOUZA LIMA, A.C. & BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.) *Etnodesenvolvimento e Políticas Públicas: Bases Para Uma Nova Política Indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa/LACED, 2002.

\_\_\_\_\_. *Uma Etnologia dos "Índios Misturados"? Situação Colonial, Territorialização e Fluxos Culturais*. MANA, v. 4/1, abr. 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Indigenismo e Territorialização: Poderes, Rotinas e Saberes Coloniais no Brasil Contemporâneo*. Contra Capa, Rio de Janeiro, 1998.

**PEIRANO, Mariza.** *The Anthropology of Anthropology*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Harvard. (Publicada em *Série Antropologia N.º. 110*. Brasília: Departamento de Antropologia, UnB), 1991 [1985].

**PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida.** *Política social: Temas & Questões*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais*. 5ª edição – São Paulo: Cortez, 2008.

**POLANYI, Karl.** *A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época*. São Paulo, Campus, 1980

**POUTIGNAT, Philippe & STREIFF-FENART, Jocelyne.** *Teorias da Etnicidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

**RAMOS, Alcida Rita.** *Indigenism. Ethnic Politics in Brazil*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1998.

\_\_\_\_\_. *Convivência Interétnica no Brasil Os Índios e a Nação Brasileira*. Brasília: Departamento de Antropologia, série Antropologia n.221, 1997.

\_\_\_\_\_. *O Índio Hiper-Real*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. *Numero 28, ano 10*, 1995.

\_\_\_\_\_. *Nações dentro da nação: um desencontro de ideologias*. Brasília: Departamento de Antropologia, Série Antropologia, 1993.

**REIS, Elisa.** *Cidadania: História, Teoria e Utopia*. Palestra proferida no Seminário Internacional Justiça e Cidadania. Rio de Janeiro, 1997.

**RIBEIRO, Darcy.** *Os Índios e a Civilização*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1970.

**ROCHA, Everardo Guimarães.** *O Que É Etnocentrismo?* Coleção: Primeiros Passos, 5ª edição. Editora Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Um Índio Didático: Nota Para o Estudo de Representações.* In: ROCHA, E. P. G. *et. alli.* (Orgs.) *Testemunha Ocular - Textos de Antropologia Social do Cotidiano.* Editora Brasiliense: São Paulo, 1984.

**SALVIANI, Roberto.** *As Propostas Para Participação dos Povos Indígenas no Brasil em Projetos de Desenvolvimento Geridos pelo Banco Mundial: Um Ensaio de Análise Crítica.* Dissertação de mestrado apresentada ao Museu Nacional/PPGAS. Rio de Janeiro, 2002.

**SANCHÉZ, Consuelo.** *Autonomia, Estados Pluriétnicos e Plurinacionais.* In: VERDUM, R. (Org.) *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina.* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

**SANTOS, Pablo Bispo dos.** <http://pt.shvoong.com/social-sciences/education/1100054-sobre-sociologia-educacional-pierre-bourdieu/>. Acesso em 15.08.2010.

**SILVA e SILVA, M. O. (Coord.)** *A Política Social Brasileira no Século XXI: a Prevalência dos Programas de Transferência de Renda.* São Paulo: Cortez, 2004.

**SILVA, Rosa Helena Dias da.** *Movimentos Indígenas no Brasil e a Questão Educativa: Relações de Autonomia, Escola e Construção de Cidadania.* Faculdade de Educação do Estado do Amazonas. Trabalho Apresentado na XXII Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 1999.

**SORIANO, Raúl Rojas.** *Manual de Pesquisa Social.* Petrópolis: Vozes, 2004.

**SOUSA, Alcinélia Moreira de.** *A Política de Assistência Social à População Indígena: A Que Será Que Se Destina?* Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS, do Departamento de Serviço Social – SER, da Universidade de Brasília – UnB. Orientadora: Prof. Dr.<sup>a</sup> Rosa Helena Stein. Brasília, 2011.

**SOUSA, Hércio Marcelo de.** *Reforma do Estado e Políticas Públicas de Etnodesenvolvimento no Brasil na Década de 90.* Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, da Universidade de Brasília. Orient.: Prof. Dr. Paul E. Little. Brasília, 2000.

**SOUZA LIMA, Antônio Carlos de.** *A Participação Indígena no Contexto dos Governos Lula.* In: *Povos Indígenas no Brasil 2006/2010.* Instituto Socioambiental, 2011

\_\_\_\_\_. *Diversidade Cultural e Política Indigenista no Brasil.* Publicado em *Tellus*, nº 3, Campo Grande, 2002. Disponível em [www.laced.mn.urfj.br/pdfs/diversidadecultural.pdf](http://www.laced.mn.urfj.br/pdfs/diversidadecultural.pdf). Acesso em 16.04.2011.

\_\_\_\_\_. *Um Grande Cerco de Paz: Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil.* Petrópolis: Vozes, 1995.



\_\_\_\_\_. *Sobre Indigenismo, Autoritarismo e Nacionalidade: Considerações Sobre a Constituição do Discurso e da Prática da Proteção Fraternal no Brasil*. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. (Org.) *Sociedades Indígenas e Indigenismo no Brasil*. Ed. UFRJ/Marco Zero, 1987.

**STAVENHAGEN, Rodolph.** *Etnodesenvolvimento: Uma Dimensão Ignorada No Pensamento Desenvolvimentista*. Anuário Antropológico nº 84: Rio de Janeiro, 1985.

**STIBICH, Ivan.** *Povos Indígenas. Etnodesenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental na Amazônia Legal: Uma Interpretação Antropológica da Formação do PDPI a Partir dos Seus Documentos Preparatórios*. Dissertação de Mestrado Apresentada ao Departamento de Antropologia, UnB. Brasília, 2005.

**TELLES, Vera da Silva.** *Pobreza e Cidadania: Dilemas do Brasil Contemporâneo*. Publicação on-line do Caderno CRH, Volume 6, nº 19, 1993. Disponível em <http://www.cadernocrh.ufba.br>. Acesso em 16.04.2011.

**THOMPSON, Edward Palmer.** *A Formação da Classe Operária Inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. I, 1987.

**THOMPSON, John B.** *Ideologia e Cultura Moderna: Teoria Social Crítica na Era dos Meios de Comunicação de Massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

**TOURAINÉ, Alain.** *Os Movimentos Sociais*. In: *Podemos Viver Juntos? Iguais e Diferentes*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

**VERDUM, Ricardo.** *Etnodesenvolvimento: Nova / Velha Utopia do Indigenismo*. Tese de doutorado apresentada ao CEPPAC/UnB. Orient.: Prof. Dr. Gustavo L. Ribeiro, Brasília, 2006. Disponível em: [http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2154/1/2006\\_Ricardo%20Verdum.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2154/1/2006_Ricardo%20Verdum.pdf). Acesso em 16.04.2011.

\_\_\_\_\_. *Povos Indígenas no Brasil: O Desafio da Autonomia*. In: VERDUM, R. (Org.) *Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

\_\_\_\_\_. *Breve Esboço do Indigenismo à Brasileira e o Desafio da Interculturalidade*. In: ARAÚJO, A. & VERDUM, R. (Orgs.). *Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural Junto aos Povos Indígenas: O Desafio da Interculturalidade*. Secretaria de Agricultura Familiar & Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. MDA. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *Os Povos Indígenas no PPA 2004-2007: Hora de Afirmação de Direitos*. In: ORÇAMENTO e Política Socioambiental. Brasília: Inesc, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Novo PPA e as Políticas Públicas Para Povos Indígenas: Um Desafio Para o Governo Lula*. In: ORÇAMENTO e Política Socioambiental. Ano II n.º 6. Inesc, 2003.

**VIEIRA, Liszt.** *Os Argonautas da Cidadania. A Sociedade Civil na Globalização.* Rio de Janeiro / São Paulo, Editora Record, 2001.

**VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo.** *Etnologia Brasileira. In: MICELI, Sérgio (Org.). O Que Ler Na Ciência Social Brasileira? (1970–1995).* São Paulo: Sumaré/ANPOCS; Brasília: CAPES, v. 1, Antropologia, 1999.

## GLOSSÁRIO

*Assistência* – No campo das políticas sociais, a assistência social é um direito garantido constitucionalmente, mas, no campo da política indigenista brasileira, este termo remete a um tipo de política associada não à garantia de direitos, mas à prática do paternalismo e da relação de favores onde as relações políticas atuam favorecendo os interesses dos povos indígenas mais bem relacionados e assumem uma conotação completamente diferenciada do que aquela que remete à garantia de direitos com isonomia.

*Assimilação* – Termo que remete à fase em que a política indigenista estatal estava alinhada ao paradigma científico evolucionista-darwinista e onde os povos indígenas, considerados *raças* inferiores eram considerados seres fadados à extinção genética, fosse por meio do seu extermínio físico ou por meio da prática de casamentos entre brancos e índios, de geração em geração.

*Autonomia* – Termo polissêmico que aparece em itálico devido à multiplicidade de significados e sentidos que pode assumir. No que se refere aos movimentos indígenas, pode implicar em autonomia política, econômica e/ou outros tipos de autonomia, incluindo a possibilidade dos povos indígenas reclamarem a conformação de um Estado próprio.

*Bem viver* – No campo do indigenismo latinoamericano, onde essa proposta surgiu, o *bem viver* não está associado ao consumo ou ao poder aquisitivo monetário, mas à condição de se viver de acordo com as práticas e diretrizes que cada povo originário elegeu como sendo as melhores e mais adequadas para estar de acordo com o ambiente ao seu redor.

*Integração* – Ao contrário da conotação positiva que este termo pode sugerir em seu uso corrente, o termo *integração* na política indigenista brasileira estatal está em referência ao fato de que os povos indígenas foram alvo de projetos políticos que almejavam incorporar as culturas tradicionais indígenas ao contexto da cultura hegemônica da sociedade nacional.

## ANEXO 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Sujeitos de pesquisa: gestores federais da política indigenista

Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Eu, RAONI JAPIASSU MERISSE/ANALISTA AMBIENTAL-ICMBIO

\_\_\_\_\_, RG ou RANI: 2.561.881 SSP-DF, concordo em participar, por livre e espontânea vontade, da pesquisa "Índio ou Cidadão: uma discussão sobre proteção e promoção social no âmbito da política indigenista brasileira", a ser apresentada como Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Pós-Graduação em Política Social, pela pesquisadora Clarisse Drummond Martins Machado.

Estou esclarecido(a) e informado(a) de que a pesquisa se debruça sobre o atual projeto político ideológico do Estado para os povos indígenas, baseado nas idéias de proteção e promoção social, e em como ele se materializa para o conjunto dos indígenas do Brasil.

Estou ciente de que a pesquisa é acadêmica e está desvinculada de interesses partidários, políticos e governamentais. Estou ciente de que a entrevista será gravada, transcrita e analisada e que a gravação e/ou questionários escritos serão arquivados após o fim do estudo.

Estou ciente de que não serei identificado(a) no trabalho escrito ou apresentado e que na pesquisa será utilizado um nome falso quando houver referência à minha pessoa. Tenho garantia de sigilo dos dados envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de remuneração ou despesa.

Estou ciente que, durante a pesquisa, se eu tiver dúvidas, serei esclarecido(a) pela pesquisadora por meio do telefone (61) 9245 3742 ou correio eletrônico: [clarisse.drummond@gmail.com](mailto:clarisse.drummond@gmail.com).

Por fim, terei liberdade para recusar-me a responder as perguntas que me causem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem sofrer nenhuma penalidade.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado(a) Raoni J. Merisse

Pesquisadora Clarisse Drummond M. Machado

Local: ALDEIA SMOTXI

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

## ANEXO 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Sujeitos de pesquisa: indígenas

### Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Eu,

Cleiton Oliveira Martins Jovani

\_\_\_\_\_, RG ou RANI: 7380623 SP/40, concordo em participar, por livre e espontânea vontade, da pesquisa "Índio ou Cidadão: uma discussão sobre proteção e promoção social no âmbito da política indigenista brasileira", a ser apresentada como Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Pós-Graduação em Política Social, pela pesquisadora Clarisse Drummond Martins Machado.

Estou esclarecido(a) e informado(a) de que a pesquisa se debruça sobre o atual projeto político ideológico do Estado para os povos indígenas, baseado nas idéias de proteção e promoção social, e em como ele se materializa para o conjunto dos indígenas do Brasil.

Estou ciente de que a pesquisa é acadêmica e está desvinculada de interesses partidários, políticos e governamentais. Estou ciente de que a entrevista será gravada, transcrita e analisada e que a gravação e/ou questionários escritos serão arquivados após o fim do estudo.

Estou ciente de que não serei identificado(a) no trabalho escrito ou apresentado e que na pesquisa será utilizado um nome falso quando houver referência à minha pessoa. Tenho garantia de sigilo dos dados envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de remuneração ou despesa.

Estou ciente que, durante a pesquisa, se eu tiver dúvidas, serei esclarecido(a) pela pesquisadora por meio do telefone (61) 9245 3742 ou correio eletrônico: [clarisse.drummond@gmail.com](mailto:clarisse.drummond@gmail.com).

Por fim, terei liberdade para recusar-me a responder as perguntas que me causem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem sofrer nenhuma penalidade.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado(a)

Cleiton Oliveira Martins Jovani

Pesquisadora

Clarisse Drummond M. Machado

Local: Aldéia Imatxi, Riozinho, Ilha do Bananal / TO

Data: 22 / 09 / 2011

## ANEXO 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Sujeitos de pesquisa: indígenas

### Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Eu, Anastácio Peralta

42 58 60, RG ou RANI: \_\_\_\_\_, concordo em participar, por livre e espontânea vontade, da pesquisa “Índio ou Cidadão: uma discussão sobre proteção e promoção social no âmbito da política indigenista brasileira”, a ser apresentada como Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Pós-Graduação em Política Social, pela pesquisadora Clarisse Drummond Martins Machado.

Estou esclarecido(a) e informado(a) de que a pesquisa se debruça sobre o atual projeto político ideológico do Estado para os povos indígenas, baseado nas idéias de proteção e promoção social, e em como ele se materializa para o conjunto dos indígenas do Brasil.

Estou ciente de que a pesquisa é acadêmica e está desvinculada de interesses partidários, políticos e governamentais. Estou ciente de que a entrevista será gravada, transcrita e analisada e que a gravação e/ou questionários escritos serão arquivados após o fim do estudo.

Estou ciente de que não serei identificado(a) no trabalho escrito ou apresentado e que na pesquisa será utilizado um nome falso quando houver referência à minha pessoa. Tenho garantia de sigilo dos dados envolvidos na pesquisa e minha participação está livre de remuneração ou despesa.

Estou ciente que, durante a pesquisa, se eu tiver dúvidas, serei esclarecido(a) pela pesquisadora por meio do telefone (61) 9245 3742 ou correio eletrônico: [clarisse.drummond@gmail.com](mailto:clarisse.drummond@gmail.com).

Por fim, terei liberdade para recusar-me a responder as perguntas que me causem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem sofrer nenhuma penalidade.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado(a) Anastácio Peralta

Pesquisadora Clarisse Drummond M. Machado

Local: Setor Bancário Norte

Data: 6 / 12 / 11

## ANEXO 2 - Folder – Agenda Social dos Povos Indígenas

**A Agenda Social dos Povos Indígenas**

As principais ações a serem desenvolvidas para garantir direitos, proteção das terras e promoção social dos índios, considerando as especificidades culturais e territoriais, estão estruturadas em três programas, desenvolvidos por inúmeras agências, sob coordenação da FUNAI. São estes os programas:

<p><b>Programa de Proteção dos Povos Indígenas</b> <b>Principais Objetivos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Demarcar 127 terras indígenas;</li><li>2. Indenizar e reassentar 9 mil famílias de trabalhadores rurais ocupantes de terras indígenas;</li><li>3. Recuperar 10 mil hectares de áreas degradadas em terras indígenas;</li><li>4. Promover a criação de territórios da cidadania em terras indígenas, começando pelas áreas Alto Rio Negro, Vale do Javari e Raposa Serra do Sol/São Marcos;</li><li>5. Fortalecer 11 frentes de proteção a povos indígenas isolados.</li></ol>	<p><b>Programa de Promoção dos Povos Indígenas</b> <b>Principais Objetivos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Documentar e fortalecer a prática de 20 línguas indígenas ameaçadas de desaparecimento;</li><li>2. Implantar 150 pontos de cultura em terras indígenas;</li><li>3. Fomentar projetos econômicos de geração de renda ou de auto-sustentação.</li></ol>	<p><b>Programa Qualidade de Vida dos Povos Indígenas</b> <b>Principais Objetivos:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Estender às aldeias e população indígena urbana os benefícios de todos os programas sociais do governo federal, observando as especificidades culturais de cada povo;</li><li>2. Instituir sistema de indicadores de qualidade de vida dos povos indígenas e de gestão governamental no campo do indigenismo;</li><li>3. Fortalecer as organizações indígenas para o exercício do controle social das ações governamentais.</li></ol>
--	--	--

**Os recursos alocados para o alcance dessas ações serão aumentados, em média, 88 %.**



**Ministério da Justiça**



**MÁRCIO AUGUSTO FREITAS DE MEIRA**  
Presidente da Fundação Nacional do Índio

**TARSO GENRO**  
Ministro de Estado da Justiça

**LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA**  
Presidente da República

# Agenda Social dos Povos Indígenas

FUNAI – Ministério da Justiça  
Setembro de 2007



## O Cenário dos Povos Indígenas no Brasil

O Brasil apresenta uma das maiores diversidades culturais do planeta. Somente entre os indígenas existem aproximadamente 220 povos diferenciados, falantes de 180 línguas. A população indígena brasileira está distribuída por todo o território nacional e, ao contrário do que se pensa, não vive exclusivamente em aldeias. Dos 730 mil brasileiros autodeclarados indígenas no último censo realizado pelo IBGE em 2000, mais da metade vive em centros urbanos. Para aqueles que vivem em suas terras tradicionais o Governo Federal desenvolve um vasto programa de demarcação de terras que até o momento já promoveu a regularização de mais de 400 áreas, totalizando 12% do território nacional. Muitas dessas áreas enfrentam problemas de invasões, exploração ilegal dos recursos naturais e outras formas de pressão. Essas mesmas questões pressionam dezenas de povos indígenas que ainda vivem de forma autônoma, isolados de maiores contatos com a nossa sociedade. Apesar desses problemas, os índios têm altas taxas de crescimento demográfico, crescente autonomia e participação cada vez maior nos processos políticos que definem suas condições de vida.

### Atuação do Governo Federal

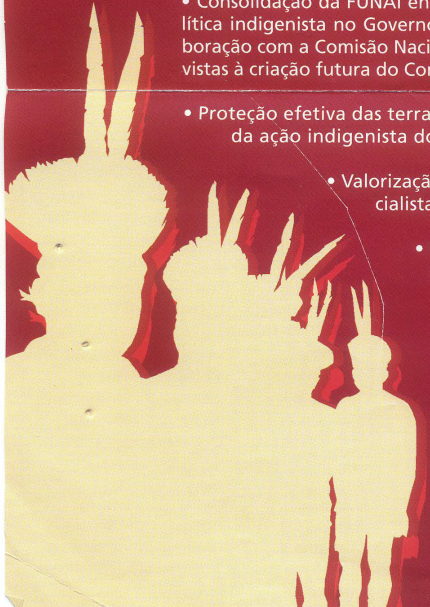
- Os recursos que o Governo Federal investe em diversas ações junto aos povos indígenas são geridos por vários órgãos como a FUNAI, a FUNASA, o MEC, o MMA e outros mais.
- Com a Agenda Social, o Governo Federal estará incrementando os investimentos junto aos povos indígenas para proporcionar a todos eles melhores condições de vida, combinando ações que garantam a integridade de seus territórios e a sua reprodução econômica com medidas que resguardecem seus valores e seu vasto patrimônio cultural. O orçamento da FUNAI para 2008, por exemplo, será ampliado em cerca de 44% para que ela possa cumprir de maneira mais eficaz as suas atribuições.

### Princípios de Ação para uma nova FUNAI

- Consolidação da FUNAI enquanto órgão coordenador da política indigenista no Governo Federal, atuando em estreita colaboração com a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) com vistas à criação futura do Conselho Nacional dos Povos Indígenas;
- Proteção efetiva das terras e promoção dos direitos dos povos indígenas como eixos norteadores da ação indigenista do Estado;
- Valorização da autonomia dos povos indígenas, em substituição ao modelo assistencialista baseado na tutela;
- Fortalecimento do caráter multisetorial das ações: responsabilidade compartilhada entre as agências, com coordenação da FUNAI;
- Fortalecimento do controle social através da criação de um sistema de acompanhamento e monitoramento da "Agenda dos Povos Indígenas", com transparência das informações;
- Desenvolvimento do fomento do patrimônio cultural indígena, estabelecendo formas de acompanhamento institucional dos recursos e projetos implementados;
- Potencialização da FUNAI por meio de sua reestruturação, ampliando os quadros técnicos de indigenistas que atuam nas terras indígenas.



Regularizada	■ Verde
Homologada	■ Amarelo
Declarada	■ Laranja
Delimitada	■ Azul
Em estudo	● Amarelo com ponto preto





**ANEXO 3 – Folder Segurado Especial Indígena**

**O Acordo de Cooperação Técnica entre a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Ministério da Previdência Social (MPS) inaugurou um novo tempo no acesso aos benefícios da Seguridade Social pelos Povos Indígenas.**

A parceria entre as duas instituições tem como objetivo garantir que os indígenas tenham seus direitos assegurados da forma mais eficaz e rápida possível.

**O cadastramento junto ao INSS é feito diretamente na FUNAI**

Procure a Administração Regional ou Núcleo de Apoio mais próximo para maiores informações

**CGIRC - Coordenação Geral de Povos Indígenas**  
 Diretoria de Assistência aos Povos Indígenas  
 Recem Contatos  
 Agência de Promoção e Proteção Social para os Povos Indígenas  
 (61) 3313-3805 / 3900 / 3643

**Ministério da Justiça**  
 Ministério da Previdência Social

**PSI**  
 UN PAÍS PARA TODOS GOVERNO FEDERAL

Funai, Brasília, 1988  
 Programa de Comunicação Social - 1988  
 Projeto de Comunicação Social - 1988

**CIDADANIA PARA OS POVOS INDÍGENAS**

AGORA os indígenas têm acesso aos benefícios da Previdência Social como Segurado Especial Indígena

**Ministério da Justiça**  
 Fundação Nacional do Índio

### O que mudou com a categoria de Segurado Especial Indígena para os índios?

Antes, para acessar os benefícios, os índios precisavam ir ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e ter uma certidão do Funai comprovando que eram trabalhadores rurais. Não eram considerados como Segurados Especiais extrativistas, artistas e artesãos. Além disso, a partir de agora o acesso ficará mais fácil porque o cadastro será feito diretamente na Funai, o que irá tornar o processo muito mais rápido.

### Qual o papel da Funai nessa mudança?

A Funai tem um papel muito importante nessa história, pois ela passa a ter a responsabilidade de cadastrar os índios no sistema do próprio INSS na categoria Segurado Especial. Cada cadastramento precisa estar de acordo com os critérios de acesso ao direito que estiver sendo solicitado. Aos administradores e servidores cabe a tarefa de incluir os dados somente após a comprovação das informações que estão sendo cadastradas.

### O que significa ser Segurado Especial Indígena?

O beneficiário é considerado Segurado Especial Indígena quando se trata de **trabalhador ou trabalhadora rural** que faça de sua atividade o principal meio de vida, trabalhando individualmente ou com sua família. O trabalhador rural caracterizado como **produtor rural**, pode ser proprietário, meeiro, arrendatário ou ter outros tipos de ligação com a produção rural. Para tanto, a produção rural pode ser atividade agrícola ou pecuária, em área contínua ou não, de até 4 (quatro) módulos fiscais.

A atividade de produção como **seringueiro** ou **extrativista vegetal** também é considerada como produção rural, desde que feita de modo sustentável e com recursos naturais renováveis. É segurado especial o  **pescador artesanal** ou a este assemelhado, e que faça da pesca sua profissão habitual ou principal meio de vida.

Também é segurado especial o **cônjuge ou companheiro**, bem como os **filhos do segurado, maiores de 16 (dezesseis) anos**, cuja participação seja efetiva nas atividades rurais do grupo familiar.

Não é segurado especial o membro do grupo familiar que possui outra fonte de rendimento, a menos que essa fonte seja:

1. benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não seja superior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;

2. benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar;

3. exercício de atividade remunerada (urbana ou rural), em período de entressafra ou de defesa, não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados no ano;

4. exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;

5. exercício de mandato de vereador do município onde desenvolve a atividade rural, ou de dirigente de cooperativa rural constituída exclusivamente por segurados especiais;

6. parceria ou meação (mais de 50% da área);

7. atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, independentemente do rendimento obtido nessa atividade;

8. atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima de outra origem, nesse caso, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda o valor de um salário mínimo;

9. atividade artística, desde que o valor seja inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;

10. rendimentos provenientes de aplicações financeiras.

### O que é um módulo fiscal?

É uma unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando diferentes fatores. O tamanho do módulo fiscal se modifica de acordo com as características de cada município. O módulo fiscal serve de parâmetro para classificação do imóvel rural quanto ao tamanho. Por exemplo, uma pequena propriedade é um imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais.

### Que tipos de benefícios o Segurado Especial tem direito a receber?

O Segurado Especial pode acessar os seguintes benefícios: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; salário maternidade; auxílio-acidente. Os dependentes do Segurado Especial podem requerer os seguintes benefícios: pensão por morte e auxílio-reclusão.

### O que é o auxílio-doença?

É o benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar em virtude de doença ou acidente, por mais de 15 dias consecutivos. É preciso que tenha sido requerido o benefício. Para concessão de auxílio-doença é necessária a comprovação da incapacidade em exame, realizado pela perícia médica da Previdência.

### O que é a aposentadoria por invalidez?

É o benefício concedido aos trabalhadores que, por doença ou acidente, forem considerados pela perícia médica da Previdência Social incapazes para exercer suas atividades ou outro tipo de serviço que lhes garanta o sustento.

### O que é salário-maternidade?

O salário-maternidade é devido às seguradas especiais, por ocasião do parto, inclusive o natimorto, aborto não criminoso, adoção ou guarda judicial para fins de adoção. O benefício será pago durante 120 dias e poderá ter início até 28 dias antes do parto.

### O que é a aposentadoria por idade?

Os trabalhadores rurais podem pedir aposentadoria por idade a partir dos 60 anos, sendo homens e a partir dos 55 anos, sendo mulheres. Para solicitar o benefício, os trabalhadores rurais têm de possuir 180 meses de atividade rural.

### O que é a pensão por morte?

É o benefício pago à família do trabalhador quando ele morre.

### O que é o auxílio-reclusão?

O auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do segurado recolhido à prisão, durante o período em que estiver preso sob regime fechado ou semi-aberto.

### Quem mora na cidade pode ter acesso aos benefícios como Segurado Especial?

As pessoas podem morar tanto na cidade quanto na área rural, ainda assim precisam ser trabalhadores rurais.

### Quem já trabalhou na cidade com carteira assinada pode se aposentar como Segurado Especial?

Pode, mas o período trabalhado com carteira assinada não será contado para o tempo de aposentadoria (180 meses de atividade rural).

## ANEXO 4 – Folder Plano Plurianual 2008 – 2011

**Missão da Funai**

“Coordenar o processo de formulação e implementar a política indigenista brasileira, instituindo mecanismos de controle social e gestão participativa, visando a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.”

**Missão da Coordenação Geral de Índios Recém Contatados - CGIRC**

**Programa 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas:**

Garantir aos povos indígenas a manutenção ou recuperação das condições objetivas de reprodução de seus modos de vida e proporcionar-lhes oportunidades de superação das assimetrias observadas em relação à sociedade brasileira em geral.

**Objetivos:**

- Participar da formulação de diretrizes necessárias para o fortalecimento das ações;
- Promover a articulação e a integração de ações entre as unidades descentralizadas da Funai e demais órgãos do Governo Federal, Estadual e Municipal, como também de entidades não governamentais que implementam políticas sociais;
- Participar do processo de negociação e da definição de critérios para a alocação de recursos físicos e financeiros, nas três esferas de gestão das políticas de promoção e proteção social para os povos indígenas.

**PARCEIROS:**

Ministério da Justiça – MJ  
Ministério da Previdência Social – MPS  
Ministério da Saúde – MS  
Ministério de Minas e Energia – MME  
Ministério das Cidades  
Comissão Nacional de Política Indigenista – CNPI  
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM  
Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH  
Secretarias Estaduais de Assistência Social – SEAS  
Caixa Econômica Federal – CEF  
Fundação Nacional de Saúde – Funasa  
Organizações Não Governamentais – ONGs  
Associações Indígenas e Não Indígenas  
Universidade de Brasília – UnB  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS



**PPA 2008-2011**

**Ação 2384:**  
*Proteção Social  
para os Povos Indígenas*

**Diretoria de Assistência  
Coordenação Geral de Índios  
Recém Contatados - CGIRC**

  
**Ministério da Justiça**

  
**GOVERNO FEDERAL**

Gráfico: Gazeta Banwa-AM / Planejamento visual: Divisão de Educação/CGDTI

### Objetivos Específicos

- Promover a documentação cidadã dos povos indígenas;
- Apoiar as organizações indígenas e a mobilização social desses povos;
- Garantir o acesso aos programas sociais e previdenciários;
- Apoiar e implementar ações que promovam a segurança alimentar, tais como a Ação de Distribuição de Alimentos em parceria com a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - MDS;
- Implementar políticas de moradia indígena por meio de investimentos diretos ou convênios;
- Acompanhar as ações de saúde executadas pela Funasa/MS e pelo Sistema Único de Saúde;
- Apoiar a capacitação técnica de pessoal especializado nas ações de promoção e proteção social;
- Implementar e apoiar ações com recorte de gênero;
- Apoiar e implementar ações para redução do risco social para a juventude;
- Promover a política de acolhimento na Funai para os povos indígenas.

### Compromissos assumidos com a Agenda Social dos Povos Indígenas

1. Implementação de Políticas de Assistência Social para os Povos Indígenas (Ideados e Urbanos);
2. Apoio e fortalecimento do Controle Social.

### Compromissos com a implementação dos Territórios da Cidadania

1. Registro Civil de Nascimento dos Povos Indígenas;
2. Fomento no acesso e manutenção dos benefícios sociais e previdenciários;
3. Implementação do Programa de Moradia.

### Subações contidas em Plano Interno

#### 1ª Subação - Acessibilidade aos Direitos Sociais e Previdenciários:

- apoio a eventos relacionados a formulação e avaliação de políticas e/ou programas, bem como sua implementação para os povos indígenas;
- custeio das despesas com hospedagem, alimentação, transporte e passagens a indígenas, a fim de acessar os direitos;
- custeio das despesas com transporte e armazenamento de cestas básicas e alimentos;
- custeio das despesas relativas ao Registro Civil de Nascimento e à documentação básica (RG, CPF).

#### Direitos Sociais: Segurança Alimentar e Nutricional – Cestas Básicas; Programa Bolsa Família; Centro de Referência de Assistência Social para os Povos Indígenas (CRAS Indígena).

#### Direitos Previdenciários: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, salário-maternidade, auxílio-acidente, pensão por morte e auxílio-reclusão.

#### 2ª Subação: Política de Moradia (regulação, implementação e acompanhamento): construção de moradias para comunidades indígenas.

Programa Minha Casa Minha Vida, que proporciona habitação popular para famílias com renda até 10 salários mínimos.

**3ª Subação:** Serviço de Acolhimento ao Índio em Articulação Social em Brasília/DF: Apoio com hospedagem, alimentação e passagens aos indígenas que estão em trânsito nas cidades.

**4ª Subação:** Avaliação das Ações de Saúde no Subsistema de Saúde Indígena e Participação nos Fóruns de Saúde Indígena (CISI/CNS, Subcomissão de Saúde/CNPI e GT Tripartite da Portaria 2.656/08).

**5ª Subação -** Promoção de Ações de Gênero e Juventude:

- apoio em eventos e/ou pesquisas destinados a temas relacionados à mulher (gênero), criança e juventude;
- apoio a projetos de etnodesenvolvimento para organização de mulheres indígenas;
- apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade social.

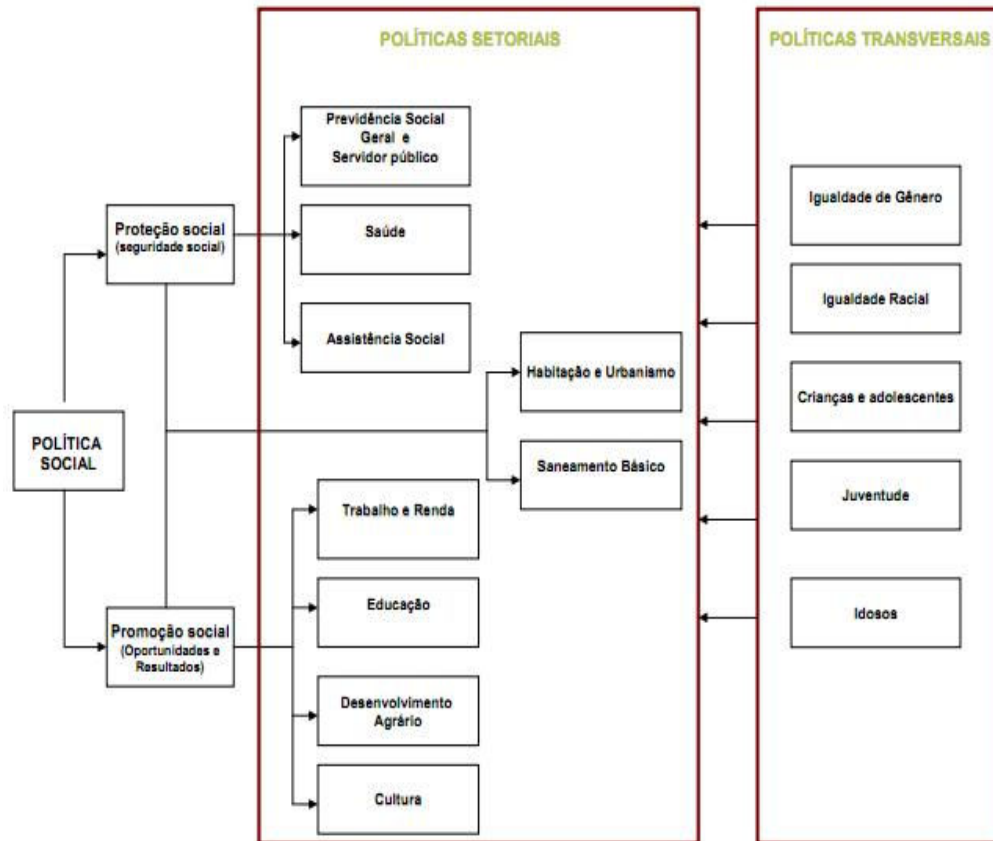
**6ª Subação: Monitoramento e Avaliação das Políticas de Promoção e Proteção Social (gestão) e Apoio à Gestão Participativa dos Povos Indígenas e dos Movimentos Indígenas.**

### Outros Eixos de Atuação

- Programa Luz Para Todos (acompanhamento e avaliação de impacto) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.
- Gestão Orçamentária e Financeira (acompanhamento e descentralização de recursos).

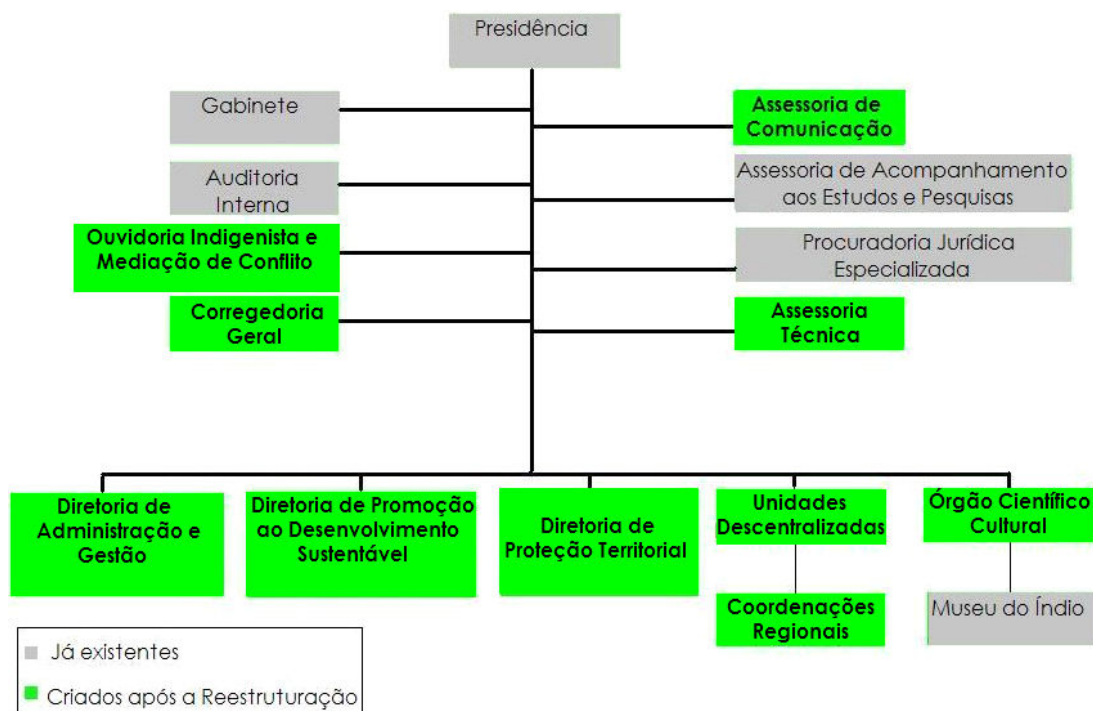
FIGURA 1 – Objetivos e Setores da Política Social no Brasil – 2010 (IPEA)

Figura 1 – Objetivos e setores da política social no Brasil- 2010



Fonte: Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.10

**FIGURA 2** – Organograma da nova estrutura da Funai, conforme o Decreto 7.056, de 28 de dezembro de 2009, que também aprovou o Estatuto, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas, e criou as Gratificações de Apoio à Execução da Política Indigenista (GAPIN) e de Desempenho de Atividade Indigenista (GDAIN):



**APÊNDICE - Levantamento das dissertações de mestrado e teses de doutorado envolvendo as relações entre o Estado e os Povos Indígenas no Brasil (2001 a 2008), em quatro Universidades Federais:**

<b>AUTOR</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>INST.</b>	<b>RECORTE ANALÍTICO</b>	<b>RESUMO</b>	<b>GRAU</b>
Karenina Vieira Andrade (2003)	O Projeto Calha Norte e suas Transformações	UnB	Análise do discurso produzido pelo Projeto Calha Norte	O Projeto Calha Norte, criado em 1986 pelo governo federal, marcou a presença militar na Amazônia setentrional e elaborou planos de desenvolvimento e ocupação da região que atingiram reservas indígenas e ecológicas. Inspirada na metodologia estruturalista, a análise deste discurso identifica e situa, no contexto em que foram forjadas, as categorias que o compõem. Outros momentos decisivos da história da política indigenista e do desenvolvimento da região amazônica são retomados e servem de contraponto à análise do Projeto Calha Norte: a criação do SPI em 1910 e os projetos de desenvolvimento econômico da Amazônia, nas décadas de 1970, 1980 e 1990.	Mestre
Hélcio Marcelo de Sousa (2001)	Reforma de Estado e Políticas de Etnodesenvolvimento no Brasil na Década de 90	UnB	Análise dos impactos da Reforma do Estado sobre povos indígenas e instituições públicas de etnodesenvolvimento	Identifica as principais mudanças na política social instrumentalizada pelo Estado Brasileiro na década de 90 para os povos indígenas, a partir da Reforma do Estado, e os impactos sobre os sistemas interétnicos envolvendo povos indígenas e instituições públicas de etnodesenvolvimento. Apresenta as principais mudanças nos modelos de articulação entre povos indígenas e Estado Brasileiro, além de evidências de consolidação e fortalecimento de um <i>campo</i> político indígena como resultado de políticas públicas, aliada a uma complexificação, com a crise das representações políticas dos povos indígenas estimuladas pelas novas configurações do sistema relacional, advindas da Reforma do Estado.	Mestre
Héber Rogério Grácio (2003)	A Comunidade de Borboleta e as Instâncias do Estado: Uma discussão sobre as representações do Índio	UnB	Análise das representações sociais dos índios e comunidades indígenas no aparato legal do Estado e suas repercussões nas identidades destes povos	Trata o modo como "índios" e "comunidades indígenas" são representados no aparato legal do Estado e como essa representação repercute nas construções identitárias desses povos. Analisa o caso específico da comunidade de Borboleta/RS, que reivindica, desde 1987, seu reconhecimento indígena e os direitos advindos desta condição. Objetiva evidenciar as interpelações mútuas verificadas no cenário conflituoso da reivindicação de reconhecimento da condição indígena da comunidade.	Mestre
Rodrigo Pádua Rodrigues Chaves (2004)	A Identificação de Terras Indígenas e os Relatórios de Identificação e Delimitação da FUNAI: reflexões sobre a prática da antropologia no Brasil (1988-2003)	UnB	Análise de relatórios de identificação e delimitação de terras indígenas produzidos pela FUNAI	Analisa os relatórios circunstanciados de identificação e delimitação de terras indígenas produzidos na FUNAI entre 1988 e 2003.	Mestre

Lívia Dias Pinto Vitenti (2005)	Da Antropologia Jurídica ao Pluralismo Jurídico	UnB	Investigação do processo de reconhecimento constitucional da conformação pluriétnica e multicultural de em países latino americanos	Busca cumprir com o reconhecimento da prática antropológica jurídica, desde seus clássicos até o debate atual relacionado ao Pluralismo Jurídico. Realiza a revisão bibliográfica de trabalhos produzidos no <i>campo</i> da Antropologia Jurídica, bem como trabalhos referentes às reformas constitucionais passadas pela Colômbia (1991), Peru (1993), Bolívia (1994) e Equador (1998), países andinos que serviram de exemplo para a investigação do processo de reconhecimento constitucional da conformação pluriétnica e multicultural de seus Estados.	Mestre
Ana Carolina Cambeses Pareschi (2002)	Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais.	UnB	Análise do campo das relações político-sociais no âmbito de projetos de desenvolvimento sustentável	Analisa o <i>campo</i> das relações políticas e sociais estabelecidas no interior do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PG7, do Subprograma Projetos Demonstrativos A, e de um pequeno projeto de desenvolvimento sustentável, Projeto Frutos do Cerrado, por ele financiado. Procura compreender como a ideologia-utopia do desenvolvimento sustentável tem sido operacionalizada por políticas públicas. Utiliza a noção de espaço de disputas para abordar o <i>campo</i> de interação entre atores sociais distintos e situados em variadas posições de poder e a noção de projetismo, manifestação prática destas disputas e da ideologia do planejamento que, em certa medida, conforma os resultados dos projetos de desenvolvimento sustentável.	Doutor
Maria Barroso Hoffmann (2008)	Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas.	Museu Nacional UFRJ	Universo dos atores envolvidos na implantação da cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas	Analisa o universo dos atores envolvidos na implantação da cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas, recuperando sua gênese, motivações, perspectivas e os argumentos utilizados para justificar sua atuação. Recupera as transformações no <i>campo</i> da antropologia ligadas à emergência de uma atuação pró-índio, a articulação das perspectivas ambientalistas na Noruega à argumentação em favor dos direitos indígenas e o sentido das ações de cooperação junto a estes povos como parte dos mecanismos associados à formação de identidades nacionais e étnicas na Noruega, num esforço de deslocar as lentes tradicionalmente voltadas à elucidação dos efeitos do aparato do desenvolvimento nos países "donatários" para o desvendamento de seus sentidos nos países "doadores", isto é, nos espaços sociais onde é gestada.	Doutor
Judith Camilo dos Santos (2007)	Família, Parentesco e Política: um estudo da implantação do Programa Bolsa Família em município do Vale da Ribeira.	UFPR		Sem resumo	Mestre



Daniele de Menezes Pires (2007)	Alegorias etnográficas do Mbyá Rekó em cenários interétnicos no Rio Grande do Sul (2003-2007): discurso prático e holismo Mbyá frente as políticas públicas diferenciadas.	UFRS	Análise da interação e do diálogo firmado entre Mbyá e governo, demonstrando a capacidade de se fazerem visíveis e tornarem-se atores nos espaços abertos pelos mecanismos governamentais.	Os Mbyá-Guarani, do RS, habitam pequenas áreas descontínuas interligadas etnicamente, num espaço dominado pela propriedade privada e pela ocupação imigrantes que a eles contrastam. A perda do território original e a decomposição ambiental impuseram transformações drásticas, radicalizando os efeitos da sua própria historicidade, obrigando-os a estabelecerem um convívio estreito com representantes externos, desde aqueles que fazem intervenções nas aldeias, até relações de vizinhança. Ao mesmo tempo, os primeiros anos do século XXI estão marcados pela necessidade do Estado de dar conta das demandas diferenciadas dos grupos que constituem a sociedade nacional.	Mestre
Patrick Laigneau (2006)	"Vamos lutar da forma que nós sabemos": estudo etnográfico sobre a participação de representantes indígenas nos comitês de bacias hidrográficas no Brasil: os casos do comitê do Itajaí e do comitê São Francisco	UFRS	Etnografia sobre a participação indígena nos comitês de bacias hidrográficas no Brasil: os casos do Itajaí e do São Francisco  Perspectiva da antropologia pós-colonialista	Analisa dois comitês de bacias hidrográficas e a participação de representantes dos povos indígenas nessas duas situações: no primeiro, a ausência dos representantes indígenas nas reuniões do Comitê do Itajaí e a mobilização de outros modos de defender seus interesses, conduzem a concebê-lo como espaço social onde coexiste um conjunto de narrativas em tensão. No segundo, os indígenas reivindicam sua incorporação ao Comitê São Francisco em termos diferenciados dos demais membros. A análise é realizada não em termos de entrada dos índios num grupo preexistente, mas a partir de uma concepção dos comitês de bacias como espaços performativamente constituídos pela atuação de seus membros.	Mestre
Roberto Salviani (2002)	As propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos de desenvolvimento geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica	UFRJ Museu Nacional		Análise das representações da 'alteridade cultural' no âmbito de discursos, propostas e intervenções para o desenvolvimento das populações etnicamente diferenciadas que norteiam o atual 'campo do desenvolvimento', com particular atenção à atuação e ao papel do Banco Mundial. A análise tem como foco o uso de conceitos como 'participação', 'empoderamento', 'comunidade', 'capital social' e 'indigenous knowledge' nos documentos do Banco Mundial. Procura-se individualizar, deste modo, os mecanismos de construção da – e intervenção sobre a – realidade, com os quais operam o Banco e agências similares, para avançar hipóteses, e propostas metodológicas relativas às oportunidades que os processos de interação social, consequência de particulares formas de intervenção, oferecem à análise das relações sociais.	
Carla Galinati (2003)	Formando "agentes jovens": um encontro entre diferentes perspectivas sobre cidadania, inclusão e participação social.	UFRS		Foco nos "encontros" e "desencontros" entre os sujeitos participantes do Agente Jovem. Centrado na relação entre os sujeitos, busca dar voz aos participantes através do diálogo empreendido nas interações cotidianas e representações que constroem acerca das temáticas desenvolvidas ao longo do Projeto	Mestre