

TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL E OS RISCOS DO EXTERMÍNIO PROGRESSIVO

BEATRIZ VASCONCELOS MATIAS¹

VINI RABASSA DA SILVA²

Resumo: Este trabalho visa apresentar a trajetória da proteção social para povos indígenas no Brasil, que teve seu início somente em 1910 e passa por diferentes fases, até a primeira década dos anos 2000. Evidencia-se, assim, desde as primeiras intervenções do Estado com políticas de cunho assimilador para os indígenas, bem como os avanços e retrocessos a partir daí. Nesta trajetória, destaca-se a importância da *Constituição Federal de 1988* como uma conquista importante que apontou para os direitos dos povos tradicionais e serviu para embasar as políticas de proteção social. Esta trajetória serve para evidenciar a necessidade de superar a implementação de programas e serviços sociais, que perversamente acabam por contribuir, muitas vezes, para a assimilação ou extermínio progressivo destes povos.

Palavras-chave: Proteção Social; Povos Indígenas; Autodeterminação.

Abstract: This paper aims to present the trajectory of social protection for indigenous peoples in Brazil, which began only in 1910 and goes through different phases until the first decade of the 2000s. It is evident from the first interventions of the State that proposed policies that assimilated the indigenous to the national society, as well as the advances and setbacks therefrom, demarcating the importance of the Federal Constitution of 1988 in this process, as an important achievement that pointed to the rights of traditional peoples, and served to underpin social protection policies. This trajectory serves to highlight the need to overcome the implementation of social programs and services that perversely end up contributing, many times, to the assimilation or progressive extermination of these native peoples.

Key words: Social Protection; Indigenous Peoples; Self-determination.

1. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos/UCPEL, com pesquisa em andamento sobre proteção social de povos indígenas e o princípio da livre determinação. Bolsista PROSUC/Capes. Bacharela em Serviço Social/UCPEL. E-mail: biavasconcelosmatias@gmail.com

2. Mestre e doutora em Serviço Social/PUCRS. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos/UCPEL. E-mail: vini.silva@ucpel.edu.br

Introdução

Para compreender o atual conjunto de políticas de proteção para povos indígenas no Brasil, é preciso conhecer a trajetória de avanços e retrocessos que foram acontecendo desde 1910, ano em que o Brasil cria o primeiro serviço de proteção para povos indígenas. Influenciado pelos tratados interamericanos e mundiais sobre direitos dos povos, o *Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais* (SPILTN) foi criado em junho de 1910, através do Decreto 8.072, passando a denominar-se apenas como *Serviço de Proteção ao Índio* (SPI) a partir de 1918. O Serviço tinha por objetivo prestar assistência leiga, afastada da catequese da Igreja Católica, a todos os índios no território nacional, assentada na diretriz republicana da separação Estado-Igreja, visando a integração dos indígenas na sociedade brasileira, através dos *Centros Agrícolas*, civilizando-os e transformando-os em trabalhadores nacionais, através de métodos e técnicas educacionais.

A atuação do SPI se concentrou na pacificação de grupos indígenas em áreas de colonização recente, sendo instalados postos indígenas em São Paulo, Paraná, Espírito Santo, Mato Grosso e outras regiões. Após o órgão considerar que a pacificação havia sido consolidada, eram feitas negociações com os governos estaduais para a criação de reservas de terras para a sobrevivência física dos índios. Progressivamente, eram introduzidas atividades educacionais voltadas para a produção econômica e ações destinadas a atender as condições sanitárias dos índios. O sistema do era integrado, ainda, pelo *Ministério da Agricultura Indústria e Comércio* (MAIC), *Apostolado Positivista no Brasil* e *Museu Nacional* (LIMA, 1987; OLIVEIRA, 1947).

No final do século XIX e primórdios do século XX, um grupo de pensadores, que criou o *Apostolado Positivista no Brasil*, tendo por base os seus preceitos, ergueu a bandeira em favor da causa indígena. Com a instauração da República, os pensadores positivistas que detinham influência entre os militares, encaminharam por meio do *Apostolado Positivista do Brasil*, ainda em 1891, a única proposta sobre os direitos dos índios para a *Assembleia Nacional Constituinte*. (RODRIGUES, 2011). Já o MAIC, desde a sua criação em 1906, previa na sua estrutura a instituição de um “serviço para catequese e civilização dos índios” (SOUZA LIMA, 1997, p. 86).

O *Serviço de Proteção ao Índio* (SPI) é resultado das convergências e divergências entre esses órgãos e acabou impondo uma pedagogia que alterava o sistema produtivo indígena, transferia indígenas de suas terras e as liberava para colonização, contrapondo-se aos seus próprios objetivos principais que previam respeitar as terras e a cultura indígena.

Para administrar a vida indígena formalizou-se, em 1916, uma classificação legal

de índio, através do *Código Civil* e mantida pelo Decreto nº 5.484, de 1928 que no Art. 2º pontuava que:

Para os efeitos da presente lei são classificados nas seguintes categorias os Índios do Brasil:
1º índios nômades;
2º índios arranchados ou aldeados;
3º índios pertencentes a povoações indígenas;
4º índios pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados (BRASIL, 1928).

Independente da categoria em que estivesse classificado, para qualquer indígena que supostamente não estivesse inteiramente adaptado à sociedade, restaria a tutela do Estado brasileiro.

Em 1939, cria-se no *Ministério da Agricultura* o *Conselho Nacional de Proteção aos Índios* (CNPI), através do Decreto-Lei nº 1.794, dedicado à integração dos indígenas à comunidade brasileira, e ao estudo de todas as questões que se relacionassem com a assistência e proteção aos indígenas, seus costumes e línguas, tendo por objetivo atuar como órgão formulador e consultor da política indigenista brasileira. Com a criação deste CNPI, havia a pretensão de deixar para o SPI somente atribuições executivas, entretanto isto não ocorreu (OLIVEIRA, 1947).

Com a participação de destacados antropólogos, o CNPI passou a atuar na formulação de políticas indigenistas brasileiras, tentando levar ao SPI as premissas antropológicas da época, questionando os cânones e práticas sertanistas. De acordo com a orientação das discussões e dos debates latino-americanos e internacionais sobre a relação com os povos indígenas, embora o *Conselho* considerasse inevitável a integração dos índios à sociedade nacional, ele defendia que o órgão indigenista – SPI – não deveria estimular este processo. Entretanto, o SPI acabou por envolver de militares a trabalhadores rurais, que não possuíam qualquer preparação ou interesse pela proteção aos índios, os quais com o seu trabalho junto aos *Postos Indígenas* de todo o país, acabaram por gerar resultados diametralmente opostos à proposta do CNPI. Casos de fome, doenças, maus tratos e escravização da população indígena passaram a ser frequentemente denunciados. Finalmente, no início da década de 1960, sob acusações de genocídio, corrupção e ineficiência, o SPI foi investigado por uma *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI), e o processo levou à demissão ou suspensão de mais de cem funcionários de todos os escalões (OLIVEIRA E FREIRE, 2006: 131).

Percebendo, que a trajetória inicial da relação do Estado brasileiro com os povos indígenas foi demarcada pela complexidade de relações, ora intencionando a sua assimilação cultural e aproveitamento de sua força braçal para o desenvolvimento nacional e ora buscando salvaguardar a sua cultura originária, oferecendo-lhes meios

para a sua sobrevivência, este artigo apresenta, a partir de uma revisão bibliográfica e documental, um resumo sobre a proteção social proposta para os povos indígenas, considerando também tratados internacionais, a fim de dar visibilidade às contradições que permeiam esta trajetória e os riscos de que os programas sociais destinados a estes povos contribuam, perversamente, para a sua destruição.

Direitos dos indígenas no âmbito internacional

No âmbito internacional, a *Declaração Universal de Direitos Humanos* de 1945, aprovada em 1948 pela *Organização das Nações Unidas* (ONU), constituiu-se como base da luta universal contra a opressão e a discriminação, defendendo a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhecendo que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser aplicados a todos os cidadãos do planeta (ONU, 1948). No mesmo ano, a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* já apontava em seu preâmbulo que «todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros» (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1948).

174

O *Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos* de 1966, adotado pela Resolução n. 2.200 A (XXI) da *Assembleia Geral das Nações Unidas*, só foi ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, o que evidencia a demora do país em aderir a pactos e convenções importantes na defesa dos direitos do povos.

Ainda no âmbito internacional, em 1969 a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, também consagrou diversos direitos civis e políticos, entre outros: o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à liberdade pessoal e garantias judiciais, o direito à proteção da honra e reconhecimento à dignidade, à liberdade religiosa e de consciência, à liberdade de pensamento e de expressão e o direito de livre associação. O Brasil promulgou a convenção com o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, que atribui os *Deveres dos Estados e Direitos Protegidos*, no Capítulo I, Artigo 1, Incisos 1 e 2, contemplando a questão racial.

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano (BRASIL, 1992).

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), outros órgãos e leis indigenistas no Brasil

Em 1967, durante o Regime Militar, o SPI e o CNPI foram extintos e substituídos pela FUNAI (ABREU, 2015), criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, que começou a funcionar vinculada ao *Ministério da Justiça*, que passa e exercer a coordenação da principal executora da política indigenista do Governo Federal, tendo oficialmente a missão institucional de proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil (FUNAI, 2018).

Segundo Gomes (2002), sob vários aspectos, o então novo órgão indigenista não iria diferir muito do velho, passando a ter as suas atividades de planejamento centradas na sede, que foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília.

Situada em um período de grande crescimento econômico, a FUNAI surgiu com orçamento maior do que o do SPI, o qual foi usado para criar a sua própria infraestrutura administrativa e operacional que durou pelos anos seguintes.

A partir da década de 1980 os orçamentos foram diminuindo, coincidindo com o fim do ciclo de crescimento econômico e com a desaceleração do ímpeto de resolução projetada da questão indígena. A FUNAI era fiscalizada internamente por um setor de controle de informações, cujos cargos foram sempre ocupados por agentes do *Serviço Nacional de Informações* ou oriundos do Exército, que informavam, espionavam e vetavam atos e pessoas considerados subversivos ou ameaças à segurança nacional. Em suma, a FUNAI foi instituída para ser um SPI menos carregado de história e ideologia, mais eficiente e impessoal na administração para cumprir o propósito indigenista fundamental do Estado brasileiro que era de fazer o índio virar um brasileiro como outro qualquer (GOMES, 2002).

A partir de 1971, a FUNAI criou um curso de formação de indigenistas, ministrado por professores e antropólogos por ela indicados, especialmente da *Universidade de Brasília*. A demarcação das terras indígenas e o crescimento demográfico passaram a ser debatidos e a FUNAI melhorou, substancialmente, o legado do SPI. Por outro lado, suas deficiências inatas, como a deformação do uso do poder, a subordinação a uma política desenvolvimentista e essencialmente anti-indígena, a corrupção em vários níveis e a incúria administrativa provocaram, em contraposição, a reação cada vez mais política dos povos indígenas (GOMES, 2002).

O destino dos índios foi aos poucos se revertendo positivamente em função de novos fatores sociais que estavam ocorrendo na sociedade brasileira e no mundo indígena. No decorrer da década de 1980 surgiram novas lideranças indígenas, que traziam um discurso mais contundente e afinado com os tempos e agiam com mais determinação política. Esses novos fatores se exerceram independentemente

da ação da FUNAI, mas não se pode dizer que à sua revelia. Houve momentos em que o órgão teve ímpetus ativistas que marcaram uma presença positiva, tais como entre 1975 e 1979, e entre 1984 e 1985. Entretanto, os civis que os substituíram, após 1985, não compreenderam as possibilidades socioculturais da relação entre ativismo e institucionalização, considerando sua tarefa apenas como administração de conflitos inter-étnicos (GOMES, 2002).

Ou seja, a FUNAI, desde o começo da sua história até as proposições da *Constituição Federal de 1988*, não protegia, tampouco promovia os direitos dos indígenas nos moldes atuais da autarquia, pontuando que ainda na atualidade cabem algumas ressalvas ao trabalho desempenhado, pois segundo Gomes (2002), desde 1986 a FUNAI vem perdendo importância para ajudar os povos indígenas em relação aos novos obstáculos que os perseguem e pouco faz para justificar sua existência, uma vez que seus objetivos principais não foram atingidos, devido à judicialização do processo de demarcação de terras indígenas, por parte dos sindicatos rurais, governantes e proprietários de terras em geral, também pelo assédio de atores econômicos como madeireiros, garimpeiros e pecuaristas, assim nem todas as terras indígenas foram demarcadas e garantidas.

Sobre a história da defesa e proteção dos indígenas no Brasil é importante destacar o *Conselho Indigenista Missionário* (CIMI), criado em 1957 como um organismo vinculado à *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* (CNBB), que em sua atuação missionária, conferiu um novo sentido ao trabalho da Igreja Católica junto aos povos indígenas, quando no auge da Ditadura Militar o Estado brasileiro adotava como centrais os grandes projetos de infraestrutura e assumia abertamente a integração dos povos indígenas à sociedade majoritária como perspectiva única, não promovendo o direito da livre determinação e fomento da preservação dos modos tradicionais de vida dos povos indígenas. O CIMI procurou favorecer a articulação entre aldeias e povos, promovendo as grandes assembleias indígenas, onde se desenharam os primeiros contornos da luta pela garantia do direito à diversidade cultural. Em sua prática junto aos povos indígenas, ainda nos dias atuais, o CIMI denuncia as estruturas de dominação, violência e injustiça, praticando o diálogo intercultural, inter-religioso e ecumênico, apoiando as alianças desses povos entre si e com os setores populares para a construção de um mundo melhor para todos (CIMI, 2018).

Em termos de legislação é necessário lembrar que em 1973 foi criado o *Estatuto do Índio*, pela Lei 6.001/73, que se expressa pela contradição ao propor a preservação da cultura indígena e, ao mesmo tempo, manifestar a intenção de integrá-los à comunhão nacional, transparecendo a intencionalidade de um direcionamento dos povos tradicionais, com estratégias persuasivas para a sua adesão à cultura dominante,

quando finalmente deixariam de ser considerados “relativamente incapazes” e, não mais necessitariam da tutela do Estado. Assim, como explica Cunha, o tipo de integração requerido pelos indígenas não é o aparentemente pretendido pelo Estatuto: “não é, pois, querer assimilar-se: é querer ser ouvido, ter canais reconhecidos de participação no processo político do país, fazendo valer seus direitos específicos (2009, p. 257).”

A referida lei reconhecia os territórios indígenas e o direito destes sobre a exploração dessas terras, porém sanciona que, em caso de não haver solução alternativa, pode a União intervir em área indígena para a realização de obras públicas que sejam de interesse ao desenvolvimento nacional, para a exploração de riquezas do subsolo de relevante interesse para a segurança e o desenvolvimento nacional, dentre outras situações, podendo essa intervenção dar-se por meio de medidas como deslocamento temporário e remoção de grupos tribais de uma área para outra. Previa, também, estender os direitos civis aos indígenas, bem como apontava para a necessidade de demarcação das terras indígenas. Entretanto, mantinha a tutela do Estado, para os não integrados à nacionalidade, e para o índio requerer sua liberação do regime tutelar estabelecia alguns requisitos.³ A lei também classificava os indígenas como integrados, em vias de integração e isolados e, para os últimos, não se aplicavam os contratos de trabalho e, portanto, os benefícios previdenciários, conforme consta no Artigo 4º (BRASIL, 1973).

Em 1989 é sancionada a Lei 7.716, que define os crimes resultantes do preconceito de raça e cor, sinalizando para criminalizar ações de discriminação contra os indígenas. Porém, segundo alguns estudiosos, as políticas sociais brasileiras, até esse momento, visavam integrar os povos indígenas à sociedade brasileira,

Os índios deveriam o mais rápido possível ser integrados à sociedade nacional, ou seja, precisavam viver de maneira igual à dos brancos, nas cidades ou nas vilas, deixando de serem índios para abrir caminho à ocupação de suas terras pelos não índios (LUCIANO, 2006, p.71).

Este era o objetivo da integração para fins de ocupação do território indígena, particularmente o modelo de desenvolvimento econômico pretendido pelo regime militar requeria.

3. Art. 9º Qualquer índio poderá requerer ao Juiz competente a sua liberação do regime tutelar previsto nesta Lei, investindo-se na plenitude da capacidade civil, desde que preencha os requisitos seguintes:

I - idade mínima de 21 anos;

II - conhecimento da língua portuguesa;

III - habilitação para o exercício de atividade útil, na comunhão nacional;

IV - razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional.

§ O Juiz decidirá após instrução sumária, ouvidos o órgão de assistência ao índio e o *Ministério Público*, transcrita a sentença concessiva no registro civil (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973).

[...] uma cruenta expansão sobre a Amazônia e planos desenvolvimentistas de integração nacional, cujos impactos sobre os povos indígenas foram internacionalmente denunciados ao longo dos anos de 1970 e 1980 (LIMA, 2015, p.439).

A Constituição Federal de 1988 e os direitos internacionais para povos indígenas sancionados pelo Brasil

Somente com a *Constituição Federal de 1988* (CF/88) foi reconhecido o direito dos indígenas de terem reconhecidas e preservadas sua cultura de modo geral e suas terras (capítulo VIII, Artigos 231 e 232), cabendo à União demarcar, proteger e fazer respeitar os bens a elas inerentes. As terras indígenas, nesta *Carta Magna*, são caracterizadas e é defendido o usufruto exclusivo de todas as riquezas nelas existentes, bem como a posse permanente dos indígenas sobre as mesmas, e que a exploração em terras indígenas só pode se dar com autorização do *Congresso Nacional* e ouvidas as comunidades afetadas, as quais terão participação assegurada nos resultados da lavra. A carta ainda veda a remoção dos indígenas de suas terras, exceto por situações que ponham em risco a soberania nacional ou catástrofes e epidemias que ponham em risco as comunidades indígenas, sendo que tais decisões devem ser deliberadas pelo *Congresso Nacional*, bem como deve ser garantida a volta das comunidades para suas terras, logo que cesse o risco.

178

A CF/88 ainda nomeia o *Ministério Público* como defensor dos direitos e interesses dos indígenas, comunidades e organizações em seu Art. 232: “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o *Ministério Público* em todos os atos do processo.”

Diante desses avanços, é importante destacar que a conquista de direitos, de políticas e programas sociais para povos indígenas, no Brasil, não têm sido meramente concessões do Estado, pois:

No Brasil, existe de fato, desde a década de 1970, o que podemos chamar de movimento indígena brasileiro, ou seja, um esforço conjunto e articulado de lideranças, povos e organizações indígenas objetivando uma agenda comum de luta, como é a agenda pela terra, pela saúde, pela educação e por outros direitos. Foi esse movimento indígena articulado, apoiado por seus aliados, que conseguiu convencer a sociedade brasileira e o *Congresso Nacional Constituinte* a aprovar, em 1988, os avançados direitos indígenas na atual Constituição Federal (LUCIANO, 2006, p.59).

Aliás, a luta pelo reconhecimento dos povos originários também em nível internacional foi avançando graças aos movimentos sociais, a partir da década de

1970, que pleitearam o reconhecimento da diversidade, obrigando a OIT a revogar a *Convenção 107*. Em 1986, uma equipe de especialistas iniciou a revisão e seu conteúdo foi debatido na *Conferência Internacional do Trabalho*, em 1988 e 1989. A *Convenção nº 169* de 1989, da *Organização Internacional do Trabalho* (OIT) oferece diretrizes mínimas para que os estados nacionais respeitem a diversidade de formas de expressão e da organização social dos povos indígenas e tribais, incentivando o diálogo e a consulta. As novas diretrizes apontavam para o reconhecimento longo e permanente do modo de vida dos povos indígenas e tribais e orientavam para o respeito à diversidade de sua organização social e cultura frente às relações de trabalho na execução de projetos de desenvolvimento, garantindo que os povos tenham direito ao desenvolvimento a partir de suas próprias prioridades. A *Convenção 169* da OIT busca melhorar as condições de vida e de trabalho destes povos sem interferir na liberdade de opção pela diferença, sendo o primeiro instrumento de padrão internacional que considera a auto identificação – Art. 2º, Inciso 2 – como um critério fundamental nas ações de reivindicação de identidade. Com isso, o próprio grupo deve ser capaz de reconhecer e aceitar outras pessoas que pertençam ao seu grupo, ou povo. Reconhece, também, as aspirações de tais povos em assumir o controle de suas instituições, ter respeitada sua forma de vida e definir os critérios de desenvolvimento econômico para manter e fortalecer a sua identidade, incluindo a manutenção de sua língua, religião e a garantia de autonomia e de autogoverno (OIT, 1989).

Um dos principais aspectos desta *Convenção* é a determinação de que os governos consultem os povos interessados sempre que seja estudada, planejada ou aplicada qualquer medida legislativa ou administrativa que os afete diretamente, com procedimentos apropriados e de forma transparente, privilegiando suas instituições representativas, e garantindo a participação de todos os representantes dos povos interessados – Art. 6º, Incisos 1 e 2. Assinala, ainda, que os governos devem considerar os estudos que evidenciem impactos de determinadas ações sociais ou naturais sobre os povos originários e agir em cooperação com eles, a fim de preservar e proteger a cultura, sociabilidade, espiritualidade, o meio ambiente e os territórios por eles habitados – Art. 7º, Incisos 3 e 4. Assegura, ainda, o direito a serem consultados antes de apropriação indevida de suas propriedades, posses ou de que lhes interditem o uso de suas terras, o que caracteriza o direito à *Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado* (CCPLI) – Art. 17º (OIT, 1989).

Embora o Brasil tenha ratificado a *Convenção 169*, em 2002, o Estado não avançou na regulação da garantia do direito à consulta para as comunidades tribais. Então, os próprios indígenas criaram protocolos para tentar garantir os procedimentos apropriados ao processo de consulta, de forma a atender às características específicas e

peculiares da comunidade ou povo consultado e a proposta ou medida a ser consultada. Como aponta o estudo do antropólogo Grupione (2011/2016), há uma indisposição do Estado em respeitar o direito de participação dos povos tribais, garantido pela *Convenção 169* e, para buscar assegurar seus direitos, os próprios indígenas criaram alguns protocolos. Anteriormente, os Decretos nº 23/24/25 e 26 de 1991, fizeram com que o que era só de responsabilidade da FUNAI acabasse sendo distribuído entre alguns Ministérios, o que pode ter contribuído, algumas vezes, para o não cumprimento do objetivo por não haver mais um único órgão que coordenasse e controlasse as ações. O Decreto nº 23 de 4 fevereiro de 1991, dispunha sobre as condições para a prestação de assistência à saúde das populações indígenas no Art. 5º. Após a distribuição das ações para populações indígenas entre os Ministérios, apenas algumas ações foram desenvolvidas.

O *Ministério do Meio Ambiente* desenvolveu o *Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas* (PDPI), fruto de um longo processo de discussão conjunta entre o Governo, o *Movimento Indígena Organizado da Amazônia*, parceiros e instituições financiadoras internacionais, estimulado pela avaliação de pouca participação indígena em linhas de financiamento de projetos já existentes. Sua origem está conectada ao processo de apoio à proteção de florestas tropicais brasileiras pelo *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil* (PPG7). No site do Ministério existem registros de 1991 a 2004. Houve o desenvolvimento da Gestão Ambiental em Terras Indígenas (T.I.s), Conservação e Recuperação da Biodiversidade em T.I.s, ação de fomento à gestão Ambiental em T.I.s, Fortalecimento Social e Econômico via coordenadoria do Agroextrativismo. Foi implantada a "Carteira indígena", uma ação do governo federal, resultado da parceria com o *Ministério do Meio Ambiente* (MMA), através da sua *Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável* (SEDR) e com o *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), através da sua *Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (SESAN), com o objetivo de contribuir para a gestão ambiental das terras indígenas e a segurança alimentar e nutricional das comunidades indígenas, em todo o território nacional. A Carteira apoia projetos com foco na produção de alimentos, agroextrativismo, artesanato, gestão ambiental e revitalização de práticas e saberes tradicionais associados às atividades de autosustentação das comunidades indígenas, de acordo com as suas demandas, respeitando suas identidades culturais, estimulando sua autonomia e preservando e recuperando o ambiente das terras indígenas. Foi desenvolvida, também, a *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas* (PNGATI), que apontava entre seus objetivos o reforço à consulta aos indígenas. Convém destacar que estas orientações políticas ainda aparecem em vigor, até os dias atuais, no site do Ministério

(MMA, 2018).

O *Ministério do Desenvolvimento Social* (MDS) doou recursos financeiros para o projeto “Carteira Indígena” ou “Fome Zero Indígena”. Sob a gestão do MDS, criou-se o *Bolsa Família* para os povos indígenas, que é o mesmo para todos os beneficiários, indígenas ou não. Porém, a maneira como os povos indígenas têm acesso às etapas de cadastramento, de acompanhamento familiar, de atendimento, são diferenciadas e acompanhadas pela FUNAI, assim como o processo de recebimento/saque dos benefícios nas cidades. Segundo o site da FUNAI, as famílias indígenas cadastradas têm prioridade no recebimento do benefício em relação às famílias não indígenas, mas para que haja permanência no programa, devem ser observadas as mesmas condições cumpridas pelas famílias não indígenas. A *Fundação* deve acompanhar e orientar as famílias indígenas beneficiárias do *Programa Bolsa Família* (PBF) para que tomem cuidados especiais no ato de sacar o benefício nas agências e correspondentes bancários (MDS, 2018).

Em relação à cultura, preservação e celebração da mesma, o *Ministério da Cultura* (MinC) criou o *Prêmio Culturas Indígenas* e os *Pontos de Cultura* para povos indígenas, que se trata de espaços para divulgação e apreciação dessa cultura.

O *Ministério da Saúde* (MS) criou a *Secretaria Especial de Saúde Indígena* (SESAI), em outubro de 2010, responsável por coordenar a *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas* e todo o processo de gestão do *Subsistema de Atenção à Saúde Indígena* (SasiSUS), no âmbito do *Sistema Único de Saúde* (SUS). Algumas de suas atribuições são: desenvolver ações de atenção integral à saúde indígena e educação em saúde, em consonância com as políticas e os programas do SUS, observando as práticas de saúde tradicionais indígenas; realizar ações de saneamento e edificações de saúde indígena. O SasiSUS é descentralizado, com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e responsabilidade sanitária dos 34 *Distritos Sanitários Especiais Indígenas* (DSEIs). Cada distrito conta com um dos *Conselhos Distritais de Saúde Indígena* (Condisi), compostos por 1.390 conselheiros distritais de saúde indígena (MS, 2018).

Já no que tange à questão ambiental, o *Instituto Socioambiental* (ISA) é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, fundada em 1994, para propor soluções de forma integrada às questões sociais e ambientais com foco central na defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. Desde 2001, passou a ser uma *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* (OSCIP), com sede em São Paulo (SP) e subsedes em Brasília (DF), Manaus (AM), Boa Vista (RR), São Gabriel da Cachoeira (AM), Canarana (MT), Eldorado (SP) e Altamira (PA). O Instituto trata o tema dos *Povos Indígenas no Brasil*, sendo uma referência nacional na produção, análise e difusão de

informações qualificadas sobre os mesmos. Mantém, desde o início da década de 1980, pesquisas sobre os índios no país, possui uma ampla rede de colaboradores que contribui com informações e artigos para publicações impressas e para os sites do tema. Disponibiliza à sociedade brasileira e ao público das línguas portuguesa, inglesa e espanhola um conjunto sistematizado de informações sobre povos indígenas, tema que possuiu uma grande lacuna. Na internet, as informações sobre a sociodiversidade indígena estão disponíveis nos sites *Povos Indígenas no Brasil* (PIB) e em sua versão especial para a educação infantil, os *Povos Indígenas no Brasil Mirim* (PIB Mirim). A série impressa *Povos Indígenas no Brasil*, publicada desde 1980, é outra importante fonte de informações produzida pela equipe do ISA, que evidencia o acompanhamento permanente das políticas públicas voltadas a essas populações. O último volume da série compreende o período de 2006 a 2010 e foi lançado em novembro de 2011, trazendo dados importantes para compreender e dar visibilidade à questão indígena (ISA, 2018).

Estes avanços na proteção social dos povos indígenas após a promulgação da CF/88 apoiaram-se em dois Decretos importantes, respectivamente, de 2004 e 2009, o Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004, que promulga no Brasil a Convenção n. 169 da *Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas*, e o Decreto nº 7.037 de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre o *Programa Nacional de Direitos Humanos* e revoga o Decreto nº 4.229/02, estabelecendo em sua Diretriz 10 a “garantia da igualdade na diversidade”, o que deu origem a várias ações integradas de Ministérios para combater a pobreza de vários segmentos sociais, entre eles os povos indígenas e comunidades tradicionais.

182

Problematizando alguns tipos de proteção social

Considerando o brevemente exposto até aqui, constata-se que, até 2016, houve uma série de legislações, Tratados Interamericanos e Mundiais, Convenções e Decretos, em nível internacional e nacional, que embasaram diversos dispositivos, alguns ainda existentes, dirigidos à garantia dos direitos dos indígenas. Entretanto, a aplicação e desenvolvimento de programas para a garantia dos direitos humanos e sociais dos povos indígenas ainda permanece distante do previsto. Exemplificando, a *Política Nacional de Assistência Social*, consolidada com o *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS), transformado em lei em 2011 (Lei nº 12.435), embora tenha contemplado grande percentual de famílias indígenas com seus programas, projetos e benefícios, como o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), *Cadastro Único* (CadÚnico) e *Programa Bolsa Família* (PBF), não consegue

atender às necessidades específicas das populações indígenas.

O primeiro *Centro de Referência de Assistência Social* (CRAS) indígena foi implantado na Aldeia Bororó, em Dourados, no Mato Grosso do Sul, sendo destinado exclusivamente a uma população indígena no país, localizada no centro de Dourados atendendo as etnias Guarani Caiowa, Guarani Nandevã e Terenas (SITE DOURADOS NEWS, 2007).

Após a *IX Conferência Nacional de Assistência Social* que aconteceu no ano de 2013, o *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS), através da Resolução nº 1 de 4 de fevereiro de 2014, publicou as deliberações sobre regionalização reiteradas no encontro, dedicando-se especificamente aos indígenas. Para garantir e orientar o trabalho social com famílias indígenas foram elaboradas orientações técnicas e teóricas para o "Trabalho Social Com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica", pelo *Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário* (MDSA), por meio da *Secretaria Nacional de Assistência Social* e do *Departamento de Proteção Social Básica*. O documento aborda a forma a ser usada para identificar as pessoas indígenas, apontando para o respeito ao princípio da autoidentificação:

"Índio", segundo o conceito adotado no Brasil, é, portanto, qualquer pessoa que assim se identifica e pertence a uma comunidade que a reconhece como tal. Não são traços tidos como característicos que definem os indígenas: cocares de penas, maracas, corpos nus sob pinturas de urucum e jenipapo, bordunas, zarabatanas, arcos e flechas. Por isso, os antropólogos costumam dizer que indígena é mais um *modo de ser* do que de aparecer (MDSA 2017, p. 13, grifo do autor).

183

Em síntese, as orientações do documento apontam para a necessidade de garantir o protagonismo dos indígenas em todas as ações a serem desenvolvidas, as quais nem devem iniciar sem o consentimento explícito da comunidade a ser atendida.

Entretanto, tendo por base um estudo de caso realizado em aldeias Guaranis, os autores Quermes e Carvalho levantam a hipótese de que "as políticas assistenciais não têm conseguido alterar a situação de vulnerabilidade social dos povos indígenas por não serem específicas para esse grupo social" (2013, p. 770), referindo-se especificamente ao *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) e *Programa Bolsa Família* (PBF). Apontam, também, que o aumento da atuação de *Organizações Não Governamentais* (ONGs) ambientalistas e indigenistas acaba por privatizar o indigenismo e que a inclusão desses povos nos *Programas de Transferência de Renda* (PTR), é uma forma de recompensá-los pela perda de seus territórios. Por fim, os autores asseguram que:

[...] é inegável a relevância sobre o papel desempenhado pela assistência social junto aos povos indígenas. No entanto, são vários os fatores causadores e agravantes da vulnerabilidade destes povos e isso requer a

articulação de outras políticas, o que limita a intervenção da assistência social. A situação dos indígenas é agravada pela falta de perspectiva, pelo confinamento e conflitos pela retomada de terras que se encontram em posses dos fazendeiros. Embora tendo seus direitos étnicos e culturais reconhecidos pela CF/88, a demarcação de terras consideradas indígenas deveria ser prioridade na estratégia de enfrentamento da pobreza indígena. Assuntos relacionados à demarcação ocorrem de forma morosa, o que contribui com uma realidade de insegurança e descaso (QUERMES & CARVALHO, 2013, p. 788).

A abordagem da PAS serve para exemplificar a complexidade da implementação de programas sociais para as comunidades indígenas, o que, guardadas as devidas características e especificidades, pode ser estendido para outras políticas setoriais como saúde, educação, habitação e saneamento. As ações oscilam entre o respeito ao direito à escuta e à livre determinação dos povos indígenas e a mera transposição de tipos de proteção social destinados a todas as pessoas que deles necessitarem, sem a atenção devida à questão da diversidade. Estas formas de proteção social têm contribuído para a assimilação de hábitos e costumes no meio da cultura indígena que acabam por fragilizar a sua forma de ser e de viver, contribuindo para o desaparecimento de sua cultura originária.

Considerações finais

184

Após esta breve visão sobre o desenvolvimento da proteção social aos povos indígenas no Brasil, com seus avanços, suas contradições e limitações, ainda vale lembrar que, na atualidade, além da questão das políticas públicas serem insuficientes e majoritariamente de caráter universalista, não contemplando as especificidades indígenas, o atendimento às demandas desses povos se deu posteriormente a dos demais cidadãos, ou seja, a proteção pensada pelo Estado para os indígenas, na perspectiva do reconhecimento destes como portadores de direitos é recente, o que torna ainda mais complexa a garantia do acesso a direitos que respeitem as características culturais, sociais e ambientais dessas populações.

Entende-se que grande parte das necessidades e dificuldades que os 'indígenas brasileiros' vem tendo após a invasão portuguesa, em 1500, e que se estendem e até se agravam em determinados aspectos nos dias atuais, derivam-se da expropriação de suas terras pelos portugueses, com a consequente destruição e desrespeito a sua cultura, crenças e modos de organização social pelos colonizadores. Mesmo após a independência formal do Brasil, os povos indígenas continuaram marginalizados, perseguidos, desrespeitados e desprotegidos pelo Estado brasileiro, como aponta o relatório da *Comissão Nacional da Verdade*, vol. 1, de 2014, que investigou violações

de direitos humanos cometidas no país entre os anos 1946 a 1988, reconhecendo os povos indígenas como vítimas de políticas de exceção pelo Estado brasileiro. Entre suas principais conclusões do relatório produzido pela *Comissão* está a revelação de que as expulsões, remoções forçadas, massacres, envenenamentos e outros tipos de violações tinham o “objetivo central de forçar ou acelerar a ‘integração’ dos povos indígenas e colonizar seus territórios sempre que isso fosse considerado estratégico para a implementação do seu projeto político e econômico”. Ainda mais relevante é o fato de o relatório incluir em suas recomendações a “regularização e desintrusão das terras indígenas esbulhadas e degradadas como forma de reparação coletiva pelas graves violações decorrentes da não observação dos direitos indígenas na implementação de projetos de colonização e grandes empreendimentos realizados de 1946 a 1988” (RELATÓRIO CNV, 2014).

Como apontam dados de 2016, vivem no Brasil 246 povos indígenas, falantes de mais de 160 línguas diferentes, segundo dados do *Instituto Socioambiental* (ISA). O último censo realizado pelo *Instituto Brasileiro de Geografia Estatística* (IBGE) em 2010 demonstra que os indígenas representam menos de 0,5% da população do país, um total de 896.917 pessoas. Nessa perspectiva, constituem efetivamente uma minoria. Mas esse ínfimo percentual populacional esconde uma diversidade cultural e linguística que é frequentemente ignorada e desconhecida (GALLOIS, KLEIN E DAL’ BO, 2016, p.32).

Sem condições de subsistir dignamente em suas terras, ou fora delas, por falta de proteção social adequada, os indígenas passam por processos degradantes em função da demora ou da não demarcação de suas terras e, em decorrência dessas violências, a resistência e a reprodução cultural são dificultadas ou interrompidas.

A importante conquista, após a CF/88, de proteção das áreas ocupadas tradicionalmente pelas comunidades tradicionais por meio da demarcação de terras ainda tem que ser reconhecida como a principal luta a ser empreendida pelos povos indígenas, pois apesar de em 2016 “as terras reconhecidas, em diversos estágios do processo de demarcação [...] perfazem aproximadamente 13% do território nacional [...] 90% está nos estados da Amazônia Legal” (GALLOIS, KLEIN E DAL’ BO, 2016, p.34). E, de fato, a demarcação de todas as terras indígenas é o passo imprescindível para a reparação histórica que o Brasil deve às populações indígenas, sem o qual a proteção social tenderá sempre a ser paliativa frente aos propósitos de desenvolvimento da autonomia e de respeito à cultura destes povos.

Enquanto isso não acontece, é fundamental manter a proteção social para estes povos, superando os programas implantados sem a consulta prévia, ou com condicionalidades que desrespeitam as particularidades da comunidade, ou ainda, com

a oferta de recursos responsáveis pelo abandono de hábitos e costumes tradicionais, que conduzem a uma rápida assimilação. Somente assim será possível minimamente tentar evitar que a proteção social ofertada perversamente contribua para o progressivo extermínio destes povos tradicionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Justiça. **Fundação Nacional do Índio**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos>. Acesso em: 22 de abril de 2018.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 1, de 4 de fevereiro de 2014**.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **IX Conferência Nacional de Assistência Social (2013)**.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei nº 1.794, de 22 de novembro de 1939**.

_____, **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho**. - Brasília: OIT, 2011, v.1.

186

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

_____, Comissão Nacional da Verdade. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1)**. Brasília: CNV, 2014. 976 p.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório Grupo de Trabalho Povos Indígenas**. Brasília, março/2007.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989**.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004**.

_____, Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.**

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.**

_____, Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.**

_____, Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.**

_____, Câmara dos Deputados. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.**

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução do CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.**

_____, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991.**

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). **Conselho Indigenista Missionário.** <https://www.cimi.org.br/o-cimi/o>. Acesso em: 24 de abril de 2018.

187

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas e outros ensaios.** São Paulo: Cosac & Naify, 2009.

GOMES, M. P. **O Índio na História: o povo Tenetehara em busca da liberdade.** Petrópolis: Vozes, 2002.

GALLOIS, Dominique Tilkin; KLEIN, Tatiane e DAL' BO, Talita Lazarin. **Povos Indígenas, Políticas Multiculturais e Políticas da Diferença.** Rev. Cult. e Ext. USP, São Paulo, n. 15, p.31-48, mai. 2016.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. **Protocolos de Consulta.** Elaboraões Indígenas do Direito de Consulta no Brasil. Povos Indígenas no Brasil 2011/2016 - Instituto Socioambiental.

QUERMES, P. A. de Araújo; CARVALHO, J. Alves de. **Os impactos dos benefícios assistenciais para os povos indígenas.** Estudo de Caso em Aldeias Guaranis. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 769-791, out./dez. 2013.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Sobre tutela e participação: povos indígenas e**

formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. In: MANA, n 21, v 2, p. 425-457, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v21n2/0104-9313-mana-21-02-00425.pdf>>. Acessado em: 29 de abril de 2018.

LUCIANO, Gersem dos Santos (org.). **O índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos Indígenas de hoje.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. Disponível em: <http://laced.etc.br/site/Trilhas/livros/arquivos/CoLET12_Vias01WEB.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

OLIVEIRA, Humberto de. **Coletânea de leis, atos e memoriais referentes ao indígena brasileiro.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

OLIVEIRA, J, P de; FREIRE, C. A. da R. **A Presença Indígena na Formação do Brasil.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

RODRIGUES, Cintia Régia. **O Positivismo, o Estado Nacional e as populações fetichistas no Brasil.** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011.

188 SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. **Poder tutelar e formação do Estado no Brasil: o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais na Primeira República.** Cadernos de Memória, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.82-91, out. 96/mar. 97. (Museu da República/IPHAN). Site Memorial da Democracia. Criado o CNPI, para proteger os índios. Rondon presidirá o conselho, que também cuidará da política indigenista. <<http://memorialdademocracia.com.br/card/criado-o-conselho-de-protecao-aosindios>>. Acesso em: 22 de maio de 2018.

Site Dourados News, a fonte da informação. **Aldeia Bororó ganha primeiro CRAS indígena do Brasil.** Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br/noticias/brasil/aldeia-bororo-ganha-primeiro-cras-indigena-do-brasil-40c76712ac4c8131f/317290/>>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.