



UFOP

Universidade Federal
de Ouro Preto

Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA
Departamento de Serviço Social – DESSO
Curso de Serviço Social

**TRAJETÓRIA DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL E OS DESAFIOS
QUANTO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.**

Pedro Vitor de Araújo Moraes

Mariana

2022

Pedro Vitor de Araújo Morais

**TRAJETÓRIA DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL E OS DESAFIOS
QUANTO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social. Orientado pelo Prof. Dr. Davi Machado Perez.

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M827t Moraes, Pedro Vitor De Araujo.
Trajetória da política indigenista no Brasil e os desafios quanto à
efetivação de direitos. [manuscrito] / Pedro Vitor De Araujo Moraes. -
2022.
85 f.

Orientador: Prof. Dr. Davi Machado Perez.
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Serviço Social .

1. Indígenas da América do Sul - Brasil. 2. Indígenas - Estatuto legal,
leis, etc.. 3. Seguridade social. I. Perez, Davi Machado. II. Universidade
Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 39(81=082)

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa-Bibliotecário Coordenador
CBICSA/SISBIN/UFOP-CRB6a1407



FOLHA DE APROVAÇÃO

Pedro Vitor de Araújo Morais

Trajetória da Política Indigenista no Brasil e os Desafios Quanto à Efetivação de Direitos

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social

Aprovada em 14 de dezembro de 2022

Membros da banca

Doutor - Davi Machado Perez - Orientador Universidade Federal de Ouro Preto
Mestre - Raquel Mota Mascarenhas - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutor - Rodrigo Fernandes Ribeiro - Universidade Federal de Ouro Preto

Davi Machado Perez, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 22/12/2022



Documento assinado eletronicamente por **Davi Machado Perez, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 22/12/2022, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0451193** e o código CRC **F17F9872**.

Dedico esta conquista à todas as pessoas que um dia eu já fui, e à todas aquelas que ainda serei – não desistir, foi o melhor que pude fazer.

AGRADECIMENTOS

Nominalmente, agradeço à Marilza, Marcos e Clara – minha família de sangue. Sem vocês nada disso seria possível, e, mesmo distantes, não houve momento em que estivemos separados. Caju e Narizinho, vocês duas sempre me fizeram ver graça na vida.

Ao longo de quase sete anos me graduando, tive o prazer de conhecer e contar com pessoas incríveis – eu construí minha família para a vida. Ana Luiza, te agradeço por ser a pessoa certa, nos momentos certos; Lara Luiza, que sorte a minha você ter aparecido.

Não sendo possível prestar homenagens a todas, todos e todes, vou me ater a poucos nomes: Adriana, Silvana, Bruna, Daniel, Bárbara, Roldão, Bianca, Kathleen, Sheila. Independente de qual momento, vocês fizeram parte da minha trajetória – e isso nada irá apagar.

Agradeço, também, à toda comunidade do Bairro São José, em Mariana. Foram anos convivendo com pessoas que despertaram, em mim, o sentimento de pertencimento e vizinhança. Neste espaço eu pude me transformar e crescer, enquanto pessoa que sou.

À equipe técnica do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) de Mariana, a qual me acolheu durante a realização do meu estágio. Aos parentes, amigos e pessoas de longe e de antes, que me desejaram boa sorte nesta caminhada.

Aos estranhos e pessoas desconhecidas que passaram por mim e nunca me desejaram o mal.

RESUMO

A presente pesquisa intenta elucidar de que formas a trajetória de constituição da política indigenista brasileira determinaram desafios à efetivação de direitos indígenas. Compreender a trajetória da política indigenista pressupõe analisar a formação sócio-histórica brasileira, e seguir as determinações dialéticas que incidem sobre o movimento da realidade. Discutir as particularidades da sociabilidade indígena, de acordo objetivo deste estudo, perpassa, necessariamente, pela interlocução com conhecimentos antropológicos e jurídicos, de modo a enriquecer o debate proposto, no âmbito do Serviço Social. As formulações apresentadas ao longo do texto baseiam-se de fundamentação teórico-metodológica, adquirida através da aplicação do método materialista histórico-dialético. A abordagem analítica quanto à garantia da proteção social indígena estabelece parâmetros para problematizar a constituição das políticas indigenistas setoriais, a partir do sistema de seguridade social. Apesar da seguridade social possuir configuração tripartite, a pesquisa realizada defende posicionamento quanto à centralidade da política indigenista, ao passo que esta articulada às demais políticas sociais, materializa-se maior potencial de intervenção revolucionária, em busca de novo horizonte societário.

Palavras-chave: política indigenista; direitos indígenas; seguridade social.

ABSTRACT

The present research intends to elucidate in what ways the trajectory of constitution of the Brazilian indigenist policy determined challenges to the realization of indigenous rights. Understanding the trajectory of indigenous policy presupposes analyzing the Brazilian socio-historical formation, and following the dialectical determinations that affect the movement of reality. Discussing the particularities of indigenous sociability, according to the objective of this study, necessarily involves interlocution with anthropological and legal knowledge, in order to enrich the proposed debate, within the scope of Social Work. The formulations presented throughout the text are based on a theoretical-methodological foundation, acquired through the application of the historical-dialectical materialist method. The analytical approach regarding the guarantee of indigenous social protection establishes parameters to problematize the constitution of sectoral indigenous policies, based on the social security system. Although social security has a tripartite configuration, the research carried out defends a position regarding the centrality of the indigenist policy, while it is articulated with other social policies, materializing a greater potential for revolutionary intervention, in search of a new societal horizon.

Keywords: indigenist policy; indigenous rights; social security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CONDIÇÃO HISTÓRICA DOS POVOS INDIGENAS NO BRASIL.....	13
1.1 SISTEMA ESCRAVISTA COLONIAL.....	13
1.1.1 FORMAS DE ESCRAVIZAÇÃO INDIGENA	20
1.2 DESENVOLVIMENTO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA NO BRASIL	23
1.2.1 “QUESTÃO SOCIAL” E “QUESTÃO INDIGENA”.....	31
2. PROTEÇÃO SOCIAL INDIGENA.....	38
2.1 POLÍTICA INDIGENISTA: DA TUTELA À PARTICIPAÇÃO EFETIVA.....	38
2.2 CONSTITUIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	49
2.2.1 POLÍTICA INDIGENISTA DE SAÚDE	66
2.2.2 POLÍTICA INDIGENISTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	71
2.2.3 POLÍTICA INDIGENISTA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	76
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

INTRODUÇÃO

Problematizar e discutir a trajetória da política indigenista brasileira, identificando, ao longo do processo de estudo, os desafios que se sobrepõem à efetivação de direitos pertencentes às populações indígenas, exige, sobretudo, por parte do/a pesquisador/a, adequação metodológica, amparado pelo método científico. O presente trabalho desenvolve-se tendo por referência principal do arcabouço teórico-metodológico disposto pelo Serviço Social, a partir da análise crítica da realidade histórica, buscando fundamento para compreensão da sociabilidade capitalista atual, considerando que a realidade humana se efetiva a partir do movimento dialético, determinando e sendo determinada pelas estruturas e superestruturas que compõem esta realidade vivenciada.

Destarte, a técnica metodológica utilizada para materialização da proposta apresentada por meio da realização de pesquisa bibliográfica documental, construindo fichamentos, a partir da leitura de referenciais bibliográficos, em fontes primárias e secundárias, enquanto instrumento metodológico principal. Observando o método materialista histórico-dialético marxista, enquanto orientador da construção de conhecimento e significação de sentidos, o texto possui justificção amparada em conceitos amplamente discutidos no âmbito do Serviço Social, mas, também, realiza interlocução com a Antropologia e o Direito – o caráter multidisciplinar permeia a discussão ao longo do texto, dotando-o de enorme potencial e riqueza conceitual.

Acompanhando o movimento dialético da realidade, o método expositivo também segue os mesmos preceitos, estabelecendo relações entre conceitos apresentados por diversos/as autores/as e fatos históricos, fortalecendo o entendimento de que as determinações que incidem de forma negativa por sob a realidade vivenciada pelos povos indígenas no Brasil, possuem razões fundamentais, historicamente estabelecidas ao longo do processo de formação sócio-histórica nacional. Desta forma, as determinações que justificaram o estabelecimento de uma política social, direcionada à determinados grupos étnicos – a política indigenista –, são gestadas a partir do início da relação destes sujeitos com a sociabilidade capitalista.

O primeiro capítulo parte da análise da formação sócio-histórica brasileira, estabelecendo interlocução conceitual multidisciplinar, por meio de revisão bibliográfica e diálogo com autores/as notáveis em cada aspecto abordado. O movimento dialético da realidade

é analisado sob duas óticas principais: primeiro a partir dos modos de produção vigentes, determinantes ao desenvolvimento do capitalismo – do Sistema Escravista Colonial, até o estabelecimento do capitalismo neoliberal e financeiro –; da mesma forma, realiza-se exposição quanto ao desenvolvimento da sociabilidade capitalista, visto que a presença da sociabilidade indígena, postas as relações interétnicas, resultam em conflitos socioeconômicos e políticos, estabelecendo embates e tensões, estando diretamente relacionada mas, também, indo para além da luta de classes – ao passo que o indígena desenvolveu sua sociabilidade com dimensões particulares, distintas ao capitalismo.

O desenvolvimento sócio-histórico das relações entre indígenas e a comunhão nacional determinam, no presente, condicionantes à realidade indígena, que podem colocar essa população em situação de risco social. A permanente luta indígena pelo direito de autodeterminação, eliminando a possibilidade de apagamento étnico-cultural, pelo respeito aos territórios que historicamente são habitados, exige a compreensão das razões e fundamentos por trás da criação de dispositivos estatais de intervenção e proteção social indígena.

Seguindo a postura crítica exigida pelo método aplicado à pesquisa, o segundo capítulo aborda as razões por detrás o estabelecimento da política indigenista, considerando seu contexto histórico e os dispositivos legislativos promulgados para legitimação do indígena enquanto portador de direitos. A trajetória da política indigenista, desta forma, é analisada em conjunto ao pressuposto determinado pela constituição do Sistema de Seguridade Social brasileiro – uma das propostas defendidas, ao longo do texto, justifica a necessidade da compreensão da política indigenista enquanto política pública fundamental para assegurar a proteção social indígena, no contexto da seguridade social. Tal justificativa possui fundamento ao passo que, a realidade vivenciada pelos povos indígenas brasileiros é permeada por particularidades inerentes: objetivas quando se analisa a materialidade da sociabilidade indígena, atribuindo centralidade diante a relação com o território; e subjetivas, considerando as dimensões particulares que estabelecem seus modos de vida. O respeito e compreensão de tais particularidades se fundamentam como eixos centrais da atuação junto aos povos indígenas.

A Seguridade Social, posta enquanto sistema articulado entre as políticas de Assistência Social, Saúde, Previdência Social, em seu desenvolvimento histórico, criou dispositivos que contemplam as populações indígenas e intencionam assegurar acesso aos serviços, programas e benefícios de seguridade, efetivando direitos. A análise do estabelecimento da política indigenista, no âmbito das políticas sociais setoriais que compõe a

seguridade, busca reconhecer quais os limites e possibilidades que se objetivam através da política, executadas suas ações de intervenção.

Destarte, a conclusão do texto é responsável pela síntese do processo investigativo, fundamentando as proposições desenvolvidas ao longo da pesquisa, sem haver pretensão em esgotar a discussão levantada – a principal justificativa acadêmica para validação do presente trabalho, enquanto pré-requisito necessário à obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, expressa-se na busca pelos pressupostos necessários para análise inicial deste tema, ainda pouco estudado pela categoria profissional. Não obstante, a interlocução multidisciplinar também encontra razão diante o baixo quantitativo de material produzido no âmbito do Serviço Social, acerca de temas específicos, sem deixar de reconhecer a relevância teórica e conceitual dos estudos realizados por assistentes sociais pesquisadores.

Os apontamentos quanto aos limites e possibilidades de intervenção da política pública, na realidade concreta dos povos indígenas, são realizados a partir da compreensão de que assistentes sociais possuem nas políticas públicas seu principal meio de realização de ação profissional. Reconhecendo a política indigenista enquanto um dos espaços sócio-ocupacionais de atuação profissional do Serviço Social, na busca pela efetivação de novo horizonte societário. Desta forma, o conhecimento crítico acerca do funcionamento, aliado ao entendimento dos fundamentos que determinaram a constituição da política indigenista, são os pressupostos necessários à continuidade do debate acerca do tema.

1. A CONDIÇÃO HISTÓRICA DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

1.1 SISTEMA ESCRAVISTA COLONIAL

A opção pelo método marxista histórico-dialético, enquanto instrumento de leitura e interpretação da realidade, permeia a dimensão teórico-metodológica a qual dispõe o Serviço Social, enquanto categoria profissional articulada politicamente, e que possui na realidade concreta espaço de intervenção. Das contribuições de Lewgoy (2010), a interlocução entre o movimento histórico da realidade, analisado a partir de aporte teórico e executado através de método científico, são os pressupostos necessários à construção de conhecimento que contemple a realidade em seu movimento dialético – e desta dialética evidenciam-se as estruturas e superestruturas nas quais e por meio das quais se constitui a sociabilidade humano-genérica.

O salto ontológico que permitiu ao ser humano se expressar através da constituição do ser social, também o tornou capaz de alterar sua realidade espacial, por meio da realização de trabalho. O advento do trabalho possibilitou ao ser humano deter controle sobre a natureza, e a manipular recursos, transformando-os e agregando valor de uso, sob a forma de produtos. A sociabilidade histórica da humanidade determinou os modos de reprodução da vida social, instituiu tradições e culturas – o ser social, dotado de capacidade teleológica, se torna apto a acessar novas possibilidades relacionais entre seus entes.

Destarte, o intuito de análise quanto a determinado tema presente, exige considerar fatos que o determinaram historicamente, ao passo que se adquire fundamento teórico-metodológico. De forma a contribuir efetivamente ao arcabouço teórico que dispõe o Serviço Social, o estudo quanto à trajetória da política indigenista brasileira, enquanto dispositivo de proteção social, deve ser contextualizado a partir do estabelecimento da colônia portuguesa – é deste fato que se inicia o processo de formação sócio-histórica brasileira, e, não obstante, gênese das particularidades que determinaram o desenvolvimento da sociabilidade capitalista. Somente após a interação entre colonizadores e indígenas que se instituem, no Brasil, parâmetros políticos, econômicos, culturais e sociais, necessários à interpretação da sociabilidade atual – visto que tais determinações se mantêm originais em essência, sendo modernizada apenas suas formas de expressão aparente.

Os tempos que vão se apresentar não serão fáceis. Muitos sonhos perturbam meu sono. Vejo fantasmas se aproximando de nossas casas. Eles são malvados, peludos como macacos, mas têm o corpo coberto como se fossem pássaros cheios de penas. Chegam mansos, pelo grande paranã através de igaras gigantes empurradas pelo vento. Ainda vão demorar para chegar em nosso lugar, mas não na terra dos papagaios. Nossos parentes de lá serão enganados e os receberão com alegria até descobrirem que vão virar escravos (MUNDURUKU, 2020, p.121 *apud* MIRANDA, 2021, p.27).

Iniciou-se, no dia 22 de abril de 1500, o processo que alterou, radical e continuamente, o modo de vida da população que já habitava o território que veio a se tornar o Brasil – segundo Oliveira e Freire (2006), estima-se à época um total entre 1.500.000 e 5.000.000 de indivíduos, compondo cerca de 1.400 grupos e falantes de diversas famílias linguísticas¹. É, também, no intervalo entre o século XIV e século XVI, que se observa o estabelecimento diversas colônias na América Latina, protagonizadas, majoritariamente, por Espanha e Portugal – ambas potências no que dizia respeito ao domínio do comércio mundial, à época². Localizadas na península Ibérica, é inegável a influência que a posição geográfica proporcionou para que ambas nações se colocassem pioneiras no que diz respeito à expansão ultramarina³, marcando uma nova etapa de acumulação de capital.

O feudalismo português, formado a partir do século XII, foi resultado das determinações que sucederam a trajetória da formação sócio-histórica lusitana, determinado tanto pela estrutura econômica produtiva estabelecida, quanto pela superestrutura político-jurídica, ideológica e cultural, se fundamentando na servidão de uns para outros, e, não obstante, também nas formas de relação com a terra enquanto propriedade privada⁴ – nesse interim, pastagens e bosques também compunham o rol de bens ligados à propriedade da nobreza feudal. Os feudos, propriedades da nobreza, geravam valor a partir dos tributos pagos por camponeses, dentro do que era produzido em sistema agrário-familiar, e, também, através de ofícios tradicionais,

¹ Ainda segundo Oliveira e Freire (2006), há indícios arqueológicos de que, as presenças humanas nas Américas, sobretudo no território brasileiro, datam de 12 mil anos atrás.

² Não à toa, como é de conhecimento geral, os portugueses atracaram no Brasil na tentativa de estabelecerem rota comercial em direção à Índia, em busca de especiarias – de alto valor à época por suas propriedades de conservação de alimentos. Dessa forma, adotou-se, na língua portuguesa, o termo “índio” para denominar as populações originárias daquele território, visto o engano do colono ao acreditar que havia chegado à Índia – a utilização de alguns termos incorretos, do ponto de vista crítico, pode corroborar para a naturalização de fatos e perpetuação de preconceitos. Seguindo os princípios do Código de Ética do Serviço Social (1993), e sob orientação do Projeto Ético Político, visando a emancipação de sujeitos, serão utilizados os termos *indígena e população indígena*, enquanto expressão política e coletiva, rompendo com o dogmatismo colonizador – sendo utilizado “índio” apenas em caso de referências históricas.

³ Nos termos de Gorender (2011), a expansão ultramarina foi o movimento realizado por nações imperialistas à época, em direção às Américas, Ásia e África, atendendo aos interesses de expansão de fronteiras e acumulação de capital.

⁴ A partir da leitura que a terra era, até então, o principal meio de produção de mercadorias.

artesanais e de baixa capacidade produtiva, inexistindo protoformas de indústria. O pagamento dos encargos senhoriais era garantido, independente da capacidade de pagamento por parte da família camponesa, com o uso de violência e coerção por milícias organizadas. À população camponesa não restava alternativa outra, visto que a expropriação da riqueza por ela produzida estava sancionada não só por leis, mas, também, cristalizada nos costumes de uma sociedade organizada sob castas sociais.

O capitalismo mercantil português emerge a partir da estrutura produtiva feudal, e suas raízes podem ser encontradas durante os episódios que culminaram na Revolução Nacional (1383-1385)⁵, em que observa o surgimento de uma burguesia mercantil nacional, responsáveis pela estrutura portuária e movimentação de mercadorias em importantes cidades, como a do Porto. Ao fim do movimento revolucionário, é estabelecida forte relação entre a Coroa portuguesa e a burguesia mercantil – esta que, ao longo do século XIV, exerceu forte influência frente à expansão ultramarina, visando maior acúmulo de riquezas, através da maior circulação de produtos. É no século XV, atingindo o auge no século XVI, que o movimento colonizador português se expandiu às regiões tropicais do mundo, após adquirir expertise com as plantagens⁶ de açúcar nas ilhas da Madeira e em Açores, e nas colônias de São Tomé e Cabo Verde, na costa oeste de África.

Mesmo antes da expansão ultramarina, Portugal já possuía colônias em território africano e a escravização de pessoas já era praticada. Não se restringindo ao contexto colonial, o trabalho escravizado também foi incorporado na capital do império⁷ – em primeiro momento, reforçado o fato de que, por conta do feudalismo, sobretudo os feudos rurais absorviam essa força de trabalho visto que, segundo Gorender (2011) “o trabalho escravo se alinha e estabiliza ao feudo – não rompe com a lógica”.

⁵ Diante fato que, diferente de outros Estados-nação na Europa, a nobreza em Portugal possuía menor participação na apropriação da riqueza socialmente produzida, enquanto Coroa e clero absorviam maior parte deste montante a disputa entre estes três personagens resultou em conflito.

⁶ Segundo Gorender (2011), a plantagem era forma de utilização de terra sob a forma de grande propriedade agrícola monocultora, baseada na exploração de mão de obra escravizada. Além de exigir abundância em terras férteis, e de fácil acesso, o sistema de plantagem também necessitava de deslocamento periódico, devido ao esgotamento das propriedades de terra onde eram instaladas, diante o modelo de monocultura – considerando que não existia, à época, tecnologia agrícola considerável; por mais que, na sociabilidade indígena já era aplicada a rotação de culturas. Não obstante, a instalação de plantagem ainda exigia o cultivo de culturas de subsistência, acesso à fonte d'água, matas para retirada de lenha e construção de edificações de produção e residência – configurando a imagem do Engenho, enquanto grande propriedade produtiva.

⁷ Após a expansão ultramarina, a incorporação de trabalho escravizado na metrópole adquiriu caráter funcional, visto o deficiente populacional causado pela demanda de mão de obra qualificada e demais personagens envolvidos nas grandes navegações.

Ampliando o horizonte de análise, Gorender elenca fatores a que atribui a significação socioeconômica da expansão ultramarina. Para além da já citada localização geográfica, o momento em que se iniciou a colonização de novos territórios, e o estabelecimento de rotas comerciais intercontinentais, foi demarcado por razões sociais – sendo uma delas a própria distribuição de Portugal pela península ibérica, estando limitado ao sudoeste peninsular e tendo suas fronteiras integralmente cercadas por Espanha, impossibilitando aquisição de novos territórios em Europa, já ascendendo aos interesses expansionistas que estavam ganhando força. Após a Revolução Nacional, alcançou-se, em Portugal, certa coesão nacional, inexistindo conflitos civis que pudessem colocar em risco a sociabilidade existente ou a monarquia absolutista – e esta que, durante o período de regência do reinado de D. João II (1481-1495), reuniu os aparatos estatais necessários a objetivar a expansão ultramarina, conjugando interesses imperialistas.

A empresa imperialista portuguesa, ao conjugar interesses, favoreceu, sobretudo à Coroa, sendo esta a responsável por financiar o empreendimento, e recebedora de receitas derivadas pela expansão das relações de comércio, agora globalizado. O tesouro produzido pelo expansionismo aumentou consideravelmente o montante a que tinham direito, na redistribuição pela Coroa, a própria nobreza. Contudo, a burguesia mercantil despontava no cenário social português, ao ser atendida em seus interesses econômicos, objetivados no fortalecimento das rotas de comércio, o monopólio de produtos vindos do oriente e aumentando o lucro obtido com a venda de pessoas escravizadas – consolidando a rede de feitorias ao longo da costa de África, uma das responsáveis por abastecer o modelo colonial escravista que se estabeleceu, a partir do século XVII, entre outras nações imperialistas, principalmente França e Inglaterra.

Razão que do descompasso de interesses entre nobreza e burguesia quanto à apropriação da riqueza da expansão ultramarina, instaura-se, através da Coroa, em meados do século XVI, a política de Inquisição, enquanto estratégia institucional de repressão à burguesia mercantil. Gorender, recorrendo a Marx, atenta para este fato ao citar uma das razões para o não desenvolvimento pleno do capitalismo em Portugal, anulando a possibilidade de injeção de capitais acumulados pelas relações de comércio a que a burguesia era diretamente responsável. No caso português, e também se valendo o caso espanhol, o colonialismo ibérico não favoreceu o surgimento do capitalismo, causa de que, nestes países, não se desenvolveram as condições pré-capitalistas necessárias – ao contrário do caso inglês, que já possuía, em sua conformação social, a presença de burguesia industrial, protagonista da Revolução Industrial em meados do

século XVIII. Segundo Harvey (2013)⁸, a “[...] geografia histórica do capitalismo é um processo social, que se baseia na evolução das forças produtivas e das relações sociais que existem, como configurações espaciais particulares”.

Em Europa, surgia, com o fim da estrutura feudal – a partir do momento em que os feudos rurais haviam se tornado grandes propriedades fundiárias – grande deslocamento da população rural em direção aos centros urbanos.

Numa época muito remota, havia, por um lado, uma elite laboriosa, inteligente e sobretudo parcimoniosa, e, por outro, uma súpica de vadios a dissipar tudo o que tinham [...] os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele. E desse pecado original datam a pobreza da grande massa, que ainda hoje, apesar de todo seu trabalho, continua a não possuir nada para vender a não ser a si mesma, e a riqueza dos poucos, que cresce continuamente, embora há muito tenham deixado de trabalhar. (MARX, 2013, p.959-960 *apud* MIRANDA, 2021, p. 29).

O contexto que envolveu o período da expansão ultramarina, sob a ótica do capital, diante suas necessidades de expandir e repor-se, marca o início de um novo ciclo de acumulação – não bastava o intermédio na circulação global de mercadorias, tais mercadorias deveriam começar a serem produzidas, gestadas dentro do império, a partir do estabelecimento de colônias. Desta forma, o capital possuía os meios necessários para reproduzir-se, de dentro para fora, e expansão ultramarina enquanto estratégia

[...] engendrada pela universalidade capitalista, na medida em que, nas colônias, o capitalismo desenvolveu-se com especificidades próprias, determinado por sua lógica inerente de “amoldar-se” e constituir situações novas para sua auto-reprodução. A colonização da América, em geral, [...] está inserida, assim, no amplo processo de acumulação originária do capital, iniciado a partir do século XVI. (MAZZEO, 1989, p.14-15 *apud* MIRANDA, 2021, p. 29).

Fato é, recorrendo novamente à Marx, que o capitalismo – tanto nos centros europeus, quanto nas colônias – não se materializa fisicamente enquanto produto das relações sociais que o compõe, mas tem, como uma de suas expressões, a expropriação de valor e riqueza produzidas através do trabalho – assalariado, ou não. Tanto é que, ainda em Marx, a capacidade de extrair valor através do trabalho de outrem, para atender os interesses do Capital, possui, na escravização de pessoas pelo sistema colonial, expressão de riqueza “natural-espontânea” – e

⁸ HARVEY, 2013, p. 609 *apud* MIRANDA, 2021, p. 28.

assim, a escravização de pessoas nas colônias sustentou as bases da acumulação primitiva em Europa. O sistema colonial, a partir da expansão ultramarina, tendo por base o trabalho escravo, voltou sua produção para o mercado internacional, sendo formalmente integrado ao capitalismo sem, contudo, se basear no trabalho assalariado (HARVEY, 2013, p.628 *apud* MIRANDA, 2021, p.30).

Ao invadirem territórios, os expedicionários europeus, estabeleciam novas fronteiras ao proclamarem, em nome do império, novos sítios de propriedade privada, visando o abastecimento das metrópoles com mercadorias de alto valor de uso e troca agregados, diante a expansão do consumo – configurando a auto reprodução do movimento do Capital. A apropriação destas terras, somada à escravização da população originária e dos escravizados trazidos de África, “[...] constitui a base de todo o processo. Sua história assume tonalidades distintas nos diversos países e percorre as várias fases em sucessão diversa e em diferentes épocas históricas” (MARX, 2013, p.963 *apud* MIRANDA, 2021, p.42).

Num primeiro momento os nativos realizaram permutas por ferramentas e outros objetos que eram usados para preparar as roças enquanto construíam fortificações e derrubavam matas para a formação de lavouras das fazendas dos colonos que chegaram. E, como essas relações só poderiam ser efetivadas segundo a lei tupi, que consistia em fornecer sua mão de obra de acordo com sua liberdade e sua disponibilidade de tempo – o que contrariava as intenções de grande produtividade canavieira e algodoeira dos fazendeiros –, iniciaram-se as hostilidades. [...] A ideia dos colonos era incitar guerras intertribais e capturar guerreiros para ser vendidos como escravos. Logo, os chamados Tapuia, os negros da terra, seriam os primeiros escravos da história do Brasil (JECUPÉ, 2021, p.56 *apud* MIRANDA, 2021, p. 89).

A chegada de invasores colonos, no território que veio a se tornar Brasil, não proporcionou apenas o encontro entre povos distintos, como distinto também, era o modo de produção português para com o que praticavam as populações originárias⁹. De fato, que, deste encontro, o feudalismo português não foi instalado, nem se permitiu que continuasse o modo de produção indígena – o sistema colonial carregou consigo um modo de produção com novas características, sobretudo a adequação do trabalho escravizado ao seu funcionamento: é instalado o *Escravidão Colonial*. Nas palavras de Gorender “[...] o escravismo colonial surgiu e se desenvolveu dentro de determinismo sócio-histórico rigorosamente definido, no tempo e no espaço.” (GORENDER, 2011, p. 54)

⁹ Nos termos de Gorender (2011), caracterizado enquanto uma forma de “comunismo primitivo”.

Durante os trinta primeiros anos do estabelecimento da colônia portuguesa, de intensa extração de pau-brasil, foram estabelecidas alianças com os grupos indígenas – por mais que tivessem sua organização social não reconhecida pelos colonos, ainda participavam das relações de maneira diplomática. Eram as tribos quem forneciam alimentos e a primeira forma de mão-de-obra a que tiveram acesso os portugueses – que em troca forneciam artigos manufaturados aos indígenas. Ao passo que, durante a primeira tentativa de invasão territorial imperialista, protagonizada por França, Portugal alterou a política de colonização e passou a ocupar extensivamente o litoral, mediante o povoamento e o estabelecimento de propriedades de exploração econômica permanente.

Agora, tratava-se de expulsar os aborígenes de grandes tratos de terra, [...], e de obrigá-los ao trabalho escravo. A guerra e o extermínio indiscriminados tornaram-se inevitáveis, por mais que a Coroa e os jesuítas se empenhassem em disciplinar a atuação dos colonos [...]. (GORENDER, 2011, p.128)

Alvos de sucessivas ofensivas, as populações indígenas, ao terem contato com a escravidão colonial, sofreram com a destruição física, espiritual e cultural do seu modo de vida. O genocídio causado pelos conflitos com os colonos, além das doenças que estes traziam consigo – aos quais os indígenas não possuíam resposta imunológica – marcaram a mercantilização a que estavam sendo submetidos os indígenas, através do encontro do “novo mundo” com o “velho mundo”. Para Gorender,

A colonização foi incapaz de incluir a escravização nas sociedades tribais, porém habituou-se o tráfico de escravos. Prisioneiros indígenas, antes devorados ou assimilados, eram trocados por bugigangas europeias. (GORENDER, 2011, pg. 129)

A sistematização desta relação entre colonos e tribos fez com que a mão-de-obra predominante na colônia portuguesa, até o final do século XVI, fosse de escravizados indígenas. Entretanto, a utilização de escravizados africanos foi logo aplicada, sob falsas justificativas de que os trazidos de África seriam mais aptos ao trabalho, além de mais submissos – falsas, também, as alegações acerca da inépcia do trabalho desenvolvido pelo indígena. Além da contínua resistência indígena contra as ofensivas dos colonos portugueses, sua “inadaptação” ao trabalho escravizado se deu por que “o índio parecia débil no trabalho e sucumbia com rapidez porque era mercadoria muito barata, usada e gasta pelo dono sem cuidado” (GORENDER, 2011, p.132).

Para além do rápido esgotamento da capacidade de trabalho, outras particularidades envolveram a escravização indígena na colônia portuguesa, visto que

Colocada entre a pressão dos jesuítas, que se orientaram no sentido da catequese e da formação de aldeamentos indígenas sob seu controle, e a cobiça dos colonos, exclusivamente interessados na ocupação da terra e na escravização, a Coroa portuguesa produziu infundável e contraditória legislação que imprimiu caráter peculiar à escravidão dos índios. ” (GORENDER, 2011, p.128)

O autor prossegue,

Sucedem que a escravização dos índios cedo se tornou objeto de complicado jogo de interesses. Enquanto os colonos viam no índio somente o escravo, os jesuítas pretendiam catequizá-lo e submetê-lo inclusive ao domínio temporal da Companhia de Jesus. (GORENDER, 2011, p.468-469)

A Coroa portuguesa, não podendo desconsiderar as demandas dos colonos, pois fundamental para o expansionismo o bom funcionamento das plantagens, não demorou a institucionalizar a escravização indígena através da cessão de Capitãncias Hereditárias¹⁰, sob a justificativa de progresso da expansão colonial. Entretanto, é inegável que houve maior peso em favor às demandas jesuíticas, pois estes contavam, também, com o apoio dos traficantes que obtinham enorme lucro com a venda de escravizados africanos, considerável seu valor – a própria Coroa reconhecia os ganhos por ela obtidos, fosse através da venda direta destas pessoas a outros países, fosse através da taxaçoão de impostos por negociaçoão indireta. Tãõ contraditórias foram as mediaçoões que se valeu a Coroa para cessar os conflitos acerca da escravizaçoão indígena, que

Mesmo apõs sua aboliçoão formal e definitiva, no governo de Pombal, a escravidãõ dos índios nãõ cessou, principalmente sob formas incompletas, mas também, com frequênciã, ainda sob a forma completa. (GORENDER, 2011, p.469)

1.1.1 FORMAS DE ESCRAVIZAÇÃO INDIGENA

A escravizaçoão indígena completa se expressava quando possuía o proprietãrio garantias de perpetuidade de posse, nãõ podendo ser tomada por outrem, alãem da

¹⁰ A ocupaçoão em direçoão ao interior da colõnia, afastada dos grandes Engenhos situados ao litoral, retardou a chegada de escravizados africanos nestes sítios – fazendo-se assim, ainda necessãria a utilizaçoão de escravizados indígenas, sobretudo durante as expediçoões bandeirantes.

hereditariedade materna das crianças que nasciam filhas de escravizadas. Das formas completas de obtenção de escravizados, Gorender elenca:

- a) Guerras Justas – incursões autorizadas pela Coroa e pelos governadores das capitanias, com objetivo irrestrito de captura de escravos, sob justificativa de agir em legítima defesa dos possíveis ataques tribais, defendendo os interesses de desenvolvimento da colônia.
- b) Expedições de Apresamento – protagonizadas, sobretudo, pelos bandeirantes paulistas, estas expedições capturavam indígenas durante as empresas rumo ao interior do país com intuito de torná-los escravizados próprios, ou vendê-los ao tráfico. Detalhe que, com o tempo, tais expedições se tornaram custosas, e os indígenas mais escassos.
- c) Resgate de “índios de corda” – através da troca por produtos manufaturados, os colonos escravizaram, também, os prisioneiros das tribos com as quais se relacionavam diplomaticamente.
- d) Escravidão voluntária – era comum indígenas oferecerem a si, ou a seus filhos, enquanto escravizados. Diante as péssimas condições de subsistência a que eram submetidos, após o início da colonização, acometidos por fome e doenças, esse comportamento voluntário foi fomentado pelos colonos portugueses, sobretudo os membros da ordem jesuítica. Além disso, também era realizada a troca por produtos manufaturados.
- e) Processo “informal” – a este consistia no casamento de indígenas com escravizadas negras, fazendo com que os filhos desta relação fossem nascidos escravizados, e conservados ao serviço. Não obstante, a criminalização de indígenas livres, tornando-os escravos por transgressão à legislação vigente, e a venda de crianças sob o regime de tutela, também caracterizam as formas informais, sobretudo, completas e legítimas de escravização indígena.

Se alguma das premissas para a objetivação da forma completa de escravização indígena não era cumprida, restavam as formas incompletas de objetivação:

- a) Sistema de Administração – sob responsabilidade da Coroa, o sistema administrativo consistia no estabelecimento e manutenção de aldeamentos permanentes. A estes aldeamentos eram encarregados o abastecimento alimentício dos Engenhos próximos, além de se constituírem, nas palavras de Gorender, enquanto “viveiros de força de trabalho”. Não obstante, os aldeamentos permanentes também eram utilizados para a formação de tropel indígena, contra os possíveis ataques de tribos hostis, contra incursões estrangeiras e, também, como força de repressão à povos aquilombados. Este modelo administrativo acabou por encontrar meios de efetivar a transição da forma incompleta de escravização, para a completa, ao passo que indígenas livres eram colocados sob a proteção dos aldeamentos, mas rapidamente eram desviados ao trabalho escravizado, através de sanções governamentais.
- b) Exploração compulsória sob pagamento de salário – o pagamento de salários insignificantes aos indígenas levados ao trabalho serviu de alternativa às restrições legais de escravização indígena, e foi prelúdio para a efetivação da forma completa. Razão disto constatada no fato de que o escravizado africano, comprado sob alto custo, recebia o tratamento condizente ao valor expendido por ele; já o indígena estava disponível sem custos, sendo que, a partir do momento fossem reconhecidas as relações de trabalhos, sob a conformação salarial, nada impedia de ser superexplorada sua força de trabalho, tal qual o escravizado.
- c) Reduções jesuíticas – também eram organizadas sob forma de aldeamentos permanentes, mas sob a tutela, principalmente, da Companhia de Jesus. As motivações jesuíticas na manutenção da população indígena, de cunho religioso, tanto que eram ofertadas melhores condições de vida nestes aldeamentos, em comparação com a tutela dos colonos. Entretanto, foram constatados o uso de violentos processos de sujeição do indígena, para com o processo catequizador – ao mesmo tempo em que se realizava a desaculturação destes sujeitos. Ao contrário do que era religiosamente pregado, as reduções também possuíam interesses econômicos na escravização de indígenas, segundo Gorender

Ocorre ainda que, nos finais do século XVII, a Companhia de Jesus já possuía no Brasil uma vasta rede de unidades produtivas, baseadas no trabalho de escravos negros, com as quais financiavam seus estabelecimentos de ensino e suas atividades de catequese. (GORENDER, 2011, p.484)

E dessa forma “[...] prevaleceu o interesse comercial, não importando que os padres missionários fossem pessoalmente desprendidos e empregassem o excedente econômico na própria obra religiosa” (GORENDER, 2011, p.485).

1.2 DESENVOLVIMENTO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA NO BRASIL

Desde o período colonial, as particularidades da relação da comunhão nacional para com os povos indígenas foram determinantes para definir os desdobramentos do contínuo jogo de interesses ao redor destas populações. Dessa forma de sociabilidade, resulta pretensa discussão da existência da chamada “*questão indígena*”, enquanto uma das particularidades que compõe, também, a formação sócio-histórica do Brasil. Para tanto, a análise das formas objetivas desta relação exige vinculação com os aspectos subjetivos e superestruturais históricos – a progressão da sociabilidade brasileira precisa ser contextualizada dentro do MPC.

Partindo da leitura de Chasin (2000), considerando a *via colonial*¹¹ enquanto forma particular de objetivação do capitalismo brasileiro, caracterizada pela industrialização tardia e subordinada aos interesses imperialistas, sob o contexto de capital mundializado – as relações de sociabilidade, no Brasil, determinaram e foram determinadas pelas categorias societárias que as compõem. A opção pelo método materialista histórico-dialético exige, ao estabelecer relação ontológica entre objetividade e subjetividade, a superação crítica quanto tomar a superestrutura capitalista enquanto “modelo genérico”, com determinações naturalmente estabelecidas, e, também, quanto as expressões particulares que o compõe, desvinculadas entre si, pois

[...] à medida que os universais existem apenas na malha objetiva das relações sociais, as formas concretas de sua existência constituem a mediação real entre os atos e relações singulares de que é tecida e os traços comuns a um conjunto de modos de ser específicos – isto é, o universal. (COTRIM, 2000, p. 3)

A inserção do Brasil no processo de acumulação capitalista, através da via colonial, teve enquanto característica a ausência de mecanismos e condições para o desenvolvimento do capitalismo pleno. A burguesia brasileira, latifundiária e industrial, detentora dos meios de

¹¹ Partindo da leitura que fizeram Marx e Engels quanto a “miséria alemã” e da via prussiana de entificação do capital, que ocorreu também de forma lenta e tardia, diferindo dos modelos clássicos, Chasin não deixa de considerar as particularidades brasileiras, visto que sua análise se dá, sobretudo, considerando que “o percurso da análise concreta é o de extrair do próprio objeto as determinações que o configuram.” (COTRIM, 2000, p. 4)

produção, foi responsável por selar uma série de acordos conciliadores aos interesses do capitalismo central, negando a possibilidade de revolução – o capitalismo no Brasil afirma-se apenas no século XX, após a consolidação das nações imperialistas, enquanto grande propriedade agrária, de caráter primário-exportador, abastecendo o mercado mundial.

Tal qual a via prussiana, o modelo brasileiro também foi marcado por ter sido um processo que se

[...] põe de forma retardada e retardatória, tendo por eixo a conciliação entre o *novo* emergente e o modo de existência social em fase de perecimento. Inexistindo, portanto, a ruptura superadora que de forma difundida abrange, interessa e modifica todas as demais categorias sociais subalternas. (CHASIN, 2000, p. 19)

A transição do modelo colonial para a objetivação do capitalismo, inexistindo ruptura completa, faz gestar particularidades inerentes, no caso brasileiro. Os personagens interessados na transição ao modelo de produção capitalistas só o conseguiram fazer diante “o pagamento de altos tributos do *novo* ao *velho*” – a burguesia industrial, alinhada aos interesses do capitalismo externo, propôs soluções junto aos proprietários do latifúndio brasileiro, herdeiros dos grandes tratos de terra, formados durante o sistema colonial. As configurações societárias decorrentes deste modelo particular brasileiro influenciaram, não somente o ordenamento econômico nacional frente à globalização das relações comerciais, como, também, nas formas de exercício do poder político¹², sob a ótica da classe burguesa. Ao passo que,

[...] a correspondência entre tais alterações não é uma relação mecânica ou automática, embora se mantenha sempre, o que é decisivo, a direção básica da determinação, isto é, os aspectos políticos são essencialmente determinados, enquanto a realidade econômica é por natureza determinante. (CHASIN, 2000, p 32)

É da contradição causada pela objetivação do *novo*, através da manutenção do *velho*, que Vania Bambirra (2013) discorre acerca da manutenção da estrutura agrário-latifundiária preexistente, no Brasil, e a necessidade de ampliação de mercados pelo capital. A manutenção do latifúndio exigida pela oligarquia nacional barrou a incorporação dos mercados rurais pelo desenvolvimento industrial – visto que, para isso, haveria necessidade de reforma de toda

¹² Nas palavras de Chasin “Quando as transformações políticas se tornavam necessárias, elas eram feitas ‘pelo alto’, através de conciliações e concessões mútuas, sem que o povo participasse das decisões e impusesse organicamente a sua vontade coletiva” (CHASIN, 2000, p. 24)

estrutura agrária, para o progresso da indústria –, limitando tal desenvolvimento dos níveis de produtividade ao compasso do aprimoramento tecnológico industrial.

Tudo isso gera graves consequências para o funcionamento do capitalismo dependente [subordinado] pois, além de limitar a capacidade de expansão das indústrias já instaladas, torna cada vez mais complexo o problema da instalação de novas indústrias e da abertura de novos ramos de produção. (BAMBIRRA, 2013, p. 177)

A autora ainda destaca que, para tentar solucionar a contradição derivada a partir da conciliação entre personagens históricos antagonistas, no âmbito da produção econômica, se adotaram medidas que permitiam o controle, através de monopólio, dos segmentos de mercado – dessa forma, seria possível elevar o valor a que esses produtos seriam comercializados. Aliado a isso, a deterioração sistemática das condições de trabalho da classe trabalhadora – como, também, deterioração das condições de manutenção da vida –, através de contingenciamento de salários e maior exploração da força de trabalho destes sujeitos. O escoamento de produtos, ao invés de abastecer e fortalecer o mercado interno, foi direcionado à exportação, mesmo que a custo de subsídios estatais, ou através de investimentos externos.

Não obstante, este cenário ganhava força ao ser constatado que

Concretamente as condições [...] levam à reiteração da chamada ‘vocação agrícola’ do país, especializando-o ainda mais na produção de mercadorias de realização externa. O aprofundamento dessa especialização fez com que o financiamento da realização do valor da economia agro-exportadora fosse, também, e não por acaso, externo. (CHASIN, 2000, p. 25)

Enquanto expressão do movimento de auto-reprodução do Capital, no Brasil, Chasin indica que tal movimento consista no fato de que, a realização do valor gerado pela economia agrário-exportadora, a partir do momento que era financiada pelo capital externo, este exigia que favorecidas fossem as condições para que esta estrutura fosse mantida – corroborando o papel subordinado aos ditames imperialistas, assumido pelo Brasil. Nesse ínterim, o valor excedente gerado pela exportação de produtos agrícolas e de manufatura primária deveria ser destinado ao pagamento deste financiamento externo – selando o acordo pelo alto, estabelecidos entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial. Desta forma,

[...] enquanto se inviabilizava em si mesma, a economia agro-exportadora bloqueava o avanço da divisão social do trabalho no rumo do capitalismo industrial, na medida em que reiterava os mecanismos da intermediação comercial e financeira externa, que nada tinham que ver com a realização interna do valor da produção de mercadorias dos setores não exportadores. (CHASIN, 2000, p. 25)

Marcada por particularidades estruturais e estruturantes, além de contraditórias, a objetivação do capitalismo industrial, no Brasil, se depara com um novo ciclo de acumulação, proporcionada pela Revolução de 1930, acarretando na ditadura de Getúlio Vargas (1934-1945). A agenda político-econômica varguista do Estado Novo inaugura o direcionamento desenvolvimentista, acompanhando os planos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições financeiras – a maioria delas responsáveis pelos empréstimos¹³ aos quais tomou o estado brasileiro ao longo de sua expansão industrial –, para o Brasil e os demais países da América Latina. Há então a transição para o capitalismo estruturado a partir da produção urbano-industrial, extinguindo a dependência única relativa à economia agrário-exportadora.

A forma retardatária, subordinada e conciliada com o historicamente velho do evoluer da industrialização brasileira mostra a manutenção, devidamente modernizada e “desenvolvida”, de sua face mais perversa – a miserabilização das amplas massas trabalhadoras, que se põe, não como produto de uma “lacuna” distributivista, mas como base e sustentáculo da própria forma de desenvolvimento. (COTRIM, 2000, p. 6)

À conjuntura econômica e a estrutura produtiva nacional se estabeleciam as condicionantes para o exercício político, representado pelo Estado, e expressando os interesses da classe que liderou o país durante esta nova etapa de acumulação capitalista – a burguesia. Chasin (2000) aponta a presença, ao longo da formação sócio-histórica brasileira, de períodos de “milagres econômicos”, e concomitante a estes, a institucionalização de governos autocráticos – assumindo, muitas vezes, desvelada forma de ditadura. Entretanto, a trajetória brasileira se mostra, completa o autor, “pobre efetivamente de soluções econômicas de resolução nacional e carente de verdadeira tradição democrática.” (CHASIN, 2000, p. 31)

[...] nem as ditaduras, nem os “milagres” são novidades na história brasileira; ao contrário, fazem parte, lamentavelmente, do que há de mais característico, profundo e dominante da nossa formação histórica. (CHASIN, 2000, p. 31)

¹³ Endividamento sistêmico dos países latinos enquanto nova expressão de dependência, frente ao capitalismo central.

Ao contrário da sugestão religiosa de que os “milagres” seriam episódios de desenvolvimento pleno da economia brasileira, sem razão aparente – ou apenas fruto da boa gestão governamental –, o que Chasin chamou de “milagres” foram momentos marcados pelas altas taxas de acumulação capitalista num curto de período de tempo, sendo curto, também, o período que este ciclo de acumulação conseguia manter elevados os lucros obtidos. Enquanto expressão econômica dos interesses conjugados entre a burguesia e oligarquia nacionais e o capitalismo imperialista, externo, os “milagres” sempre estiveram adaptados tanto ao modo de produção vigente à época, quanto ao posicionamento do Brasil dentro do mercado global, de modo a garantir sua realização.

O “milagre” é uma forma de desenvolvimento capitalista; desenvolvimento no quadro dos países economicamente submetidos ao imperialismo, que beneficia o capital monopolista e que expulsa as massas populares da esfera dos direitos políticos e econômicos. (CHASIN, 2000, p. 35).

A via colonial estabelece suas determinações à formação sócio-histórica brasileira, mesmo após a transição da precedente estruturação econômica colonial, baseada na exportação de insumos primários, até a objetivação do capitalismo industrial, de fato – não obstante, o período colonial brasileiro foi marcado por dois “milagres”: a monocultura açucareira, que inaugurou essa forma particular de acumulação, inaugurando, também, a tradição agrário-exportadora; seguida pela “corrida pelo ouro”, em que da exploração de recursos minerais financiou-se a povoação e interiorização do país.

O terceiro “milagre”, agora no âmbito da nova estrutura produtiva industrial, teve, enquanto dispositivo econômico acionador, a exportação de café – mesmo após a reestruturação produtiva, o Brasil ainda se mantém enquanto grande propriedade agrário-exportadora, fornecedora de matérias primas, ao passo que o rendimento interno industrial só superou a renda agrário-exportadora no ano de 1956¹⁴.

O último “milagre”, já sob os ditames da Ditadura Militar de 1964, fruto do amadurecimento da industrialização brasileira, alinhada com os padrões de produção e consumo, baseou-se na produção de bens de consumo duráveis, e em produtos de manufatura simples – estes que foram conjugados com o rol de bens destinados à exportação. O

¹⁴ (CHASIN, 2000, p. 25)

desenvolvimento da produção automobilística, desde o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi o maior expoente da significação social determinante ao modelo produtivo em curso.

Destinada ao consumo interno, esta forma de produção tinha que gerar imprescindivelmente um privilegiado mercado de consumo, socialmente muito restrito, numericamente acanhado, mas suficientemente dimensionada para ser apto a absorver a produção efetuada, e assim realizar a mais valia criada, é precisamente a isto que se chamou de “pacto social com a classe média”. (CHASIN, 2000, p. 35)

Exemplo dos “acordos pelo alto”, o pacto burguês realizou a acumulação necessária a atender as exigências do capitalismo imperialista através da deterioração das condições de trabalho e, subsequente, das condições de vida a que dispunham as classes subalternas, no Brasil. Configurada de forma a não distribuir adequadamente a riqueza socialmente produzida, ao passo que a extração de mais-valia advinda do trabalho fabril foi sendo agudizada, através, sobretudo, da estagnação salarial, os “milagres” se caracterizavam por seu rápido esgotamento.

À incapacidade do “milagre” em reproduzir-se, Chasin atenta ao fato de que sua reprodução pressupunha ao contínuo atendimento das necessidades exigidas pelo capitalismo imperialista¹⁵, tomando formas cada vez mais nocivas, visto que “o desenvolvimento da produção de bens de consumo duráveis implica, nas condições do subdesenvolvimento brasileiro, a importação de bens de produção e insumos básicos”. O financiamento estrangeiro da industrialização nacional fez com que o país assumisse onerosos empréstimos, dando continuidade ao crescimento da dívida internacional junto às instituições que representavam o capitalismo financeiro – “comprometendo” a socialização da riqueza produzida com as camadas populares, e efetivando o desequilíbrio da balança comercial brasileira. As crises dos “milagres” possuem raízes nas próprias determinações que possibilitam seu surgimento.

[...] o “milagre” fracassa como projeto e prática do desenvolvimento nacional, dado ter por base insuperável a exclusão da maioria do povo brasileiro desse desenvolvimento, e fracassa também, esgotando rapidamente suas possibilidades, mesmo como simples forma restritamente voltada apenas para a acumulação do capital. (CHASIN, 2000, p. 33)

A partir da compreensão do funcionamento da estrutura produtiva brasileira e seus ciclos de acumulação de capital – realidade determinante –, é que se torna possível compreender

¹⁵ Este, por sua vez, financiador da organização produtiva industrial – ao passo que a industrialização brasileira só ocorre a partir do momento em que tal reestruturação produtiva atende aos interesses internacionais.

o movimento feito através do ordenamento político – realidade determinada. A transição do modelo estrutural produtivo não poderia ter sido feita, sem, contudo, alterar as bases da sociabilidade brasileira – a exclusão das camadas populares na redistribuição da riqueza nacional impossibilitou a resolução de conflitos de classe através de vias democráticas.

A industrialização subordinada ao capital externo, capitaneada pela produção de bens de consumo duráveis, conciliada com a estrutura agrária herdada da colônia e assentada na superexploração do trabalho, portanto na exclusão econômica dos trabalhadores, é a marca da estreiteza econômica da burguesia brasileira, determinante de sua estreiteza política: incapaz de dominar sob forma efetivamente democrática - porque impossibilitada de lutar ou sequer perspectivar sua autonomia econômica, e, assim, de se pôr à frente de um projeto de cunho nacional, apto a incluir, embora nos limites do capitalismo, as classes a ela subordinadas -, a burguesia brasileira só pode exercer seu poder político sob forma autocrática. (COTRIM, 2000, p. 6-7)

Ao que Chasin chamou de *bonapartismo*, enquanto uma das formas de expressão do ordenamento político nacional, se objetivou, ao longo da formação histórica nacional, sob a forma de ditaduras militares. Já desde o sistema colonial que, por si só, baseado na mão-de-obra de pessoas escravizadas, esse *modus operandi* também é particularidade referente à via colonial de entificação do capital no Brasil. Fosse durante o império, ou durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945), ou, até mesmo, em sua forma mais conhecida, objetivada durante a Ditadura Militar (1964-1985), os governos bonapartistas foram a expressão armada da autocracia burguesa¹⁶ – tinha por objetivo econômico, sobretudo, a garantia da manutenção das taxas de superexploração da força de trabalho, em prol dos níveis de acumulação de capital, de curta e intensa duração; e, considerando o aspecto sociopolítico, protagonista de ofensivas contra movimentos populares – insatisfeitos com as condições de subsistência postas –, desarticulando e criminalizando movimentos de oposição. Disso resultava, continuamente, na anulação da possibilidade de resolução através de vias democráticas.

A institucionalização da autocracia burguesa, por si só, representa, também, os mesmos interesses econômicos e políticos que direcionavam o bonapartismo – tanto uma, quanto outra eram dois aspectos do mesmo ordenamento capitalista e imperialista. Sob formas veladas, a autocracia institucionalizada foi instaurada, muitas vezes, enquanto processo de “reabertura” política, após os períodos ditatoriais – a esta coube o papel de expressão jurídica do ordenamento político burguês, funcional aos “tempos de paz” no país.

¹⁶ Não obstante, Chasin atribuiu aos governos bonapartistas enquanto necessários em “tempos de guerra”, enquanto forma de apaziguar as tensões sociais entre as classes.

E na proporção em que, na guerra de classes, a paz e a guerra sucedem-se continuamente, no caso brasileiro, no caso da objetivação do capitalismo pela via colonial, as formas burguesas de dominação política oscilam e se alternam entre diversos graus do bonapartismo e da autocracia burguesa institucionalizada, como toda a nossa história republicana evidencia. (CHASIN, 2000, p. 63)

As duas formas, vinculadas entre si, são continuamente determinadas pelo ordenamento econômico nacional, de caráter conciliador pelo alto e subordinado aos interesses do capital externo. A transição de um para o outro se fazia necessária ao passo que, com as crises dos “milagres” – momento do esgotamento da capacidade de extração de valor, dentro do ciclo de acumulação vigente –, era necessário buscar meios para solucionar a equação da balança econômica que permitisse a retomada dos níveis de acumulação anteriores, a partir de que deveriam ser cada vez mais intensificado este processo, de forma a atender os constantes e crescentes interesses do capital internacional para com o Brasil.

A este movimento político, tal qual fora com o aspecto econômico, Chasin (2000) atribui sua razão de ser enquanto mais uma determinação particular da via colonial, realizada sob a forma de incompletude de classe – visto que, do plano econômico, na base das formas de sociabilidade, até a objetivação do exercício político, as camadas populares foram excluídas da participação deste processo, como um todo. A transição do bonapartismo à institucionalização da autocracia burguesa, independente do momento histórico em que se alterou o ordenamento político, não rompe ou supera o historicamente velho, apenas o moderniza – atribui ao estado características novas, necessárias ao atendimento da demanda imperialista, sem, contudo, alterar sua essência e seus pilares de sustentação.

Não obstante é que Chasin (2000) caracteriza o ordenamento político brasileiro enquanto *politicismo*¹⁷, que ao contrário do fazer político tradicional – em que a conjunção entre o Estado e o fazer político tinham, enquanto necessidades permanentes, no cuidado com a humanidade e o desenvolvimento social enquanto expressões de sua eficiência democrática –, tinham por objetivo o atendimento único e exclusivo das necessidades de acumulação, seja pelo capital estrangeiro, seja pela própria burguesia nacional.

Este movimento transitório é ilustrado a partir de sua última expressão, nas eleições diretas de 1989 que, com a eleição de Fernando Collor – não obstante, sujeito representante, assim como fora José Sarney, do coronelismo e do latifúndio, do interesse do capitalismo

¹⁷ (CHASIN, 2000, p. 61)

imperialista, no posto de maior privilégio dentro do estado nacional –, foi instituído o Plano Real – e este expressão da adequação econômica ao capitalismo, agora mundializado – e houve abertura ao modelo neoliberal enquanto vetor econômico – alterando, mais uma vez, as formas de objetivação da sociabilidade concreta, fruto da síntese das determinações que as compõem.

1.2.1 “QUESTÃO SOCIAL” E “QUESTÃO INDIGENA”

O surgimento do termo “questão social” que, inicialmente, foi a denominação utilizada para caracterizar o fenômeno da pauperização das amplas camadas populares em Europa, sobretudo a partir da Revolução Industrial, ao longo do século XVIII. É a síntese da contradição entre *capital* e *trabalho* – à medida em que o processo reprodução material da vida possuía caráter coletivo, fruto do trabalho socialmente realizado, a geração desta riqueza social e coletivamente produzida é apropriada pela classe detentora dos meios de produção, e detentora, também, da força de trabalho necessária à produção de valor, através de relação assalariada.

Iamamoto (2001) determina que a análise do surgimento e, não obstante, da significação social atribuída à “questão social” é indissociável quanto à análise das configurações assumidas pelo mundo do trabalho¹⁸ – expressa no modelo produtivo vigente –, e a partir da disputa entre classes acerca do direcionamento do exercício sociopolítico e econômico. Particularidade da composição das relações sociais sob a égide do capitalismo, a “questão social” se materializa enquanto expressão ampliada das desigualdades sociais, decorrentes da contradição *capital* e *trabalho*. E desta forma que o desenvolvimento histórico da sociabilidade capitalista envolveu, também, a particularização de sua forma de ser sob dois aspectos.

- a) Sob forma de mercadoria são objetivadas tanto o produto material, quanto o produto social decorrente da sociabilidade capitalista. A lógica mercantil é assumida dentro das relações sociais, ao passo que o personagem do trabalhador, ao vender sua força

¹⁸ A indissociabilidade exigida parte da compreensão dos efeitos causados pelo processo de acumulação de capitais – engendrado pelos detentores dos meios de produção – sob as camadas que dependem da venda da força de trabalho enquanto único meio de garantia de subsistência material. Dessa forma, Iamamoto atribui ao MPC sua objetivação tanto como um processo produtivo das condições materiais – aspecto determinado –, quanto um processo desenvolvido sob as relações sociais, ao longo do desenvolvimento histórico e econômico da sociabilidade – aspecto determinante. Em síntese, é fundamental a percepção associada, a partir do contexto particular societário e da totalidade universal produtiva, regulada através dos níveis de desenvolvimento das forças produtivas, em que a objetivação material é sujeita da forma social em que se realiza.

de trabalho em troca de salário, também dispõe da capacidade de produzir riqueza ao agregar valor, na forma de mais-valia apropriada pelo capitalista. Ambos sujeitos envolvidos nesta relação personificam a contradição entre *capital e trabalho*, são, também, “portadores de determinados caracteres sociais que o processo de produção imprime a eles, produto destas relações, no âmbito da qual afirmam seu protagonismo”¹⁹ no cenário de disputa do exercício político entre classes. A esta deturpação da sociabilidade, Iamamoto atribui o fundamento de que este fenômeno “inverte e subverte o sentido das relações sociais em um amplo processo de mistificação e reificação submetendo a relação entre os homens à relação entre coisas” (IAMAMOTO, 2001, p. 13).

- b) Outro determinante é referente à centralidade assumida pela capacidade de extração de mais-valia produzida durante o processo de produção material da vida, em que, ao passo que se reduz o custo necessário de produção, se intensifica a capacidade produtiva – configura-se, desta forma, as relações sociais de produção.

Fundamentada sob estes dois eixos, o processo de acumulação de capitais – capaz de reproduzir-se de forma ampliada – tem enquanto sua expressão principal objetivada a partir do momento em que o aumento da produtividade material opera mudanças estruturais no modelo de produção. A lei geral de acumulação capitalista, segundo Netto (2001), exige que seja maior a inserção de capital constante dentro do processo produtivo, incapaz de gerar valor acrescido, através do advento tecnológico proporcionado pelo desenvolvimento dos meios de produção, ao passo que se diminui a necessidade do uso ampliado de capital variável – força de trabalho, e geradora de mais-valia –, sendo capaz de produzir mais e em menos tempo, diminuindo, assim, o tempo de trabalho socialmente necessário. O aumento da taxa de lucro, obtida enquanto resultado da exploração da força de trabalho, se dá através de ampliação da jornada de trabalho e a intensificação do ritmo produtivo.

Ao passo que diminuindo o tempo de trabalho socialmente necessário, em conjunção ao crescente aumento populacional das classes trabalhadoras, verificou-se o que Iamamoto chamou de “ociosidade socialmente forçada”. Consequência disto, a existência sistêmica dessa superpopulação relativa – representação da população apta, mas impedida a exercer trabalho, além da população inapta²⁰, ambas cuja sobrevivência passou a depender da riqueza

¹⁹ (IAMAMOTO, 2001, p. 13).

²⁰ Segundo Iamamoto (2001), grupo composto por idosos, vítimas de acidentes, doentes etc.

socialmente produzida pelos atores envolvidos, de fato, no processo produtivo –, passou a servir de instrumento a qual dispõe os capitalistas para tensionar as condições de trabalho, de forma a garantir a acumulação de capital, pressupondo a existência de “uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista”. (IAMAMOTO, 2001, p. 15-16)

Portanto, para o entendimento acerca da “questão social” enquanto o conjunto de expressões da desigualdade social gestada da contradição entre *capital e trabalho*, ao longo do desenvolvimento da sociabilidade capitalista – sendo gradual, também, suas formas de objetivação, ditado de acordo o ritmo imposto pela capacidade produtiva –, impensáveis sem a intervenção estatal²¹. É gestada pela sociabilidade burguesa, e nela encontra os eixos fundamentais necessários à sua reprodução expressa sob formas singulares referente às “disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais”. (IAMAMOTO, 2001, p. 17)

A percepção da “questão social” na realidade concreta, conforme Netto (2001), além do fato do termo ter sido cunhado pelo vocabulário ideológico-político conservador, à medida que seus efeitos perversos foram dados enquanto “características inelimináveis de toda e qualquer ordem social”, naturalizando-a. Destarte, conforme Santos (2008), a “questão social” deve ser entendida enquanto conceito de aporte teórico, e não enquanto categoria – esta enquanto “modos de existência do ser social” –, segundo a tradição marxista.

As categorias, para serem consideradas como tais, devem antes existir na realidade para que seja possível a sua abstração no âmbito do pensamento. Isto significa dizer que o que tem existência real *não é a “questão social” e sim suas expressões*, determinadas pela desigualdade fundamental do modo de produção capitalista. (SANTOS, 2008, p. 27)

O trabalho investigativo acerca das particularidades que compõe a formação sócio-histórica brasileira, considerando a “questão social” enquanto síntese das contraditórias determinações relativas ao processo produtivo, e objeto de intervenção do Serviço Social,

²¹ A partir do momento da comprovada existência de camadas populares excluídas de participação das relações sociais de produção, e que sua subsistência parte da dependência exclusiva da produção de riquezas de outras classes, essa intervenção se dá através do Estado, utilizando-se das políticas públicas sociais, financiadas pela comunhão nacional. Iamamoto a esse respeito aponta que “Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos.” (IAMAMOTO, 2000, p.17)

enquanto categoria profissional, deve considerar, também, estabelecer correlação com a “questão indígena”. Nas palavras de Miranda (2021)

Questão indígena – que não existe em si mesma – é uma expressão que circunscreve sentidos variados, que denomina problemas diversos. O termo parece ser usado de forma genérica para referir-se aos problemas que a sociedade não indígena encontra em sua relação com os povos indígenas; e alguma vez para referir-se aos problemas a que estão defrontados os povos originários na interação [...] com a sociedade burguesa. Esse segundo sentido que se pode atribuir à expressão *questão indígena* não parece ser autoevidente, já que apartado do colonialismo ou etnocentrismo ele deveria ser chamado *problema do branco*. (MIRANDA, 2021, p. 34)

Darcy Ribeiro (1986), trata a “questão indígena” enquanto sendo *problema indígena*²², não podendo ser interpretada fora dos parâmetros que compõe as bases da sociabilidade brasileira, visto que apenas se expressa quando há contato entre população indígena com a população não-indígena²³. O trato da comunhão nacional, para com as populações indígenas, foi historicamente determinado pelos seguintes aspectos – aos quais Ribeiro denomina “atitudes emocionais” – que, entretanto, dificultavam a real apreensão acerca do conflito étnico.

- a) Aspecto etnocêntrico – ao indígena era dada posição enquanto ser primitivo, demandando sua incorporação à comunhão nacional “a qualquer custo”. As missões jesuíticas estavam imbuídas deste aspecto, a partir da ótica moralizante religiosa, que pretendia salvar as almas dos indígenas, livrando-os de suas “tradições pecaminosas”; o etnocentrismo também era estandarte dos interessados na população indígena apenas enquanto mão-de-obra barata, ou, senão, na apropriação dos territórios ocupados por estas populações, sob a justificativa de que melhores usos fariam em prol dos interesses de desenvolvimento nacional.
- b) Aspecto romancista – preconizava as ações direcionadas ao estabelecimento de reservas territoriais indígenas, de forma que estas populações pudessem dispor de condições mais objetivas de preservarem seu aspecto cultural e tradicional, sob o regime de tutela nacional. O indígena deveria ser mantido intacto de forma a compor

²² A este termo é dado significado na direção dos problemas enfrentados pelos indígenas frente à expansão do capitalismo, por sob seus territórios originários.

²³ Nesse interim, a “questão indígena” pode encontrar suas bases a partir do encontro, não apenas entre etnias e grupos diferentes entre si, mas, inclusive, do choque causado pelo encontro de dois modos de produção distintos.

o rol prestigioso, da mesma forma que antiguidades expostas em museus, ou animais exóticos em zoológicos.

- c) Aspecto absenteísta – fatalista, a este aspecto considerava inevitável – não obstante, pré-requisito necessário – o avanço do desenvolvimento nacional frente aos territórios indígenas, naturalizando a desaculturação e desintegração da população indígenas, fosse sob a forma da objetivação do plano assimilador, ou sob a forma de extinção destes sujeitos.

A política indigenista brasileira – que será discutida de forma mais profunda no capítulo seguinte – enquanto ação estatal frente aos problemas relativos à “questão indígena”, influenciado pelo aspecto romancista, teve enquanto pressuposto principal preservar os indígenas da possibilidade de extinção, à medida que preparava estes sujeitos para que fossem inseridos à comunhão nacional – através, entretanto, do seu apagamento étnico-cultural. Com o desenvolvimento da sociabilidade capitalista, e as alterações estruturais advindas das mudanças no modelo produtivo, o *problema indígena* “deixou de ser essencialmente uma questão de mão de obra para se tornar uma questão de terras” (CUNHA, 2012, p. 56 *apud* MIRANDA, 2021, p. 17)

Na realidade, após quatro séculos de uma falaz proteção possessória, os índios haviam sido despojados de quase todas as terras que tivessem qualquer valor. Viviam acoitados nos sertões mais ermos e ali mesmo tinham de defender-se, à viva força, contra as ondas de invasores que procuravam desalojá-los, cada vez que suas terras começavam a despertar cobiça por se tornarem viáveis a qualquer tipo de exploração econômica (RIBEIRO, 1986 p. 198-199)

A centralidade do território para o indígena, enquanto condição essencial à sua sobrevivência, estando diretamente correlacionada a sociabilidade indígena frente aos recursos disponíveis no território para a reprodução material, cultural e espiritual de vida, entra em conflito com interesses capitalistas imperialistas, não apenas no Brasil, como por outros países da América Latina, os quais tiveram algumas semelhanças de formação sócio-histórica²⁴. A

²⁴ Segundo Mariátegui (2007) *apud* Miranda (2021) “[la] cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra” (MARIATEGUI, 2007, p. 26 *apud* MIRANDA, 2021, p. 36) e completa que suas raízes não se encontram “en su mecanismo administrativo, jurídico o eclesiástico, ni en su dualidad o pluralidad de razas, ni en sus condiciones culturales y morales. [...] Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo (MARIÉTEGUI, 2007, p.26 *apud* MIRANDA, 2021, p. 37).

superação da “questão indígena” perpassa, sobretudo, pelo entendimento de que ela deve ser reconhecida enquanto problema social, econômico e político, síntese da contradição a partir do contato entre dois modelos de produção material distintos, e distintas expressões de sociabilidade.

A “questão indígena”, termo cunhado no âmbito da Antropologia para categorizar as expressões decorrentes da relação entre povos indígenas e não-indígenas, pode ser, neste momento, brevemente interpretada sob ótica do método marxista histórico-dialético. Razão para a apropriação de termo vinculado à outra área de conhecimento, enriquecendo sua significação original a partir da interlocução com o arcabouço teórico-metodológico do Serviço Social, se justifica pela complexidade de fatores que incidem sobre os povos indígenas, expressas pela “questão indígena”.

A particularização da condição indígena, alinhada ao método dialético, deve sobrepor-se à centralidade da perspectiva europeia, descolonizando a forma em que se estabelece o conhecimento acerca da sociabilidade indígena. O marxismo clássico, permeado pelo pensamento branco e europeu, estabelece, por exemplo, apenas o proletário enquanto personagem social capaz de protagonizar a revolução ante ao capital, excluindo o protagonismo referente ao campesinato, e aos povos tradicionais. Mariátegui (2007), discute a “questão indígena” carregando consigo o potencial sociopolítico, vetor mobilizador do movimento indígena. O etnocentrismo teórico é palco de contradição, ao passo que, a banalização da capacidade do indígena em alcançar os parâmetros capitalistas de desenvolvimento societário, naturaliza sua condição de *não-civilizado*.

Contudo, conforme Viveiros de Castro (2006), os indígenas “desenvolveram tecnologias sofisticadas, infinitamente menos disruptivas das condições de regeneração da floresta que os procedimentos violentos e grosseiros utilizados pelo capitalismo industrial.” Ontologicamente autodeterminados, os povos indígenas constituíram sua sociabilidade permeada de dimensões próprias, tendo na relação com a *natureza* uma construção coletiva, em que o meio material foi passivamente adaptado, visto que a intervenção indígena, ao moldar o ambiente, o faz de modo a manter condições necessárias à reprodução da sociabilidade. Considerando que a ocupação indígena pelo território brasileiro data de milênios antes da colonização portuguesa, houveram condições concretas para que o desenvolvimento da sociabilidade indígena, ainda segundo Viveiros de Castro (2006), tenha se tratado de “uma história comum, onde humanos e não-humanos evoluíram juntos. [...] Isso que chamamos

‘natureza’ é parte e resultado de uma longa história cultural e de uma aplicada atividade humana.”

Nesse interim, é necessário situar a sociabilidade indígena num contexto em que a globalização das relações capitalistas, reificadas, consegue “penetrar todos os espaços do planeta e a interferir ou a poder interferir no modo de vida de todos, inclusive das populações mais isoladas e refratárias, como os povos indígenas”²⁵, rompendo com o ideal etnocêntrico e romântico de que o indígena, no estabelecimento de sua relação com a natureza, o faz de forma primitiva, desvalidando todo o processo histórico e cultural de construção e validação do conhecimento tradicional.

Portanto, a compreensão acerca das complexas determinações que subjazem a relação entre a sociabilidade indígena e a sociabilidade capitalista, através de uma perspectiva crítica, decolonial, emancipadora, é empresa para outro momento – de modo a não alterar a discussão acerca da proteção social indígena, que será tratada no próximo capítulo. Não obstante, de modo a enriquecer debates futuros, a contribuição de Florestan Fernandes (1975) ao propor alteração na disposição do pensamento etnocêntrico em relação aos povos indígenas:

A hipótese que lhes é subjacente de que os fatores dinâmicos do processo de colonização e, por consequência, do de destribalização, se inscrevem na órbita de influência e de ação dos brancos, seria a única etnologicamente relevante? Não seria necessário estabelecer uma rotação de perspectiva, que permitisse encarar os mesmos processos do ângulo dos fatores dinâmicos que operavam a partir de instituições e de organizações sociais indígenas? (FERNANDES, 1975, p.128 *apud* SILVEIRA e HIRANO, 2020, p. 48).

²⁵ (SANTOS, 2003, p. 10 *apud* TIBILE, 2009, p. 106)

2. PROTEÇÃO SOCIAL INDIGENA

2.1 POLÍTICA INDIGENISTA: DA TUTELA À PARTICIPAÇÃO EFETIVA

Anterior a existência de serviços de seguridade social às populações indígenas, as primeiras formas de proteção social específicas se deram através das políticas indigenistas, que determinaram as formas das relações sociais entre indígenas e não-indígenas, sobretudo entre os anos 1910 e 1988 – e que, doravante a promulgação da CF/88, foi possível almejar o rompimento com o regime de tutela historicamente estabelecido. Não por motivações humanitárias, a necessidade de integração das populações indígenas à comunhão nacional é perpassada, sobretudo, por razões imperialistas e econômicas, e possui raiz a partir do fim da Guerra do Paraguai (1865-1870).

Após o conflito, detectou-se, dentro do império brasileiro, a necessidade de adoção de medidas capazes de proporcionar tanto a defesa das fronteiras do Oeste, consideradas as mais frágeis – visto que, justamente estas foram palco do conflito entre as forças de Solano Lopez e a tríplice aliança entre Brasil, Argentina e Uruguai –, quanto a ocupação populacional do interior do país. O povoamento, tanto do Pantanal, quanto da Amazônia, foi objetivado com a instalação de postos militares e a criação de povoados e vilarejos, incentivando a atividade econômica nestes lugares. Esta estratégia foi materializada através da implantação de linhas telegráficas, que seriam fundamentais para o estabelecimento de comunicação entre as novas áreas colonizadas com os grandes centros urbanos à época.

É neste cenário que surge, enquanto personagem central às futuras determinações que incidiram sob a população indígena, Candido Mariano da Silva Rondon – este que, a partir de 1890, atuando na “Comissão Construtora da Linha Telegráfica de Cuiabá ao Araguaia”, obteve reconhecimento ao orientar os trabalhadores não só como evitar os conflitos com os povos indígenas das regiões recém-ocupadas como, também, contar com a cooperação destes povos. Ao passo que, no ano de 1900, Rondon é nomeado para chefiar a “Comissão Construtora de Linhas Telegráficas de Mato Grosso”, e se tornando responsável pela efetiva instalação das linhas telegráficas ao longo do estado, em conjunto com os objetivos de povoamento e desenvolvimento econômico de Mato Grosso. Entretanto, nos relatórios da comissão, foram descritos por Rondon a existência de indígenas escravizados por fazendeiros – Rondon acreditava que estes indígenas poderiam ser convertidos em mão-de-obra para as ações de

desenvolvimento econômico, além de poderem ser usados – novamente, em outro contexto histórico – enquanto formação de tropel para defesa das fronteiras de Mato Grosso.

A virada do século XIX para o século XX foi determinante às novas configurações sociais que emergiam – em 1899, com a proclamação da República, novas também foram as exigências para a manutenção da sociabilidade burguesa. Dotada de enorme extensão territorial, pretendia-se constituir uma nova pátria, unificada, sob o dístico republicano de Ordem e Progresso, sem que se repetisse a fragmentação ocorrida com as antigas colônias espanholas. Lima (2015) aponta o fato do término jurídico da escravização de pessoas, após a Lei Aurea de 1888, ao passo que era necessário manter o ordenamento social anterior, agora sob preceitos republicanos de liberdade e respeito, sem, contudo, abrir mão do controle sobre o acesso a terras e sobre a força de trabalho – sobretudo os recém-libertos e seus descendentes²⁶; além disso, também foi necessário começar o processo de estruturação do aparato administrativo estatal, os quais herdariam as funções anteriormente delegadas às paróquias, quando, na Monarquia, Estado e Igreja não estavam separados.

A construção das linhas telegráficas, para além de seu aspecto econômico, também cumpriram papel moralizador, partindo de grupos de positivistas que compunham a Comissão, alinhados ao sentimento republicano recém instaurado no país – o progresso econômico, significava, também, o progresso enquanto nação, civilizando e integrando indígenas e sertanejos, almejando a consolidação da unidade nacional brasileira. Destarte, em 1907 é ampliada a construção de linhas telegráficas, abrangendo o estado do Amazonas e do recém-adquirido território do Acre – neste contexto, sobretudo a exploração altamente rentável da borracha nos seringais amazônicos, fora determinante para a expansão da interiorização do país.

É a partir de então que Candido Rondon assume a chefia da “Comissão de Linhas Telegráficas e Estratégicas de Mato Grosso ao Amazonas” (1907-1915), sendo ele o responsável por coordenar e implantar as ações de medição de terras, além do reconhecimento e cartografização dos novos territórios ocupados – vale ressaltar que, a partir de 1908, este trabalho foi potencializado à medida em que houve, também, a participação de pesquisadores vinculados ao Museu Nacional²⁷.

²⁶ Nota-se, mais uma vez, a recorrência dos acordos pelo alto, da modernização conservadora – o novo pagando tributo ao historicamente estabelecido para emergir.

²⁷ Nesse interim, foi enorme a quantidade de artefatos indígenas, naturais e minerais recolhidos – passando a compor o acervo a que se dispôs o Museu Nacional – além da massiva quantidade de pesquisas antropológicas desenvolvidas ao longo da expedição.

Rondon contou com a participação de índios Paresi e Cabixi para a instalação do telégrafo e a inauguração de estações telegráficas. Mesmo enfrentando o impaludismo, a varíola e a insalubridade das áreas exploradas, conseguiu instalar 2.268km de linhas telegráficas, construir estradas de rodagem, cartografar uma imensa região e seus rios. (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 108)

Uma das estratégias que se valeu a Comissão Rondon foi através do uso de dispositivos midiáticos – ao realizarem, também, nas expedições de colonização, empresas antropológicas e naturalistas –, principalmente sob linguagem fotográfica e filmográfica. Tais registros serviram para reorientar a visão da sociedade brasileira acerca dos povos indígenas: passaram de seres *hostis*, *selvagens* e *preguiçosos*, para *mansos*, *trabalhadores nacionais* e *guardas dos sertões*. Essa mistificação da visão dos povos indígenas, frente ao que realmente eram e suas reais formas de organização social, determinaram a conformação do estado nacional unificado, “pois, lançavam-se as bases de uma dependência, clientelística e inferiorizante, dos povos indígenas para com os agentes do Estado.” (LIMA, 2015, p. 430)

O êxito obtido por Rondon durante a empresa telegráfica, o fez tornar-se influente diante o debate que surgia no país quanto à colonização do interior e quanto ao futuro dos indígenas, frente ao desenvolvimento nacional²⁸. É neste contexto que, no ano de 1909, Rondon, junto a outros positivistas²⁹ que compunham a Comissão Telegráfica, propôs a criação de uma agencia indigenista estatal, que teria enquanto objetivos

[...] a) estabelecer a convivência pacífica com os índios; b) agir para garantir a sobrevivência física dos povos indígenas; c) fazer os índios adotarem gradualmente hábitos “civilizados”; d) influir de forma “amistosa” sobre a vida indígena; e) fixar o índio à terra; f) contribuir para o povoamento do interior do Brasil; g) poder acessar ou produzir bens econômicos nas terras dos índios; h) usar a força de trabalho indígena para aumentar a produtividade agrícola; i) fortalecer o sentimento indígena de pertencer a uma nação (Souza Lima, 1987 *apud* OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 112-113).

Dessa forma que, no dia 20 de junho de 1910, através do Decreto 8.072, é criado o *Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais* (SPILTN) – tendo

²⁸ A entrada nas relações políticas, regionais e nacional, se deu, sobretudo, pelo reconhecimento, já citado anteriormente, de suas técnicas de pacificação e cooperação junto aos povos indígenas – o fato de estar alinhado aos pressupostos positivistas, basilares à constituição da nova república, também contribui efetivamente para que Rondon assumisse papel de destaque na formulação das políticas indigenistas que vieram a diante.

²⁹ Segundo Lima (2015), os engenheiros-militares eram adeptos da Religião da Humanidade, ideologia elaborada por Augusto Comte.

na figura de Candido Rondon o responsável pela realização e condução das ações interventivas. Em 1918 a SPILTN é renomeada, passando a se chamar apenas *Serviço de Proteção ao Índio*³⁰ (SPI) – sendo esta, segundo Oliveira e Freire (2006), a primeira agência estatal responsável pelo gerenciamento dos povos indígenas, no Brasil. Vinculado ao Ministério da Agricultura Indústria e Comércio (MAIC), o SPI, e suas ações institucionais, também foi influenciado diretamente pelo Apostolado Positivista e, não obstante, pelo Museu Nacional.

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. (MATIAS e SILVA, 2018, p. 172)

O SPI, a partir de sua institucionalização legislativa, se tornou o órgão responsável pela prestação de assistência sanitária e educacional aos povos indígenas, pela regulação e demarcação de terras, de forma a garantir as condições físicas necessárias à sobrevivência das populações indígenas – sobretudo no tocante à povos isolados. Seguindo os preceitos positivistas da Comissão Rondon, o SPI herdou, também, a responsabilidade de continuar o processo de pacificação de grupos em áreas de colonização recentes, através do estabelecimento de postos indígenas, além da criação de povoados, que traziam consigo a implantação de atividades econômicas, principalmente agrícolas e pastoris.

A primeira direção do SPI teve na figura de Marechal Candido Rondon o expoente da continuidade das ações que caracterizaram o contato com indígenas, durante as construções das linhas telegráficas; a contradição entre o que foi proposto em âmbito jurídico-institucional, para com o que, de fato, decorria da pacificação de povos indígenas, se mantém presente desde então. A análise da contradição inerente da relação entre povos indígenas e a comunhão nacional, seja através da perspectiva do regime de tutela, seja através da problematização da “questão indígena”, revela o elemento-chave desta equação: a política indigenista, enquanto mecanismo principal para o estabelecimento de relação entre duas sociabilidades distintas, é formulada a partir do interesse antropológico que visava proteger o modo de vida do indígena, perante a sociedade; entretanto, sua objetivação é voltada a atender os interesses – sobretudo econômicos

³⁰ Não obstante, as ações interventivas realizadas anteriormente, com o intuito pedagógico de transformar indígenas em *trabalhadores nacionais* – leia-se desaculturação –, através do estabelecimento de Centros Agrícolas, perde espaço a partir do momento em que antropólogos são convocados a compor o quadro técnico do serviço. A influência exercida por estes profissionais foi fundamental para que o SPI não fosse mais responsável pela captação de mão-de-obra em comunidades indígenas.

– da comunhão nacional, tendo na população indígena o personagem-empecilho ao desenvolvimento da nação. A ambiguidade presente nas ações interventivas do SPI se tornou visível, ao passo que

[...] enquanto se propunha a respeitar as terras e a cultura indígena, agia transferindo índios e liberando territórios indígenas para colonização, ao mesmo tempo em que reprimia práticas tradicionais e impunha uma pedagogia que alterava o sistema produtivo indígena. (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 115)

Outro fator determinante à alienação dos objetivos de proteção aos povos indígenas foi decorrente da carência orçamentária do MAIC, sendo precários os recursos a que dispunha o SPI para a contratação e formação de quadro técnico-profissional qualificado. Desta forma, o SPI escalou, para as ações de pacificação e integração, desde militares positivistas à trabalhadores rurais, sem qualquer formação técnica adequada e, quiçá, interesse quanto à proteção dos povos indígenas – à medida em que eram estabelecidos os primeiros contatos, até a requisição da criação de reservas indígenas, junto aos governos estaduais, após concluída a pacificação. Desta forma, as ações protetivas do SPI – objetivadas através da invasão territorial e do deslocamento de populações após o contato com os “indigenistas” – começam a se tornar alvo de denúncias de maus-tratos para com os indígenas, acarretando em episódios de propagação de doenças, fome, e, conseqüentemente, redução populacional.

Tais denúncias ocorreram, em âmbito nacional, seguindo a tendência de aumento da relevância acerca do debate público, quanto ao futuro das populações indígenas. Não só no Brasil, mas como, também, na América Latina, a “questão indígena” – principalmente no tocante à centralidade da relação do indígena com os territórios ocupados – se cristaliza enquanto impedimento à objetivação do projeto desenvolvimentista, após o início da industrialização no país. É então que, durante a ditadura do Estado Novo, em 22 de novembro de 1939, através do Decreto-Lei n.º 1.794, é criado o *Conselho Nacional de Proteção aos Índios* (CNPI).

A criação do CNPI carregou consigo o intuito de atuar enquanto órgão estatal indigenista, em conjunto com o SPI – ao conselho caberia prestar consultoria ao desenvolvimento das políticas e ações interventivas, indicando quais os mecanismos necessários para efetivação do serviço de proteção aos povos indígenas. A composição técnica do conselho era, em sua maioria, de antropólogos positivistas, que se dedicavam a realizar estudos acerca das questões que envolviam os modos de vida dos povos indígenas, suas línguas

e culturas particulares, objetivando apreender as formas que deveriam ser prestados os serviços de assistência e proteção.

No entanto, o CNPI não foi capaz de reduzir os impactos negativos da interação com os povos indígenas isolados até então – pelo contrário, na entrada da década de 1960, as denúncias de genocídio indígena, corrupção e insuficiência administrativa do SPI resultaram na instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Em seus últimos anos, o CNPI se dedicou ao debate da situação dos indígenas em contexto urbano, consoante ao movimento indigenista latino-americano; desse debate identifica-se a necessidade da construção de uma nova política indigenista.

Não obstante, simultâneo ao processo de reformulação estatal brasileira, representada através da instauração do governo ditatorial militar, que são extintos o SPI e o CNPI – e, em seus lugares, sancionada a Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967, é criada a *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI). No artigo 1º, o inciso I delimita os princípios da atuação do novo órgão indigenista:

I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:

- a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
- b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
- c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
- d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas; (BRASIL, 1967)

Longe de inovar no que diz respeito à garantia da efetiva proteção social dos povos indígenas, a criação da FUNAI pressupôs a continuidade do regime tutelar dos povos indígenas, historicamente consolidado – agora sob a forma de órgão unificado, perpetuou-se o trato contraditório relativo aos interesses dos povos indígenas, privilegiando os interesses capitalistas. Ainda no Art. 1º, inciso V, fica evidente a continuidade do regime tutelar, através da prática de intervenção pedagógica, ao passo que “[...] tal como o SPI, o respeito à cultura indígena está subordinado à necessidade de integração e o estímulo à mudança (aculturação) como política prevalece.” (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 112-113)

Herdando o acervo a que dispunha o SPI e o CNPI – além da responsabilidade pelo Parque Nacional do Xingu³¹ –, a FUNAI também herda o quadro técnico de funcionários destes órgãos, além das práticas “paternalistas e voluntaristas” que pregava o indigenismo positivista. As primeiras tentativas de estabelecer contato com indígenas isolados resultaram, sobretudo, em fracasso – muitos dos funcionários da FUNAI, além de mal remunerados, não possuíam qualificação técnica necessária –, expresso na morte de indigenistas, mas, também, em danos às populações indígenas³²³³.

O pós-contato sempre levava a doenças, fome e desespero entre os índios contatados, não só por falta de políticas desenvolvidas para essa fase, como pela própria pressão de projetos desenvolvimentistas do regime militar, os quais colocavam os direitos indígenas como secundários. (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 132)

Instituída de modo a centralizar o processo administrativo a respeito da tutela dos povos indígenas, a FUNAI – levando em conta o regime militar vigente no ato de sua criação e alinhada aos interesses da política desenvolvimentista – protagonizou o avanço por sobre a floresta amazônica, expressa, principalmente, pela construção da Rodovia Transamazônica. O interesse econômico pelo território amazônico, e as formas como este avanço se objetivou, de acordo com o intuito integracionista, resultaram em impactos negativos às populações indígenas que ocupavam o território, e cujo os impactos resultaram em denúncias de violação de direitos humanos, em âmbito internacional.

O regime de tutela, para Lima (2015), deve ser interpretado enquanto o exercício de poder, através do Estado, sobre povos e territórios, dando continuidade ao modelo de

³¹ Criado em 1961, o Parque do Xingu surge a partir do debate quanto à necessidade de que as comunidades indígenas terem acesso a maiores tratos de terra, de modo a assegurar sua reprodução social, a partir de determinações próprias. A relevância do tema adquiriu caráter mundial, decorrente da promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e, posteriormente, da Convenção n. 107, da OIT, em 1957 que discutiu a “Proteção de Populações Indígenas e Tribais”.

³² Em 1971, a FUNAI, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), inaugura o curso de formação de indigenistas, buscando justamente corrigir o modelo de intervenção positivista, que acarretavam na perda de funcionários, além de modernizar os meios de objetivação da integração dos povos indígenas. A qualificação do quadro técnico indigenista incorreu de maior destaque quanto à necessidade de demarcação de terras indígenas, e quanto ao crescimento demográfico das populações indígenas – este intimamente correlacionado às garantias territoriais, aos quais os indígenas poderiam continuar reproduzindo suas formas de sociabilidade.

³³ Apenas no ano de 1987 que é aprovado um novo sistema de proteção a indígenas isolados, que passou a privilegiar a vigilância dos modos de vida destes grupos, implicando a interdição territorial e criação de reservas, sem que fosse necessário o estabelecimento de contato direto, mantendo-os em isolamento. A Coordenadoria de Povos Isolados (FUNAI) é organizada através de frentes de proteção etnoambiental, intervindo de forma a proteger o entorno das áreas habitadas por povos isolados, além de viabilizar estudos de identificação populacional, e sequente demarcação de terras.

dominação que se valeram os portugueses, nos primeiros anos da colônia. Enquanto regime de dominação juridicamente definido, encarregando ao Estado³⁴ a responsabilidade pela administração das formas de sociabilidade indígenas, de forma a alcançar estabilidade e hegemonia política. O autor ressalta que,

[...] o exercício de poder tutelar deve ser pensado como se integrasse tanto elementos das sociedades de soberania quanto das disciplinares, mas é antes de tudo um poder estatizado em agências que se propõem a ter abrangência *nacional* [...]. (LIMA, 2015, p. 431)

Além de visar a integração cultural dos povos indígenas à comunhão nacional – e esta integração se objetivou, sobretudo, partindo do pressuposto civilizatório nacional da pacificação e interação entre povos –, o regime tutelar também servia aos interesses econômicos e desenvolvimentistas, no tocante aos territórios tradicionalmente ocupados. As reservas indígenas, principalmente as demarcadas pelo SPI, foram caracterizadas por oferecerem, aos indígenas, apenas

[...] o básico para que se sustentassem, não de acordo com seus reais modos de vida, mas sim com aquilo que se pretendia que fossem no futuro — pequenos produtores rurais ocupando o território brasileiro, isto é, *trabalhadores nacionais*. (LIMA, 2015, p. 434)

Desta forma, as reservas indígenas tiveram, também, significação política – influenciando as novas determinações condizentes às questões fundiárias dos territórios recém-colonizados, e mantendo a lógica do latifúndio, presente durante toda a formação sócio-histórica brasileira. As porções de terra definidas enquanto de posse das comunidades indígenas, juridicamente atribuídas à manutenção de suas formas de sociabilidade, reconhecidas pela administração pública, contudo, custaram, segundo Lima (2015), a alienação das dinâmicas sociais praticadas tradicionalmente pelas comunidades indígenas “contempladas”. A sistematização do acesso e usufruto destas terras passaram a compor, também, através do Estado, o processo de controle e apropriação fundiária, principalmente de acordo o potencial de exploração econômica – ao mesmo tempo que, inegavelmente garantiu,

³⁴ Enquanto modalidade de poder exercido por determinada comunidade política, centralizando e concentrando recursos e dispositivos legislativos, além de hierarquizar classes sociais e, não obstante, comunidades étnicas adjacentes.

de certa forma, a continuidade da reprodução da sociabilidade indígena, assegurou, também, a oferta futura e mão-de-obra.

Diante a centralidade da relação da sociabilidade indígena com o território, a política indigenista, orientada a atender aos interesses do capital – novamente, o exercício político se determina, sobretudo, pelo ordenamento econômico, no âmbito da luta de classes –, e aplicada através do regime de tutela, cristaliza a relação paternalista do Estado para com estas populações. Destarte, considerando o regime militar, marcado pela repressão de movimentos sociais e sujeitos coletivos que reivindicavam o fim da ditadura, as possibilidades de conquistas e reconhecimento de direitos dos povos indígenas eram poucas, visto que, da forma como foi estruturado, o “[...] aparato tutelar era empregado pela FUNAI para impedir qualquer mobilização dos índios em face do Estado.” (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 193)

A contradição inerente da relação entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, pautando as formas que se esta relação desde a colonização, se expressa, nas décadas de 1970 e 1980, na efetiva retomada do crescimento populacional indígena. Em comparação às décadas anteriores, o aumento na quantidade de terras indígenas demarcadas pela FUNAI – tanto a partir da relevância do debate da “questão indígena” pela sociedade civil, quanto de indigenistas que operacionalizavam a política e que já não se orientavam pela intervenção positivista – foram de suma importância para anular a possibilidade do desaparecimento dos povos indígenas no Brasil, projetado para ocorrer na década de 1980. A análise dos impactos da política indigenista, ao longo do processo de sua implantação, a partir do método marxista histórico dialético, implica em reconhecer que, se por um lado houveram efetivas contribuições no tocante às garantias de proteção social dos povos indígenas, a política também se caracteriza por

[...] 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 *apud* MATIAS e SILVA, 2018, p. 175).

Dentro da política indigenista, os mesmos mecanismos que possibilitaram a contínua violação de direitos dos povos indígenas por meio do regime de tutela, também fizeram emergir a articulação política étnica, por meio do *Movimento Indígena*³⁵ – dotado de caráter

³⁵ O termo será aplicado para determinar a modalidade de ação política exercida pelos povos indígenas, a partir dos anos 1970, em busca de novas formas de exercício de cidadania, frente à comunhão nacional, mas que, contudo, respeitasse as particularidades da sociabilidade indígena.

representativo, politicamente organizado e legitimado, ao passo que sua criação objetivou a defesa dos interesses indígenas, frente à sociedade civil. Ao abrir precedentes para o privilégio dos interesses da comunhão nacional, em detrimento dos povos indígenas, a perspectiva de mudança do cenário dado, até então, teria que partir da iniciativa dos próprios indígenas.

Somente a partir da constituição de um sistema de reivindicações e de pressões é que o Estado viria a agir, procedendo então à identificação e à demarcação das terras indígenas, melhorando os serviços de assistência (de saúde e educação) ou resolvendo problemas administrativos diversos deixados no limbo por muitos anos. (OLIVEIRA e FREIRE, 2006, p. 187)

A partir do apoio prestado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), auxiliando na organização das lideranças indígenas, é realizado, no ano de 1974, no município de Diamantino (MT), a 1ª Assembleia Nacional de Líderes Indígenas – inicialmente, a atuação do CIMI era restrita aos grupos indígenas que se comunicavam também em português, e se relacionavam, de alguma forma, com estratos da sociedade não-indígena. À medida que buscavam suprir as necessidades básicas de suas aldeias e comunidades, estendendo o alcance da ação diplomática, o Movimento Indígena se torna cada vez mais relevante, em âmbito nacional.

Se, durante a década de 1970, as reivindicações indígenas eram, de certa forma, isoladas entre si, e não contemplavam os povos indígenas enquanto sujeito coletivo, a abertura da década de 1980 representa um salto quanto aos intuitos de autoafirmação indígena. Em 1980 é criada a União das Nações Indígenas (UNIND)³⁶ – as lideranças que surgiram a partir da maior articulação política do Movimento Indígena, além de representarem as demandas dos povos indígenas à sociedade civil, também foram responsáveis pelo diálogo com outros movimentos sociais. É nesse contexto, por exemplo, que surge a figura de Ailton Krenak, enquanto um dos maiores e mais importantes expoentes da defesa dos direitos inerentes às populações indígenas.

As assembleias indígenas, ao passo que eram realizadas, serviram de espaço para a construção coletiva acerca do significado de ser “indígena”, de modo a centralizar suas reivindicações, dotando de maior legitimidade, perante a sociedade civil e o Estado, a luta por direitos – o pressuposto principal das assembleias era, de fato, encontrar as causas-comum que diziam respeito aos diversos grupos e subgrupos étnicos do Brasil. Estas demandas, unificadas, levantaram as bandeiras quanto à necessidade da demarcação de terras indígenas – condizentes

³⁶ Em 1981 a sigla é renomeada para “UNI”.

a atenderem as necessidades reais para a reprodução da sociabilidade indígena, e não enquanto instrumento de integração, visando a constituição de trabalhadores nacionais – e o respeito ao princípio de autodeterminação indígena. A defesa dos interesses particulares indígenas, ao mesmo tempo que caracterizava ponto de resistência frente à política indigenista nociva, também questionava assertivamente o regime de tutela.

É em 1986, dado o contínuo e crescente apelo popular quanto ao debate referente à “questão indígena”, a UNI protagoniza a realização de encontros com lideranças indígenas regionais a fim de formular propostas que seriam entregues à cúpula responsável pela Assembleia Nacional Constituinte. No ano seguinte, em 1987, iniciados os procedimentos referentes à implantação da nova Constituição Federal, as propostas indígenas foram discutidas em subcomissão específica, dentro da Comissão de Ordem Social. No decorrer da realização das audiências públicas constitucionais, as lideranças indígenas foram responsáveis pela mobilização popular ao passo que eram denunciadas as violações de direitos acometidas aos povos indígenas do Brasil – é neste momento, também, que a coleta de assinaturas, junto à sociedade civil, foi uma das estratégias utilizadas para embasar a proposta de emenda constitucional popular, angariando o estabelecimento de um capítulo específico aos povos indígenas no texto constitucional.

As propostas elaboradas pela UNI foram defendidas no plenário do Congresso Nacional, tendo na figura de Ailton Krenak seu porta-voz – Krenak, indígena, trajado de paletó, discursando frente ao núcleo estatal, e que, durante sua fala, num ato de representação étnica de enorme valor e impacto, pinta seu rosto, seguindo a tradição de seu povo, enquanto forma de protesto. Destarte, o aumento progressivo da presença indígena no Congresso Nacional, após o pronunciamento de Ailton Krenak, resultou em comemoração, no dia 05 de outubro de 1988, dada a aprovação do texto constituinte, trazendo, consigo, o Capítulo VIII, denominado “Dos Índios”.

Disposta na Constituição Federal, Art. 231 e Art. 232 nos *caputs*:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo. (BRASIL, 1988)

A ampliação dos direitos dos povos indígenas compõe o rol de inovações trazidas na nova Carta Magna, adquirindo a alcunha de “Constituição Cidadã”. O reconhecimento da autodeterminação indígena, a reorientação da intervenção estatal – assumindo os pressupostos da existência de outras formas de sociabilidade, a partir do multiculturalismo étnico –, rompe com o regime de tutela, historicamente estabelecido. Os parágrafos 1-7, do Art.231, fundamentam a nova conceituação de *terra indígena*: para além da área necessária a habitação das comunidades indígenas, mas necessárias, também, à sua produção e reprodução material, espiritual e cultural – a necessidade da preservação ambiental também é considerada, neste contexto. Em aspectos gerais, a CF/88 assegura ao indígena o “o direito de ser indígena”.

2.2 CONSTITUIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A centralidade adquirida pela “questão social” na análise crítica das categorias que determinam as objetivações da sociabilidade capitalista, particularizada no contexto da formação sócio histórica brasileira, é apreensível a partir do momento em que a intervenção estatal sob suas formas de expressão se torna necessária para garantir o movimento de auto reprodução do capital, além dos mínimos sociais para a subsistência das camadas populares. Conforme foi abordado, no capítulo anterior, a conjuntura econômica brasileira, sobretudo após a década de 1990 e a orientação pelo neoliberalismo econômico, determinou as formas do exercício político – além de determinar, também, de quais formas seriam utilizados os mecanismos de enfrentamento às expressões desta “questão social”.

O Estado, sendo o responsável pela mediação entre as determinações econômicas e o fazer político, intervém neste processo de forma não outra que contraditória, visto que o enfrentamento à “questão social” se realiza no âmbito da luta de classes, ocorrendo avanços e retrocessos, determinados pelo movimento em busca da valorização de capitais e aumento das taxas de lucro. Behring (2009) aponta a política social como mecanismo de intervenção utilizado pelo Estado, enquanto resultado do processo mediador entre os interesses do capital e os interesses das classes trabalhadoras, considerando seus aspectos políticos, econômicos e culturais. A autora remete às origens da política social com o esgotamento do modelo econômico liberal, que teve enquanto consequência a crise de 1929, e teve na figura do Estado o personagem responsável pelo reequilíbrio da balança comercial – a esta nova etapa de acumulação capitalista ficou marcada pelo exercício político do *Welfare State* – conforme

Yazbek (2008), marcado pela “experiência histórica de um Estado intervencionista que vai efetivar um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores: o chamado consenso pós-guerra.” (YAZBEK, 2008, p. 8)

Sob o aporte teórico do keynesianismo, que pregava a modernização do ordenamento econômico, a partir do momento que a intervenção estatal, de forma direta e indireta, tinha por objetivo o estímulo da circulação de capitais. Não obstante, o modelo de produção fordista impulsionou os setores industriais ao estabelecer relação direta entre produção em massa, consoante ao consumo, também em elevados níveis – havendo consenso, entre capitalistas e trabalhadores, quanto ao destino dos rendimentos provenientes do trabalho. Tendo por referência o modelo beveridgiano inglês, que compreende a proteção social enquanto sistema articulado das políticas sociais – resultando no ideal da existência de um Sistema de Seguridade Social – o *Welfare State* tinha enquanto princípios norteadores da ação a

a) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos por meio de ações em três direções: elevado nível de emprego, prestação de serviços sociais universais como saúde, educação, segurança social, habitação e um conjunto de serviços pessoais; b) universalidade dos serviços sociais, c) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social. (MISHRA, 1995 *apud* YAZBEK, 2008, p. 8-9)

Os pactos coletivos referentes à riqueza socialmente produzida, decorrente da atividade do trabalho, permitiram às classes trabalhadores maiores poderes políticos, via fortalecimento da organização sindical, ao passo que foram sendo garantidos pelo Estado³⁷ mecanismos de garantia contra as possíveis perdas salariais de trabalhadores acometidas em decorrência de acidentes, doença, invalidez, através, inicialmente, de legislações trabalhistas³⁸. A diminuição das taxas de desemprego, que proporcionou maior protagonismo à classe operária, dentro do contexto de expansão industrial e avanço tecnológico dos processos de produção, encontrou seu esgotamento ao fim dos “anos dourados” proporcionados pelo bem-estar social – com o resgate do ideal econômico liberal, sob a forma do neoliberalismo econômico, e através da ótica expressa pela lei geral de acumulação capitalista, se objetiva, nas relações de produção, o

³⁷ Entretanto, cabe ressaltar que “ Se o Estado [...] sob a hegemonia do capital, se apropria do valor socialmente criado e realiza regulação econômica e social, isso não significa eliminar as condições de produção e reprodução da desigualdade. ” (BEHRING, 2009, p. 13)

³⁸ A política social, enquanto conjunto de mecanismos de proteção social, possui suas raízes na previdência, ao passo que o movimento operário estabeleceu sistema próprio dos chamados *seguros sociais*, que, através da organização sindical, garantia condições de subsistência ao trabalhador que viesse a estar impossibilitado ao trabalho.

aumento da composição orgânica do capital, restando o poder de barganha conquistado pela classe trabalhadora. É sob este contexto que surge

Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. (BEHRING, 2009, p. 12)

Os pressupostos neoliberais de enfrentamento à crise podem ser sintetizados, conforme aos pré-requisitos que deveriam direcionar a intervenção estatal: presença mínima na esfera social, em contrapartida a tornar favoráveis as condições de reprodução do capital. Sob a justificativa de responsabilidade fiscal, ao Estado é postulado o corte de gastos sociais e investimentos de estímulo econômico, de forma que este contingenciamento orçamentário restaure o desemprego a níveis sistêmicos, exercendo maior pressão sobre o nível salarial e os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, desvinculando a política social enquanto plataforma de acesso a estes direitos. Além destes pressupostos, Behring também aponta para a conformação da política social sob um “trinômio articulado” objetivado sob a lógica da focalização das ações ao combate à pobreza, privatização e descentralização – rompendo com o caráter universal do acesso a direitos.

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. [...]. Portanto, *os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social.* (BEHRING, 2009, p. 19)

No Brasil, a política social é determinada, sobretudo, a partir da inserção do país na nova etapa de acumulação de capitais, tendo surgido a partir da década de 1930, sob a ditadura do Estado Novo. O seguro social estatal tomou forma, primeiramente, através da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), enquanto respostas ao processo de industrialização, objetivadas enquanto legislações de proteção e garantia ao direito do exercício do trabalho.

Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), mecanismo este que tinha por princípio a assistência às famílias dos enviados a lutar durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) – a LBA baseava sua intervenção a partir de modelos filantrópicos e

assistencialistas. Contudo, esta modalidade interventiva serviu de parâmetro para as políticas de combate à pobreza que surgiram nos anos posteriores, que figura no âmbito da assistência social desde então. A tendência que prescreveu a proteção social nos anos 1980, em que havia comprovada discrepância entre uma abastada minoria, detentora de capitais e alinhadas aos interesses do capitalismo globalizado – sob a forma, principalmente, da burguesia nacional –, e as amplas camadas populares em situação de vulnerabilidade social e econômica, foi determinante para a conjunção da orientação pelo modelo econômico neoliberal, e o fazer político de caráter conservador que marcaram a década de 1990.

É neste cenário, em que a desresponsabilização do estado para o enfrentamento das expressões da “questão social”, alinhada à sistêmica vulnerabilização das condições do trabalho, materializada na redução do gasto público com a proteção social, que se institucionaliza, no Brasil, através da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Sistema de Seguridade Social. A contradição referente às mudanças nas formas de relação entre *capital e trabalho*, sob os ditames neoliberais, estabelece cenário de paradigma³⁹ ao apontar constitucionalmente para o reconhecimento e garantia de acesso aos direitos sociais, dentro de um contexto de ajuste da sociabilidade capitalista⁴⁰. Dessa forma, Seguridade Social brasileira assume, desde seu surgimento, “[...] direção compensatória e seletiva, centrada em situações limites em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado. ” (YAZBEK, 2008, p. 13)

Na CF/88, o artigo n.º 194 dispõe, no *caput* e em parágrafo único, incisos I a VII,

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (EC no 20/98)

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I – universalidade da cobertura e do atendimento;

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

³⁹ Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa. (MOTA, 2006, p. 1)

⁴⁰ Trata-se de destruir a sociabilidade do trabalho protegido e de construir uma outra, amparada na negação da intervenção social do Estado e na afirmação da regulação do mercado, nas iniciativas individuais e no envolvimento da sociedade civil que, ao se assumirem como co-responsáveis pelas políticas sociais, institucionalizam o terceiro setor. (MOTA, 2006, p. 3)

IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;

V – equidade na forma de participação no custeio;

VI – diversidade da base de financiamento;

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988)

A institucionalização do Sistema de Seguridade Social brasileiro, de forma atrasada e incompleta, comparando-a aos modelos de seguridade dos países europeus, se torna consoante aos ditames neoliberais de ajuste fiscal, a que foram imbuídos os países latinos. A relação de subordinação dos países “subdesenvolvidos”, foi reconfigurada e modernizada mas sem, contudo, perder sua essência de relação desigual e combinada – se durante o período colonial, no caso brasileiro, os rumos do país eram intermediados através do interesse da coroa portuguesa, com o advento da industrialização em massa e a assimilação das novas formas de sociabilidade, o desenvolvimento nacional dentro da esfera capitalista foi orientado, sobretudo, por instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Eis que a questão da forma de financiamento destas políticas sociais adquire centralidade, dentro do contexto da luta de classes. A orientação keynesiano-fordista, ao exigir maior participação estatal, no tocante ao equilíbrio da balança comercial, também pressupôs a utilização do *fundo público* como fonte de recursos que custeavam a ação interventiva – e é esta a objetivação aos quais o neoliberalismo justifica a necessidade de haver mais responsabilidade no gasto público, de forma a se alcançar a estabilidade monetária.

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. (SALVADOR, 2010. p. 607)

Esgotada a capacidade de obtenção de lucros a partir somente da esfera produtiva, o movimento realizado pelo capital delega maiores atenções à financeirização de capitais, sob forma de especulação – modalidade que possibilitou a circulação de capitais que, de fato, ainda não haviam sido materializadas em seus valores de uso, dependendo das condições futuras ao exercício do valor de troca. Este processo, não se limitando apenas aos países de capitalismo central, teve ampliada sua reprodução.

Por intermédio do FMI, tratava-se de persuadir os governos dos países em desenvolvimento e dos países desorientados pelo desabamento do comunismo a se engajar rapidamente na liberalização financeira para um ajuste estrutural rumo à economia de mercado. Os países que aderiram aos novos rumos da globalização financeira ficaram conhecidos como “mercados emergentes”. Sendo alvo para os grandes intermediários financeiros internacionais de uma convenção financeira otimista, atraíram uma avalanche de capitais especulativos com regras tributárias favorecidas. (SALVADOR, 2010, p. 612)

A financeirização do ordenamento econômico, enquanto estratégia capitalista para recuperação das taxas de lucro, não foi capaz de superar o caráter cíclico das crises sistêmicas do capital, dentro do seu próprio parâmetro de existência e objetivação, esgotando por si só. A elevada quantidade de cessão de crédito estava diretamente atrelada à capacidade produtiva, em aspecto futuros, aos quais estes países em desenvolvimento poderiam dispor, para o pagamento dos dividendos destes empréstimos – contudo, o posicionamento destes países, considerando a esfera produtiva mundial, limitava as condições reais de pagamento, inalcançáveis partindo do que esperava a partir do momento em que houve especulação, e a instabilidade inerente à financeirização, justamente por futurizar recursos os quais não havia certeza de retorno do investimento feito. As crises decorrentes da financeirização do ordenamento econômico se tornaram cada vez mais presentes, seja nos países centrais – origem dos organismos financeiros, gestando a crise a partir de sua própria conformação político-econômica –, seja nos países dependentes. Contudo, o capital, dentro da sua exigência em garantir o lucro, encontra alternativas para a amortização da crise na própria estrutura estatal.

Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos. Rapidamente o discurso da eficiência dos mercados parece ter sido esquecido. (SALVADOR, 2010, p. 614)

O fundo público – montante acumulado pelo Estado, diante toda a riqueza socialmente produzida no interior de seu território –, sob o regime de financeirização, perde sua efetividade no tocante da prática social, através de políticas sociais. Ao se tornar mais um dos palcos, e objeto de interesses da luta de classes, pela efetivação de projetos societários, ao ser tomado pelo capitalismo enquanto fonte segura de contenção das crises especulativas, amortizando as perdas causadas pela instabilidade financeira, no ordenamento conservador e neoliberal.

O capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais da atualidade e da atual crise financeira em curso no capitalismo contemporâneo. Os

juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortização) são alimentadores do capital portador de juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam os fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos. (SALVADOR, 2010, p. 616)

O artigo n.º195 da CF/88 dispõe, acerca do financiamento da Seguridade Social

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (EC no 20/98, EC no 42/2003 e EC no 47/2005)

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

A leitura de Salvador (2010), alinhada à interpretação legislativa do dispositivo constitucional brasileiro, caracteriza ao financiamento da seguridade social enquanto responsabilidade das camadas populares, sendo apropriada, via financeirização das relações econômicas, pela classe detentora de capitais, contribuindo à funcionalidade dada pela sociabilidade capitalista. A distorção realizada quanto ao princípio social transformador, através das políticas sociais, supressoras do impacto negativo gerado pela “questão social” e suas formas de expressão, financiado pelo fundo público, inverte os valores iniciais de sua funcionalidade. É realizada a socialização dos custos engendrados pelo desenvolvimento capitalista, e não da riqueza socialmente produzida, e, desta forma, o Estado se torna responsável direto, enquanto suporte para a efetivação do ciclo acumulativo. Desta forma, a funcionalidade do fundo público, imbricado pelas determinações suscitadas aos interesses do capital:

- a) Enquanto plataforma de realização do investimento capitalista – o Estado, através de subsídios, incentivos fiscais, desoneração tributária, viabiliza a reprodução do capital em novos espaços, até então restritos somente à esfera produtiva.
- b) Indispensável ao ordenamento capitalista no tocante à produção de mais-valia, o Estado, utiliza do fundo público de forma contraditória, ao garantir a reprodução da força de trabalho⁴¹ – ao mesmo passo que o faz através da política social, mecanismo de acesso aos direitos sociais conquistados pelo processo de luta popular.
- c) O fundo público funciona, também, enquanto *plataforma de seguro* aos investimentos realizados pelo capitalista, sendo o Estado responsável por proporcionar estruturação primária exigida pelo funcionamento dos ciclos de acumulação, conforme o desenvolvimento da capacidade produtiva, através dos avanços tecnológicos.
- d) Transferência direta de recursos, a partir da riqueza socialmente produzida no âmbito estatal, sob a forma de pagamentos de juros tributários referentes à dívida pública, assumida após a cessão de contínuos empréstimos com as organizações financeiras internacionais, necessários ao desenvolvimento da sociabilidade capitalista.

Portanto, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista. (SALVADOR, 2010, p. 622)

O reconhecimento dos riscos associados ao trabalho assalariado determinou, na forma da proteção social, o acesso às políticas como acesso, também, à direitos que responderiam as necessidades mediatas e imediatas de manutenção da subsistência da classe trabalhadora. Contudo, ao ser espaço de contradição do exercício político, o Estado, sob hegemonia capitalista, ao institucionalizar o Sistema de Seguridade Social, em suas três esferas legitimadas, mistifica os

⁴¹ Podemos dizer que uma das estratégias presentes na "nova" gestão estatal da força de trabalho é incorporar o processo de precarização como inevitável, a mercantilização como fato inexorável e a subordinação do público ao privado como iniciativas complementares e parte constitutiva das novas experiências de gestão. (MOTA, 2006, p. 4)

[...] princípios que ancoram a seguridade social: a previdência social transforma-se numa modalidade de seguro social, a saúde numa mercadoria a ser comprada no mercado dos seguros de saúde e a assistência social, que se expande, adquire o estatuto de política estruturadora. (MOTA, 2006, p. 5)

Ao invés de se configurar enquanto sistema protetivo articulado, a Seguridade Social brasileira assume, em sua objetivação, os princípios capitalistas conjugados até o momento em que, efetivamente, se constitui enquanto mecanismo contraditório a seus princípios iniciais de defesa dos interesses da classe trabalhadora. A mercantilização da relação que sujeitos portadores de direitos exercem para com as políticas públicas, permite a sua auto-reprodução, considerando a totalidade das relações sociais – tendo a saúde e a previdência se tornando mercadorias, dentro da expansão do espectro capitalista por sobre a sociabilidade burguesa, ao passo que a política de assistência é ampliada e transformada no vetor principal do combate à desigualdade social. A contradição destas relações ainda se materializa no caráter ideológico e político, de manipulação das massas vulneráveis, ao associar a oferta de benefícios e serviços – precarizados⁴² – enquanto instrumento de legitimação política – a esta tendência tem sua principal expressão as políticas de transferência direta de renda, que perpetuam o ciclo capitalista sobre as novas relações de consumo, existentes no âmbito do acesso aos direitos-mercadoria.

Nesse interim, o projeto capitalista para a conformação da Seguridade Social brasileira tem por princípios:

- a) Diminuição do quantitativo de políticas que expressassem, de fato, o acesso aos direitos sociais, sendo estes substituídos pela oferta de serviços privados de saúde e previdência, legitimados pela existência de sistemas complementares em sua composição orgânica;
- b) Privatização em massa e mercantilização dos serviços sociais, como um todo. Aos trabalhadores capazes de acessá-los, através do consumo, relativa capacidade de efetivação do acesso aos direitos sociais – sujeitos que vivenciam, de alguma forma, expressões de “pleno emprego”, sendo minoria frente ao conjunto da classe trabalhadora; implantação de serviços de proteção básica aos cidadãos com menor poder aquisitivo, mas ainda inseridos de alguma forma nas relações sociais de

⁴² Apresentam-se, do ponto de vista prático-operativo, como uma modalidade de atendimento às necessidades imediatas dos trabalhadores, em substituição a outras como seria o caso do seguro desemprego e das garantias sociais e trabalhistas que marcam o chamado trabalho protegido. (MOTA, 2006, p. 8)

produção – caracterizados por pessoas com condições de trabalho precarizadas, empreendedores individuais, ou, inclusive, em situação de trabalho informal, em sua maioria ligadas ao setor de serviços; ampliação de programas sociais, em regime de exceção, para o que Mota (2006) denomina “cidadão-miserável”, excluído das relações produtivas e de trabalho – estes tem sua capacidade de subsistência diretamente ligada à riqueza socialmente produzida pelas demais classes sociais.

- c) A desresponsabilização estatal quanto à intervenção direta sobre as expressões da “questão social” exige a emergência de novos protagonistas neste processo. Este movimento ganha força através, sobretudo, da legitimação ideológica de figuras como o “empreendedor”, da empresa “socialmente responsável”, pautando o desenvolvimento da sociabilidade capitalista sob um viés de ser socialmente sustentável – a própria CF/88 reconhece a determinação de maior participação da sociedade civil na garantia de direitos sociais.
- d) Ao tópico anterior é posto, enquanto condicionante da sua realização, a necessidade de despolitização das desigualdades, retirando-a do âmbito da luta de classes, tratando como parte de um processo naturalizado, condicionado ao avanço do desenvolvimento econômico.
- e) Por fim, a ineficiência do enfrentamento às expressões da “questão social”, da pauperização em massa e da desproteção à realização do trabalho, em prol da aplicação de mecanismos pontuais contra o desemprego – de forma a manter a existência do EIR, garantindo o exercício da pressão capitalista sob as relações de trabalho –, e geração de renda e, principalmente, à continuidade da oferta de mão de obra.

A configuração tripartite da Seguridade Social brasileira, objetivada sob a lógica mercantil das relações sociais, realizando relações de consumo como pressupostos à efetivação do acesso aos direitos sociais é contraditória à medida em que, o sistema de saúde tornado em mercadoria não participa, diretamente, da contradição fundamental existente entre previdência e assistência social. Segundo Mota, “a negação de um sistema único de previdência social é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social” (MOTA, 2006, p. 4-5)

As melhores condições de saúde da população enquanto direito social, exercido através da universalização do acesso às políticas, assume maior protagonismo no debate político

durante a década de 1980, no Brasil, com o projeto de Reforma Sanitária. Dentre as propostas elaboradas pelo CEBES⁴³ haviam, também: a necessidade de reestruturação dos serviços oferecidos em saúde, através da composição em sistema unificado; o financiamento que garantisse as condições de oferta dos serviços; maior participação popular na gestão e fiscalização da efetividade da política, através da instituição dos Conselhos de Saúde – em âmbito municipal, estadual e federal.

Ao passo da realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde⁴⁴, em março de 1986, foi deliberado o reconhecimento da saúde enquanto direito inerente ao cidadão, no exercício de cidadania, além da reformulação do Sistema Nacional de Saúde. Este movimento ao ganhar força expressiva, através da adesão tanto das camadas populares, quanto de figuras políticas, e profissionais da saúde, exerceu influência direta no texto constitucional de 1988 – além do fato de que, no mesmo ano, também houve a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)⁴⁵. Dessa forma, a democratização no processo de constituição das propostas “ultrapassou a análise setorial, referindo-se à sociedade como um todo, propondo-se não somente o Sistema Único, mas a Reforma Sanitária.” (BRAVO, 2006, p. 9)

A CF/88, em seu artigo n.º 196, expressa no *caput*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

Os princípios assumidos e descritos pelo artigo remetem aos pressupostos aspirados pela Reforma Sanitária, contudo, é notável a não incorporação da totalidade das propostas do movimento sanitário⁴⁶, visto que, a partir da inserção da saúde enquanto direito, no ordenamento político nacional, tal questão também vira alvo da disputa entre projetos

⁴³ Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. Órgão representativo do movimento a favor da implantação da Reforma Sanitária, responsável pela elaboração das propostas apresentadas, além da propagação do debate acerca da importância da reestruturação da política de saúde.

⁴⁴ Expressão objetiva do movimento que Bravo (2006) denominou “politização da saúde”, que, a partir do momento em que houve generalização do debate na sociedade brasileira, aceitação popular e ensejo de efetivação das propostas apresentadas, decorre, também, em formas de apoio político, legitimando o projeto da Reforma Sanitária dentro do ordenamento político nacional.

⁴⁵ A Lei 8.080/90, conhecida como Lei do SUS, estabelece e estrutura as políticas públicas a serem aplicadas no âmbito do SUS – a prestação de serviços em saúde, visa, sobretudo, à universalização do acesso, independente da contribuição disposta pela população usuária.

⁴⁶ Sobretudo no tocante aos direitos de saúde relacionados ao exercício do trabalho.

societários. Apesar da verificada inovação quanto à aplicação de novas práticas institucionais, através do SUS, o movimento sanitarista perde sua força representativa popular ao longo da década de 1990, logo nos seus primeiros anos de aplicação, por razões, sobretudo, políticas. Seu enfraquecimento, segundo Bravo (2006), foi determinado pela ineficiência quanto à objetiva melhora nas condições de saúde populacional, e na sequente perda do apoio popular, ao qual foi possível sua institucionalização. Outro fator considerado foi quanto à reorganização do movimento conservador, que fazia forte oposição à reforma – a despolitização do debate, em âmbito popular, permitiu um direcionamento contrário aos princípios defendidos pela Reforma Sanitária.

O artigo n.º 199 da CF/88 expressa, no *caput* e parágrafo primeiro, a afirmação dos interesses conservadores e neoliberais quanto a implantação do sistema de saúde universal, transfigurando seu sentido norteador aos interesses de mercado.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º. As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (BRASIL, 1988)

A influência exercida pelo modelo gerencial neoliberal para com as políticas sociais, teve, na saúde, sua expressão na diminuição da responsabilidade estatal para efetivação das ações e serviços oferecidos – descentralizando-a, dando maior poder de atuação à iniciativa privada –, promovendo e regulando a existência de uma “esfera pública não-estatal” que respeitasse as leis de mercado vigentes.

A proposta de Política de Saúde construída na década de 1980 tem sido desconstruída. A Saúde fica vinculada ao mercado, enfatizando-se as parcerias com a sociedade civil, responsabilizando a mesma para assumir os custos da crise. A refilantropização é uma de suas manifestações com a utilização de agentes comunitários e cuidadores para realizarem atividades profissionais, com o objetivo de reduzir os custos. (BRAVO, 2006, p. 14)

A mercantilização do direito à saúde foi um dos fatores determinantes ao enfraquecimento da realização das propostas da Reforma Sanitária. A participação da iniciativa privada na política, cada vez mais incidente e reforçada pela lógica neoliberal, antagonizou ao equilíbrio da destinação orçamentária, não havendo especificação porcentual da origem destes

recursos; não obstante, a desarticulação das ações de intervenção, sobretudo, preventiva das condições de saúde, descaracterizando seu ideal provedor e protetor, priorizando o atendimento médico-hospitalar. O SUS perde efetividade universal e concreta ao passo que a “saúde de mercado” hegemoniza a constituição da política, ao propor a contenção de gastos através da “racionalização da oferta” – o Estado, tendo diminuída sua responsabilidade, limita-se à garantia do básico em saúde às camadas populares que não conseguem acessar a oferta privada de serviços, através da efetivação da relação de consumo; contudo, oferta cada vez maior de planos de saúde privados, em detrimento da universalização de acesso aos serviços públicos, encontra seu público de interesse nas classes trabalhadoras.

No que se refere ao ordenamento da política de Assistência Social, frente às determinações neoliberais, Yazbek (2008) destaca a centralidade adquirida pela promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 07 de dezembro de 1993, composto o Sistema de Seguridade Social, enquanto política social pública. A compreensão da Assistência Social enquanto direito social promove a ruptura com o viés assistencialista, em que a intervenção era perpetrada por ações de caridade, ao universalizar o acesso a serviços e benefícios, responsabilizando o Estado pela sua efetivação, articulada às demais políticas de seguridade, garantindo, assim, o exercício do direito à assistência.

A condição determinante para a existência efetiva de um sistema amplo de políticas de assistência social é decorrente das desigualdades sociais geradas pela precarização das condições de trabalho – constante alvo do ordenamento político conservador e neoliberal. A medida em que o tempo de trabalho socialmente necessário diminui, aumentando o quantitativo populacional excluído das relações de trabalho e, portanto, sem a capacidade de obtenção de renda, a não ser através das políticas de assistência – com destaque para as políticas de transferência de renda mínima direta.

Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. (YAZBEK, 2008, p. 15)

A CF/88, em seu artigo n.º 203, expressa no *caput* e nos incisos de I a V, que

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Outro marco da assistência, enquanto política social estatal, foi da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003 – a qual, enquanto deliberação decorrente, se deu a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), além da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tendo por referência o modelo de sistema unificado implantado pelo SUS, o SUAS é configurado enquanto sistema orgânico, articulado entre as três esferas governamentais; composto pelo conjunto de serviços, programas e benefícios socioassistenciais – pautando-se pelos mesmos princípios de universalidade do acesso e da articulação com o conjunto da sociedade civil.

O principal desafio para a efetivação da PNAS é a superação da contradição inerente à disputa de projetos societários, expressos em: no seu fazer progressista, a contínua pauta em defesa do acesso aos direitos socioassistenciais; e, por outro lado, através de um viés conservador, reiterando práticas assistencialistas, através do mínimo social. Nesta perspectiva, Yazbek (2008) aponta os pressupostos que devem ser considerados para uma melhor efetivação da política, visando a emancipação de sujeitos: a) atribuir centralidade da ação interventiva nas necessidades apresentadas pelo usuário, garantindo a este, também, mecanismos para o exercício da participação popular, no âmbito da política, construindo, ao longo do processo, uma cultura de democratização do acesso aos direitos; b) qualificação dos Recursos Humanos, compostos pelos profissionais que objetivam a oferta de serviços, melhorando a capacidade diagnóstica das demandas do usuário, de forma a, também, aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação da intervenção.

As políticas de Assistência Social, como as demais políticas no âmbito da gestão estatal da reprodução da força de trabalho, buscam responder a interesses contraditórios, engendrados por diferentes instâncias da sociedade, e assim não se configuram como simples produto dos interesses dos ‘de cima’, mas como espaço onde também estão presentes os interesses dos subalternizados da sociedade (YAZBEK, 1995: 9 *apud* YAZBEK, 2008, p 20).

O sistema previdenciário brasileiro, institucionalizado a partir da necessidade de compor, sob a forma de seguros, mecanismos contra a perda de rendimento salarial da classe trabalhadora, assume papel central na desarticulação da Seguridade Social, sob o ordenamento neoliberal. Sua origem remete, primeiramente, na década de 1930, com a organização das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), seguido pelo Instituto de Aposentadorias em Pensões (IAPs) – estes unificados, na década de 1960, no INPS; até que, na década de 1990, este é renomeado Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sob a forma que se mantém atualmente, desde então. A contradição citada por Mota (2006) entre a assistência e previdência, no âmbito da Seguridade Social, ao passo que o financiamento da assistência, enquanto política universal e não contributiva, vem, principalmente, da previdência social – a efetividade orçamentária da previdência é determinante para a objetivação da política de assistência universalizada; o financiamento da previdência é decorrente da garantia dos tributos pagos sobre as relações de trabalho, ou seja, quanto maior o número de sujeitos empregados, maior, também os recursos advindos.

Entretanto, as plenas condições de emprego – além de exercer pressão sobre o ordenamento econômico neoliberal –, dispendo a população de garantias de subsistência, através do exercício do trabalho, diminuem as demandas da política de assistência, visto que, socialmente, seria menor a parcela populacional excluída das relações de trabalho – a articulação intersetorial política efetiva, juntamente às melhores condições de saúde, é o pressuposto principal da objetivação da proteção social.

Não foi, entretanto, o que ocorreu, e a Seguridade Social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. (BOSCHETTI, 2003, p. 78)

Ao contrário do que ocorreu durante a formulação das políticas de assistência e de saúde, no âmbito da previdência foi negada a participação popular na gestão da política, sendo as decisões tomadas pelo corpo técnico estatal do INSS, através do uso de dados obtidos em pesquisa – sua atuação assume caráter operacional tecnicista. Fato é que a previdência, sob a forma de seguro, logo despertou o interesse capitalista, visto que, a partir da privatização do seguro social, este se tornaria fonte de recursos altamente rentável – tão logo foi apresentada a

proposta de Reforma Previdenciária, em 1998. Descrita na Constituição Federal, artigo n.º 201, expresso no *caput* e incisos I a V,

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (EC no 20/98, EC no 41/2003 e EC no 47/2005)

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2o. (BRASIL, 1988)

O exercício político estatal, sob determinação do neoliberalismo, seguindo as orientações emitidas pelo FMI e Banco Mundial quanto à necessidade de ajuste fiscal e corte de gastos do orçamento público, tiveram na efetivação do Plano Real (1994), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sua primeira expressão e marco precedente às propostas contrarreformistas que vieram em seguida.

O “equilíbrio financeiro” da previdência, ao qual se refere o texto constitucional, foi o pressuposto utilizado pela proposta de reforma, sendo justificada, segundo Boschetti (2003), por duas razões: dados econômicos apontavam para o déficit do orçamento previdenciário, enquanto impossibilidade imediata para sua manutenção; além de dados demográficos, que apontavam para a tendência de envelhecimento populacional, e o sequente aumento do número de beneficiários de aposentadorias, em contrapartida da diminuição da população contribuinte – desequilibrando e tornando insustentável o sistema previdenciário, ao longo do tempo.

O artigo n.º 202, da Constituição Federal, institucionaliza a existência de sistema complementar de seguridade social, objetivando a participação do setor privado, tendo o seguro social enquanto modelo de negócio e fonte de lucro – ao passo que foram de enorme impacto as medidas que resultaram na perda de direitos trabalhistas, propostas pela reforma previdenciária.

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (EC no 20/98) (BRASIL, 1988)

Entretanto, aponta Boschetti (2003), a causa da ineficiência orçamentaria da previdência se deu, sobretudo, pela não implementação dos pressupostos originais para o financiamento da seguridade social – a utilização dos recursos que deveriam ser destinados à seguridade social para o pagamento da dívida externa acumulada, abastecendo o capital financeiro, ao mesmo que garantia a realização de superávit primário estatal, através dos sucessivos cortes de gastos com as políticas sociais. Simultaneamente, o movimento de flexibilização engendrado pelo neoliberalismo, através da retirada de direitos trabalhistas, reduziu a ocupação em postos estáveis de trabalho – principalmente sob o regime CLT –, comprometendo diretamente a fonte de recursos financiadores do sistema previdenciário.

O isolamento das três esferas do Sistema de Seguridade inviabilizou a objetivação do pressuposto de garantia de oferta de programas e serviços de qualidade, através dos quais a proteção social assumiria caráter universal à população. O próprio fato de terem sido criados ministérios separados, ao invés unificação sob forma de um possível Ministério da Seguridade Social, além de fundos orçamentários e conselhos populares distintos, são formas expressas da desarticulação política, determinante à não implementação efetiva da Seguridade Social, no Brasil.

A ineficiência protetiva da seguridade social, ao mesmo tempo que é determinada por fatores político econômicos objetivos, é funcional ao funcionamento da sociabilidade capitalista. Sob a égide do neoliberalismo e perpetuando o movimento de acumulação de capitais, à medida que a aplicação de novos mecanismos são necessários à continuidade do funcionamento da superestrutura imposta pelo MPC. A mercantilização do acesso aos direitos sociais, reificando a relação de sujeitos frente ao exercício da cidadania, agudizando sua condição de subsistência, restrito ao mínimo social ofertado pelas políticas estatais, sustentando a privatização da riqueza socialmente produzida por parte das classes capitalistas, perpetuando sua hegemonia, não só sob aspecto político e econômico, mas como, também, social e culturalmente – provendo as condições exigidas para efetivar o projeto societário burguês, nocivo aos interesses das classes trabalhadoras e das excluídas do mundo do trabalho.

Ao longo da formação sócio histórica brasileira, os sucessivos ataques aos direitos sociais, conquistados e reconhecidos através da luta e organização popular, decorreram, objetivamente, na insegurança quanto à manutenção das condições de subsistência, principalmente em relação a grupos populacionais historicamente fragilizados. A população indígena brasileira, permeada de particularidades relacionais frente à comunhão nacional, para

além do Sistema de Seguridade Social, exigiu a implantação de políticas indigenistas, de forma a evitar a extinção populacional e étnica de seus integrantes.

No texto *Política Social no Contexto da Crise Capitalista* (2009), Elaine Behring, ao descrever o ordenamento da Seguridade Social, deixa em aberto a possibilidade de particularização da proteção social indígena.

Tanto que conseguimos inscrever o conceito de seguridade social na Constituição de 1988, *apesar de suas restrições a apenas três políticas*, e da tensão entre universalidade e seletividade que está presente em seus princípios. (BEHRING, 2009, p. 11, grifo nosso).

O conceito de universalização da proteção social, no tocante à particularidade indígena, deve considerar a política indigenista enquanto componente fundamental para sua objetivação – é através desta política que a ação estatal atua contra as expressões da “questão indígena”, enquanto decorrente da “questão social”. O reconhecimento do conjunto de direitos originários a que dispõe a população indígena exerceram influência para que exista, no sistema de Seguridade Social, mecanismos particulares que visam a atender as demandas específicas deste grupo populacional. O conjunto articulado destas políticas são o pressuposto necessário para garantia da proteção social indígena.

A Seguridade Social, ao objetivar a universalização do acesso à programas, benefícios e serviços, visando a proteção integral ao atender as necessidades sociais da população, deve considerar, também, a inserção da figura do indígena – portador de status jurídico, e detentor de direitos – enquanto condicionante para a formulação das políticas públicas. Resguardar todos os cidadãos, pressupõe, assegurar a inclusão dos povos indígenas, legitimados constitucionalmente no exercício da cidadania.

Neste interim, a partir da promulgação do Decreto 7.056, de 8 de dezembro de 2009, estabelece-se o entendimento quanto à necessidade de ações indigenistas nas políticas sociais, de forma a assegurar o respeito e promoção das especificidades territoriais e socioculturais, além de fomentar a participação popular e protagonismo indígena neste processo.

2.2.1 POLÍTICA INDIGENISTA DE SAÚDE

A proteção e assistência à saúde, postulada enquanto direito constitucional, inerente a todos que dela necessitarem, é direito da população, e sua efetivação, por meio de políticas públicas, é encargo do Estado. A integralidade das boas condições de saúde pressupõe movimento articulado entre indivíduos e sociedade, sem, contudo, desresponsabilizar a ação estatal para a efetivação desse pressuposto – o Estado é responsável pela elaboração e execução de políticas capazes de reduzir o risco de doenças e situações de agravo em saúde, como, por exemplo:

- a) Em âmbito individual, através de campanhas e ações de cunho educativo, conscientizando a população acerca dos cuidados necessários com a própria saúde. Além de instruções quanto à nutrição alimentar, também deve ser reforçada a importância da manutenção e cultivo de hábitos saudáveis, e o cuidado com a saúde física e mental.
- b) Coletivamente, considerando a sociedade enquanto um todo, através da adesão em campanhas de vacinação e ações coletivas. A participação popular, através da participação em conselhos de saúde, quaisquer sejam de acordo sua abrangência, fiscalizando e avaliando a execução das políticas públicas.

Considerando a particularidade indígena, o Art. 54 do Estatuto do Índio estabelece, desde sua promulgação em 1973, que as populações indígenas podem compartilhar dos mesmos direitos de proteção à saúde ofertados ao restante da comunhão nacional. O Estatuto do Índio ainda é permeado por noções tutelares e integracionistas, sendo necessária sua revisão – o indígena, recorrendo aos mesmos serviços de saúde ofertados ao restante da população, irá se deparar com a desconsideração das particularidades de sua sociabilidade, preconceito étnico e cultural, além de não ser levado em conta a existência de um sistema tradicional de proteção de saúde indígena.

A proteção integralizada em saúde, para se efetivar, deve ser implantada para além do atendimento clínico-hospitalar individualizado. O SUS, ao passo que compõe o sistema de Seguridade Social, tem vinculada à sua ação interventiva a consideração de aspectos socioeconômicos e políticos que incidem sobre o território e a população usuária – os povos indígenas, à medida que possuem hábitos alimentares que diferem dos padrões nutricionais estabelecidos pela ciência não-indígena, podem sofrer com a descaracterização cultural, de modo a atender o estabelecido pela política de atenção à nutrição, se não forem consideradas

tais particularidades⁴⁷. Para além da proteção em saúde, o SUS também pode ser considerado personagem fundamental, frente ao combate à desigualdade social no Brasil.

Apesar do aumento das possibilidades da proteção integral em saúde, advinda com a estruturação do SUS – que seguiu, em partes, as diretrizes formuladas pelo movimento de Reforma Sanitária –, a Lei do 8.080/90 não previu, ao longo do texto legislativo, a existência de um sistema particularizado, voltado para a questão da saúde indígena. Da mesma forma, a Constituição Federal também não considera as necessidades particulares dos indígenas, no tocante à saúde – fato é que, até então, a FUNAI, enquanto órgão centralizador das políticas indigenistas, era a única provedora da oferta de serviços de proteção à saúde indígena. Contudo, este cenário se altera no ano de 1999.

Em 23 de setembro de 1999 é sancionada a Lei n.º 9.836, conhecida como Lei Arouca. Esta lei altera os dispostos na Lei do SUS, e inaugura o Capítulo V – “Do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena”, no regimento do sistema de saúde. Complementar à Lei Arouca, o Decreto 3.156/99⁴⁸ apresenta as diretrizes destinadas à promoção, proteção e recuperação da saúde dos povos indígenas – dispostas no Art. 2, inciso I a IX, as ações devem considerar:

- I - o desenvolvimento de esforços que contribuam para o equilíbrio da vida econômica, política e social das comunidades indígenas;
- II - a redução da mortalidade, em especial a materna e a infantil;
- III - a interrupção do ciclo de doenças transmissíveis;
- IV - o controle da desnutrição, da cárie dental e da doença periodontal;
- V - a restauração das condições ambientais, cuja violação se relacione diretamente com o surgimento de doenças e de outros agravos da saúde;
- VI - a assistência médica e odontológica integral, prestada por instituições públicas em parceria com organizações indígenas e outras da sociedade civil;
- VII - a garantia aos índios e às comunidades indígenas de acesso às ações de nível primário, secundário e terciário do Sistema Único de Saúde - SUS;
- VIII - a participação das comunidades indígenas envolvidas na elaboração da política de saúde indígena, de seus programas e projetos de implementação; e
- IX - o reconhecimento da organização social e política, dos costumes, das línguas, das crenças e das tradições dos índios. (Brasil, 1999)

⁴⁷ Doravante, ao considerar as populações indígenas que se encontram fora do contexto urbano, é notável que grande maioria destas comunidades não possuem infraestrutura básica no tocante ao saneamento básico. Tal condicionante, aliada à baixa cobertura vacinal, agrava o risco de proliferação de doenças, independente da forma de transmissão, visto que são inúmeros fatores que incidem no resultado final – a desproteção da saúde indígena.

⁴⁸ No *caput* do Art. 2 é reconhecido o valor complementar da medicina tradicional indígena, respeitando tradições e ritos praticados historicamente pelos povos indígenas, fundamentando a integralização da proteção sem saúde, respeitando as particularidades culturais e as tradições indígenas.

A Lei Arouca também determinou a transferência da responsabilidade pela coordenação e execução dos serviços de saúde indígena à Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), órgão ligado ao Ministério da Saúde – no âmbito da FUNASA, é criado o Departamento de Saúde Indígena (DESAI), a fim de atuar unicamente sobre a particularidade da saúde indígena.

As medidas propostas para assegurar a satisfação das necessidades indígenas, no tocante à saúde, desde a promulgação da CF/88, com o tempo, demandaram intervenções mais contundentes e efetivas. No dia 31 de janeiro de 2002, o Ministério da Saúde torna pública a Portaria n.º 254, e estabelece as ações da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (PNASPI), enquanto parte da Política Nacional de Saúde (PNS).

O texto legislativo que compõe a PNASPI dispõe das diretrizes a serem seguidas, justamente no intuito de recompor as deficiências apresentadas na aplicação da política desde então, visando assegurar a proteção integral à saúde indígena. Notável o estabelecimento dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs)⁴⁹, enquanto modelo organizativo para a oferta de serviços em saúde. O DSEI é configurado de forma a ser, para além da estrutura do equipamento público, espaço que considera o pluralismo étnico-cultural, delimitado geográfica e administrativamente em suas atribuições. O conjunto de serviços oferecidos são racionalizados e qualificados, prezando pela assistência à saúde, de acordo as particularidades do território em que foi implantado e, de acordo também às particularidades das comunidades indígenas atendidas.

Além de determinar as atribuições dos distritos sanitários, a PNASPI também estabelece em suas diretrizes a possibilidade de formação e capacitação de indígenas, de forma a atuarem enquanto agentes comunitários de saúde. A efetiva inserção do indígena enquanto personagem que atua diretamente na intervenção em saúde, para além das consultas públicas no ato do planejamento da política, ao mesmo tempo que facilita a articulação com os sistemas tradicionais de medicina indígena, respeitando e potencializando as particularidades da sociabilidade indígena, proporciona o protagonismo indígena, em consonância ao direito da autodeterminação indígena.

A amplitude de atendimento proposta pelo Subsistema de Saúde Indígena (Sasi-SUS), no ato da instalação dos DSEIs, envolveu a participação e consulta às comunidades indígenas, além do apoio dos demais órgãos relacionados à política indigenista – sejam eles de âmbito

⁴⁹ Atualmente, no Brasil, existem um total de 34 DSEIs instalados pelo território nacional, em áreas estratégicas, de forma a atenderem as demandas dos povos indígenas, sobretudo os que habitam locais distantes dos grandes centros urbanos.

local, estadual ou federal –, além de equipes multiprofissionais, encarregadas da execução das políticas ofertadas pelo equipamento. Para além dos DSEIs, o Sasi-SUS também possui, em sua estrutura, Polos de Saúde e Casas de Saúde Indígena, cada uma com atribuições e serviços específicos, dentro de um sistema articulado com o SUS. Dessa forma,

[...] percebe-se que o modelo adotado é bem estruturado, pois permite que o indígena tenha uma assistência primária básica e, caso necessite de um tratamento mais complexo, terá um apoio da Casa de Saúde Indígena, eis que se submeterá ao atendimento geral do sistema público. (FREITAS, 2016, p. 82)

Entretanto, a contrapartida da existência de um subsistema especializado no atendimento à saúde indígena, se objetivou através da ineficiência estatal na implantação das políticas. Durante os primeiros anos sob a gestão da FUNASA, a PNASPI, além da baixa cobertura protetiva, se tornou objeto de disputa político-partidária, se distanciando dos pressupostos iniciais estabelecidos por lei. Destarte que, em 2010, através do Decreto n.º 7.336⁵⁰, o Ministério da Saúde é reconfigurado, de modo a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), sendo encarregada pela efetivação da PNASPI e pela gestão do Sasi-SUS. A ação interventiva da SESAI, no planejamento e execução das políticas, é atribuída através dos preceitos de atenção integral em saúde e promoção de educação em saúde, estando diretamente alinhadas às práticas desenvolvidas no SUS. Atualmente a SESAI é estruturada por departamentos e coordenadorias, além dos DSEIs, os quais: Departamento de Atenção Primária à Saúde Indígena (DAPSI); Departamento de Projetos e Determinantes Ambientais de Saúde Indígena (DEAMB); Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento (CGPO); Coordenação Geral de Participação Social na Saúde Indígena (CGPSI).

Os vinte anos da criação da PNASPI proporcionaram valorosos ganhos à saúde indígena, na mesma medida em que a política se tornou alvo de interesses capitalistas, resultando em ataques e medidas de fragilização dos direitos de proteção à saúde dos povos indígenas – repetindo ciclos que, historicamente, vem sendo determinados pela sociabilidade capitalista à grupos étnicos que estão fora deste sistema. A falta de investimentos, condizentes com a satisfação das necessidades para efetivação da proteção à saúde, sob a justificativa do alto custo destas operações, visto que a localização geográfica de indígenas fora de centros

⁵⁰ Ao longo dos anos, o Decreto 7.336/2010 foi revogado, alterando consideravelmente sua organização, desde a criação da SESAI. Atualmente se faz vigente através do Decreto 11.098/2022.

urbanos dificulta o acesso de profissionais e estabelecimento de equipamentos públicos – não obstante, são estas populações que mais demandam a intervenção estatal.

A FUNAI, enquanto órgão centralizador da política indigenista, deve primar pela superação das dificuldades que inviabilizam a efetividade da proteção integral da sociabilidade indígena. Interpretando a problemática, a partir do ideal da Seguridade Social, enquanto sistema articulado de políticas públicas sociais, uma das alternativas se encontra justamente na articulação em conjunto a outros órgãos de defesa dos direitos indígenas, tais como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública.

Por fim, a atuação integrada dos órgãos, como o Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Funai, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e o Ministério Público Federal poderá oportunizar aos índios um sistema protetivo abrangente, tendo como propósito a constante busca do aperfeiçoamento. (FREITAS, 2016, p. 83)

2.2.2 POLÍTICA INDIGENISTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No âmbito da Assistência Social, conforme Freitas (2016), se faz necessária a revisão de alguns dos critérios condicionantes ao acesso da população indígena aos serviços, programas e benefícios ofertados. A PNAS adota o critério monetário para determinar o nível de desenvolvimento social do indivíduo – no entanto, na tradição da sociabilidade indígena, a miserabilidade financeira não determina a condição de sujeitos e grupos familiares; a ação interventiva baseada neste preceito pode acarretar, novamente, à integração do indígena, visando torna-lo “civilizado”, adequando-o a padrões inexistentes fora das relações capitalistas. Desta forma, desde o planejamento à execução da intervenção profissional, junto à população indígena, a vulnerabilidade social deve ser pensada a partir da privação de liberdades e oportunidades. A pobreza, neste caso, é determinada pela negação de capacidades e direitos básicos, e não pelo baixo nível de renda atribuída ao indígena.

A problematização da “questão indígena”, atribuída aos órgãos e instituições que atuam visando a proteção social destes povos, determinou a criação de políticas que se adequassem às particularidades étnicas e que, por meio de ações afirmativas, pudessem assegurar a acessibilidade aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Importante ressaltar que a oportunização do acesso é garantida constitucionalmente sob a forma de direito.

Seguindo esta premissa que, em 2006, promulgada a Resolução n.º 47, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do CNAS, inaugura um grupo de trabalho para qualificar o debate acerca da maior garantia dos povos indígenas em terem seus direitos assegurados. O GT foi criado com o intuito de avaliar os processos de gestão institucional, impacto e desempenho das políticas socioassistenciais, realizadas pela Rede de Serviços de Proteção Social Básica, em comunidades indígenas e quilombolas. Composto por diversos personagens, dentre eles representantes vinculados ao Ministério da Justiça, Ministério Público Federal, FUNAI, CIMI, além de representantes das próprias comunidades indígenas. Ao final das discussões realizadas pelo GT, foi apresentado relatório composto por propostas que, de alguma forma, ampliariam a capacidade protetiva das ações interventivas.

Nesse interim que, em 2013, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica – a partir deste se tornou possível a inclusão de indígenas no CADÚNICO. Atualmente⁵¹, segundo o MDS, existem 218.634 famílias indígenas registradas no sistema do CADÚNICO, sendo que, destas, cerca de 172.433 são beneficiárias do Auxílio Brasil. A cessão de benefícios socioassistenciais para a população indígena – principalmente na modalidade de transferência direta de renda, como o Auxílio Brasil e o BPC –, possui na FUNAI importante órgão articulador, através da Coordenação de Proteção Social (COPS). Segundo Almeida e Veronese (2020), a COPS tem enquanto atribuições:

- a) Acompanhar, orientar, subsidiar e qualificar, em âmbito intersetorial e interinstitucional, as políticas, programas e ações de assistência social ofertadas à população indígena, levando em consideração suas particularidades étnicas, sociais e territoriais.
- b) Promoção e apoio do acesso às políticas de assistência social, em especial de transferência de renda, mediante articulação em nível federal, estadual, regional e municipal.
- c) Estimular a participação popular e o controle social indígena, seja por representação direta ou através de órgãos colegiados como, por exemplo, associações comunitárias e conselhos populares.
- d) Propor e elaborar estudos e pesquisas referentes à efetividade da proteção socioassistencial.

⁵¹ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>

- e) Acompanhar, monitorar e avaliar as ações interventivas, com base na análise de relatórios técnicos e indicadores sociais.

Ainda quanto à oportunização do acesso dos povos indígenas às políticas socioassistenciais, o CNAS promulga a Resolução n.º 20, de 20 de dezembro de 2020, que dispõe do acesso de famílias indígenas aos serviços e benefícios ofertados na rede socioassistencial. O Artigo 1º, parágrafo primeiro, além de vedar a discriminação no atendimento às famílias indígenas, também atenta quanto à necessidade do esclarecimento da família, no ato da acolhida, quanto ao funcionamento da política em que está sendo inserida. Destaque para o Artigo 3º, que dispõe no *caput*:

Art. 3º A inclusão de famílias pertencentes a Povos Indígenas nos serviços e benefícios oferecidos pela Rede Socioassistencial deve observar o direito à autodeterminação desses povos, no sentido de decidirem sobre suas prioridades de desenvolvimento, devendo o Estado brasileiro garantir a participação livre, consentida e informada em políticas públicas que eventualmente impactem seu desenvolvimento econômico, costumes, instituições, práticas e valores culturais, bem como as terras e territórios que ocupam, independente de sua situação jurídica. (MDS, 2020)

Já no Artigo 6º é estabelecida a definição conceitual do que são as famílias indígenas⁵² e de outros termos fundamentais à boa execução da política socioassistencial. A Resolução, ao longo do texto, segue delimitando as competências cabíveis aos responsáveis pela gestão da Assistência Social, além de também delimitar os procedimentos a serem adotados durante o processo de inclusão das famílias na rede socioassistencial.

Além dos dispositivos legislativos referentes à oportunização do acesso à proteção socioassistencial das famílias indígenas, existem, também, outros instrumentos fundamentais aos profissionais que atuam na rede, intervindo na realidade das comunidades indígenas: sendo o primeiro o caderno “Trabalho Social com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica”, e o segundo caderno “Atendimento à População Indígena na Proteção Social Especial” – ambos publicados pelo MDS.

Na Proteção Social Básica, com destaque para o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), aplicado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS),

⁵² Além do critério de miserabilidade, a política de Assistência Social possui, no conceito de família, enquanto determinante à conformação das ações interventivas. A PNAS considera família “o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e/ou dependência econômica.”

os serviços, programas e projetos desenvolvidos devem prezar pela prevenção de possíveis situações de vulnerabilidade e risco social – pressupõem, desta forma, o conhecimento do território e da realidade social em que intervêm –, a partir do desenvolvimento de potencialidades identificadas e pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, considerando a dinâmica cotidiana vivenciada pelos usuários atendidos pelo serviço.

O trabalho socioassistencial realizado com famílias indígenas deve manter observância frente à realidade social local, estabelecendo constante diálogo com as lideranças indígenas, sejam elas tradicionais ou emergentes, além da articulação intersetorial com demais órgãos atuantes no território em questão. Desse modo, a Proteção Social Básica deve ser conformada de acordo às particularidades das comunidades em que atua, de modo que

No caso das práticas culturais vinculadas a etnias específicas, o PAIF deve ser um vetor de concretização dos direitos sociais e superação da invisibilidade, por meio da proteção dos direitos e memórias culturais, práticas comunitárias e identidade racial e étnicas dos povos e comunidades atendidas (Brasil, 2012A: 17 *apud* BRASIL, 2015).

Além do acesso às demais políticas setoriais, a ação realizada pela PSB deve objetivar também aos ganhos de maior autonomia e protagonismo indígena, frente às determinações da realidade que vivenciam cotidianamente, possibilitando o fortalecimento dos demais direitos inerentes aos povos indígenas. Deve almejar a equidade nas relações interétnicas, o que pressupõe a garantia dos direitos territoriais, e o respeito à autodeterminação indígena. No âmbito do SUAS, a proteção à família indígena deve assegurar o direito ao convívio familiar e social, incidindo por sobre as possíveis formas de exclusão social, no contexto comunitário e em aspectos de maior amplitude.

Os serviços socioassistenciais, para os Povos Indígenas, requerem respeito às suas especificidades culturais, defesa de direitos e fortalecimento das suas iniciativas coletivas de autonomia étnica e bem viver. A oferta adequada do serviço às famílias indígenas pressupõe: ouvir a comunidade; conhecer a realidade local; promover a participação indígena; respeitar a autonomia familiar e comunitária; fortalecer a cultura e identidade indígenas; defender seus direitos. (BRASIL, 2017, p. 49)

O restante do texto discorre quanto aos procedimentos metodológicos que, ao se materializarem sob a forma de intervenção profissional, mantenham o respeito à sociabilidade indígena. Ao profissional que estiver atuando na proteção socioassistencial com famílias

indígenas são indicados três princípios norteadores da ação: 1) Conhecimento da Realidade Local; 2) Colaboração Intercultural; 3) Autonomia Indígena.

O segundo material supracitado, referente à Proteção Social Especial, determina que o trabalho realizado deva ser culturalmente adequado à diversidade cultural e regional dos povos indígenas, ao intervir sobre direitos que já foram, de alguma forma, violados. A própria concepção do que são, de fato, direitos violados, observando o atendimento das comunidades indígenas, deve considerar, sobretudo, as particularidades étnicas – o texto traz consigo o conceito de Relativismo Cultural, ao considerar que, a expressão cultural de cada povo deve ser interpretada a partir do contexto social vivenciado, abrindo mão de uma postura profissional carregada de preconceitos e falta de informação acerca do indivíduo ou família atendida pelo serviço, sobretudo nos CREAS.

O texto elenca os principais desafios encontrados para efetivação da intervenção profissional, no âmbito da PSE: a dificuldade relacionada ao deslocamento, tanto de profissionais, quanto de usuários, no caso de comunidades localizadas geograficamente em territórios de difícil acesso; dos impedimentos decorrentes da não articulação com órgãos como a FUNAI, com os DSEIs e demais órgãos de defesa de direitos indígenas; a insuficiência de recursos humanos, além da ausência de capacitação temática destes profissionais; resistência na adesão aos serviços, por parte da população indígena; a existência de barreiras culturais, sobretudo no tocante ao “trabalho infantil” ligado à tradição cultural, e na dificuldade encontrada para se debater temas como a violência contra a mulher, abuso sexual, além da ocorrência de trabalho infantil.

Também é abordada a necessidade da diferenciação entre o conceito de adolescente, adotado pela sociabilidade não-indígena, que não se aplica, visto que este termo não comporta a multiplicidade de arranjos sociais e culturais existentes na tradição indígena, considerando as particularidades de cada etnia, ao passo que a FUNAI, através da Instrução Normativa n.º1, de 2016, estabelece a determinação do uso do termo *jovem indígena*. Essa diferenciação é fundamental, ao passo que, no âmbito do PAEFI, o ECA é determinante para orientar o trabalho desenvolvido com o público infanto-juvenil.

Por fim, são elencadas uma série de orientações técnicas para a qualificação do trabalho realizado dentro da PSE. Uma destas orientações diz respeito à necessidade do conhecimento, por parte do profissional executor – e dos demais atores envolvidos desde a gestão e planejamento, até a avaliação da intervenção realizada – quanto ao conhecimento da legislação

indigenista vigente; desta forma é possível almejar, além da intervenção profissional qualificada, a garantia da proteção socioassistencial de indivíduos e famílias indígenas.

2.2.3 POLÍTICA INDIGENISTA DE PREVIDENCIA SOCIAL

Os dispositivos que incluem os povos indígenas na política de Previdência Social dão conta, primeiramente, da inserção no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), contemplando o indígena que exerça qualquer atividade laboral remunerada, sem haver diferenciação frente ao conjunto de trabalhadores – sendo descrito no Art. 55 do Estatuto do Índio. Contudo, ao indígena também é assegurado o direito ao seguro previdenciário por meio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), enquanto segurado especial – o estabelecimento desta condição se deu através da Instrução Normativa n.º 45/2010 do INSS, e posteriormente pela Instrução Normativa n.º 77/2015. Disposto no Art. 39, parágrafo quarto:

§ 4º Enquadra-se como segurado especial o indígena reconhecido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, inclusive o artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos constantes no inciso V do art. 42, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, não-aldeado, em vias de integração, isolado ou integrado, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento. (INSS, 2015)

Desta forma, o indígena pode exercer atividades condizentes ao seu tradicional modo de vida, como, por exemplo, extrativismo vegetal, pesca e artesanato, e ter acesso aos benefícios previdenciários – a normativa também inclui cônjuges, e filhos menores de 16 anos, desde comprovada a participação direta nas atividades laborais, no rol de beneficiados pela Previdência Social. Contudo, para que seja assegurado ao indígena a condição de segurado especial, a Instrução Normativa estabelece, no Art. 118, parágrafo segundo, as condicionantes referentes ao reconhecimento da atividade exercida, por meio de declaração emitida pela FUNAI:

§ 2º Os dados da Fundação Nacional do Índio - FUNAI são obtidos por meio de inscrição e certificação dos períodos de exercício de atividade do indígena na condição de segurado especial, que são realizadas por servidores públicos desta Fundação,

mediante sistema informatizado disponibilizado no sítio da Previdência Social, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério da Previdência Social e Ministério da Justiça, INSS e FUNAI. (INSS, 2015)

Sob a forma de segurado especial, o indígena possui direito à aposentadoria por idade, nos mesmos moldes oferecidos ao trabalhador rural – 60 anos para homens, 55 anos para mulheres –, além de serem assegurados, também, a concessão de benefícios eventuais como: aposentadoria por invalidez; auxílio-doença; auxílio-acidente; salário-maternidade; pensão por morte; e auxílio reclusão.

Fato é que, além da inexistência de subsistema específico, voltado a atender as demandas previdenciárias dos povos indígenas – tal qual o Sasi-SUS –, se torna cada vez mais difícil a efetivação destes direitos, ao passo que os indígenas recebem o mesmo atendimento aplicado pelo sistema geral do INSS. Vale ressaltar que, a Previdência Social, enquanto objeto de disputa política, engendrada no âmbito da luta de classes, objetivamente se mostra cada vez mais distante de quem necessita dela. Em 2015 foi realizada a 1º Conferência Nacional de Políticas Indigenistas e uma das deliberações propostas relaciona-se ao direito previdenciário indígena:

Garantir Previdência Social para povos indígenas, com capacitação específica para que todos os servidores do INSS saibam atender os povos indígenas, sem alterações das regras atuais de acesso ao perfil de Segurado Especial, garantindo aposentadoria para os indígenas homens de 55 anos e para as mulheres de 50 anos, transporte para indígenas acessarem os benefícios sociais e previdência, adequação das normas previdenciárias para a inclusão de trabalhadores(as) indígenas em situação de cidade no perfil de Segurado Especial, nos casos cabíveis, bem como a garantia de que a seguridade social, os benefícios e direitos sociais para os povos indígenas que moram fora de Terra Indígena sejam nos mesmos moldes dos indígenas que residem em Terras Indígenas (FUNAI, 2016, p. 35).

Desta conferência surgem diversas propostas para que, sobretudo na seara previdenciária, sejam assegurados o acesso e usufruto de direitos constitucionais pelos povos indígenas, conforme as particularidades étnicas de cada grupo, além da necessidade de revisão legislativa em vigência. Tais mudanças nos dispositivos legais se fazem necessárias diante o respeito do direito de autodeterminação indígena quanto a seus modos de vida particulares. Exemplo desta dissonância entre o postulado legislativo e a ação prática, decorrendo em privação e violação de direitos, é o fato de o INSS negar a cessão de salário-maternidade para indígenas menores de 16 anos, ou de benefícios ligados à atividade laboral exercida também

por menores de 16 anos – o INSS justificava a negativa diante o fato de ser proibida a realização de atividade laboral por menores de 16 anos, salvo na condição de jovem aprendiz.

Outra dificuldade apresentada é referente à coleta e sistematização de dados pela FUNAI, diante o contingenciamento orçamentário e o desfalque no quadro de funcionários da fundação, incidindo negativamente na emissão da *Carteira Indígena* – o que afeta não somente indígenas “aldeados” como, também, indígenas em contexto urbano que veem negada a condição de segurado especial. Não obstante, o MPF é constantemente acionado para formalizar a judicialização de casos em que indígenas são privados do acesso aos direitos previdenciários. Segundo Almeida e Veronese, ainda se destaca o fato quanto à incongruência da classificação de segurado especial do indígena, nos mesmos moldes do trabalhador rural, visto que “a relação do índio com a terra tem uma lógica diametralmente oposta à relação do trabalhador rural com a terra”⁵³, não havendo, portanto, como equiparar as modalidades de trabalho realizadas por ambos, visto que o indígena é direcionado por princípios anticapitalistas e de sustentabilidade.

Os autores seguem ao pautar a necessidade de criação de modelo de segurado indígena, que leve em consideração sua identidade étnica, costumes e tradições, e não partindo da natureza da atividade realizada, seja em contexto urbano ou rural, reconhecendo o direito de autodeterminação e a organização social, excluindo imposições integrativas, que corrompam sua sociabilidade, enquanto pressuposto base para o acesso aos direitos previdenciários.

⁵³ (ALMEIDA e VERONESE 2020 p. 248-249)

CONCLUSÃO

A realidade vivenciada pelos povos indígenas do Brasil, desde o início da relação com a população não-indígena, é marcada, sobretudo, pela contínua luta quanto à manutenção dos seus modos de vida. Desde a escravização de seus pares, durante o período colonial, passando pelo regime de tutela, sistematizado a partir do republicanismo, os indígenas brasileiros foram acometidos de iniciativas que visavam sua desaculturação, apagamento étnico e a sequente integração à comunhão nacional.

O reconhecimento da importância das lutas indígenas por parte da sociedade civil, órgãos de defesa de direitos, entidades profissionais e demais personagens interessados em fortalecer o movimento indígena é um dos pressupostos para que sejam efetivadas as legislações que visam garantir os direitos inerentes a estes sujeitos. O crescente interesse econômico quanto à exploração dos recursos naturais existentes nas Terras Indígenas coloca a reprodução da sociabilidade indígena em constante risco de desaparecimento. O descaso político, sobretudo após o golpe institucional ocorrido em 2016, materializa-se sob formas de contingenciamento dos recursos disponíveis para a execução das políticas indigenistas, incidindo diretamente sobre a “realidade fática de discriminação, marginalização, invisibilização dos povos indígenas, de suas culturas e identidades [...] desafiando a concretização dos postulados constitucionais.” (ALMEIDA e VERONESE, 2020, p. 12)

Assistentes sociais, comprometidos com os princípios do Código de Ética profissional, alinhados com o Projeto Ético Político, ao ocuparem espaços públicos e equipamentos que atuem diretamente com a oportunização de direitos dos povos indígenas devem estar constantemente atentos às formas que se objetivam, sejam históricas ou atuais, as condicionantes que vão contra os direitos dos povos indígenas. O CFESS, em 2012, através da publicação do “CFESS Manifesta”, dispõe que

As reivindicações indígenas foram contempladas em grande parte na Constituição brasileira de 1988, concentradas no Capítulo VII, artigos 231 e 232. Legalmente, os/as índios/as são reconhecidos/as no seu modo de vida, quanto às suas formas de organização, costumes, línguas, crenças e tradições, e são assegurados os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles/as. Rompeu-se a perspectiva da integração desses povos à sociedade nacional. (CFESS, 2012, p. 2)

A política indigenista, mesmo que constitucionalmente tenha rompido com o ideal de tutela dos povos indígenas, ainda é aplicada de forma a não garantir a efetivação dos direitos indígenas, em sua totalidade necessária à garantia de proteção social. Contextualizada a partir da totalidade que compõe o capitalismo tardio brasileiro, a política indigenista, desde sua formulação, expõe fragilidades, ao passo que não atende todas as particularidades da sociabilidade indígena. Outrossim, a política indigenista, a partir da análise realizada, ainda é um dos meios para se compreender, efetivamente, através da abordagem antropológica, quais são, de fato, as particularidades que permeiam a sociabilidade indígena. A FUNAI, principal órgão indigenista estatal, historicamente sofre com a desestruturação de quadro profissional, além do contingenciamento de recursos orçamentários – a FUNAI, ao longo do tempo, dada a menor importância que forçosamente lhe foi imposta, precisa continuamente se afirmar institucionalmente, diante o quadro político social, e das representações dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Ao passo que a política indigenista vigente foi constituída através da mediação de interesses, atendendo, em parte, as demandas indígenas, sem, contudo, deixar de estar alinhada às determinações econômicas capitalistas. A elaboração de políticas públicas efetivas pressupõe conhecimento das particularidades que incidem sobre o modo de vida desta população – desconsiderar a realidade indígena, ofertando políticas públicas nos mesmos moldes disponibilizados ao restante da população, estabelece dilema: os indígenas, para acessarem a política, devem abrir mão de sua sociabilidade e cosmovisão, visto que, enquanto indígena, seu direito não é assegurado, o sendo apenas enquanto cidadão nacional; caso contrário, estariam excluídos da proteção social.

Não obstante, mesmo após reconhecido o direito de autodeterminação pela CF/88, ainda existem dispositivos que impedem ao indígena se apropriar efetivamente de todos os direitos que possui. A existência de política indigenista no âmbito da seguridade social, por mais que seja uma conquista fruto da luta indígena, não garante que todas as particularidades, necessárias a efetivação de direitos, sejam, de fato, levadas em consideração – seja no planejamento da política, seja no ato de sua execução. Ainda assim, a simples existência da política, e resguardados os direitos a partir de promulgação legislativa, evitando cair numa perspectiva fatalista, devem servir de base para a organização política em prol de um novo horizonte societário, que inclua indígenas no processo revolucionário.

Neste sentido, a política indigenista de saúde é exemplo da potencialidade que determinada política setorial pode ter, quando articulada em conjunção à política indigenista.

Constituída de subsistema próprio, organizado em diferentes níveis, a condição de saúde indígena melhorou significativamente ao longo do tempo – principalmente quanto à imunização vacinal contra doenças imunopreveníveis, como, por exemplo, no controle dos casos de malária e doenças respiratórias. A capilaridade interventiva que se propõe o SasiSUS, estratificando os postos de atendimento indígena através dos DSEIs e demais equipamentos, é um dos exemplos possíveis para repensar as formas de execução das demais políticas setoriais, no âmbito da seguridade social.

Quanto à política indigenista de assistência social, não existem dispositivos que contribuam com a mesma efetividade, que se realiza pela política de saúde. O princípio de universalização de acesso aos programas, serviços e benefícios dispostas à população, na maioria dos casos, abarca, também, as particularidades indígenas. Os principais avanços, no que diz respeito oportunização de direitos socioassistenciais aos povos indígenas, abarcam: a existência de material didático-pedagógico, que fornece informações fundamentais para a atuação profissional – sobretudo de assistentes sociais – em espaços sócio-ocupacionais que atuem diretamente com população indígena; a instituição de CRAS Indígenas, equipamentos estrategicamente localizados em áreas com maior presença indígena, de forma a realizar trabalho social especializado com famílias em situação de risco de violação de direitos.

Entretanto, é na política de previdência social que se constata a quase inexistência de dispositivos articulados com a política indigenista, pressuposto necessário para atender direitos previdenciários dos povos indígenas. O indígena que possuir relação de trabalho assalariado tem negado seu direito de aposentadoria, da forma que é garantida a condição de segurado especial, delegada à indígenas que desenvolvam atividades voltadas para a subsistência familiar – e, até mesmo nesta condição “especial”, o indígena tem seus direitos previdenciários adequados pelos parâmetros aplicados a trabalhadores rurais.

A crítica deve se estender, também, pelo critério monetário adotado para a formulação das políticas sociais, visto que a dimensão financeira não compõe a cosmovisão indígena, nem faz parte da sociabilidade destas populações. Por mais que povos indígenas tenham o direito à renda mínima de forma a garantir a reprodução material da vida, visto que estes sujeitos fazem parte da sociabilidade capitalista e participam das relações mercantis, o risco social deve ser baseado a partir da falta de oportunização de acessos, e não pela miserabilidade econômica.

Problematizar os critérios utilizados para formular as políticas sociais, visto que não contemplam a totalidade das particularidades indígenas, pressupõe compreender as razões pelas quais foram estabelecidos estes critérios. A formação sócio-histórica de *via colonial* carrega

consigo determinações que permeiam as relações interpessoais, políticas, econômicas e sociais, no Brasil. A ausência de processos disruptivos frente ao conservadorismo, tanto no exercício político, quanto no ordenamento econômico produtivo vigente, influenciou diretamente sobre as formas que ocorrem as relações sociais – e neste ponto pauta-se a importância da busca por novo horizonte societário.

A viabilização da revolução ante ao capital deve, no tocante à realidade indígena, perpassar pelo protagonismo do movimento indígena politicamente organizado, e tal protagonismo deve ser fortalecido pelos demais personagens interessados neste objetivo comum. A política indigenista, partindo da compreensão de seus fundamentos históricos e dos desafios postos à sua efetivação, possui mecanismos necessários à garantia da proteção social indígena, e ao pleno acesso aos direitos adquiridos através da luta indígena. Contudo, a política indigenista isolada das demais políticas sociais, histórica e factualmente, não é capaz de objetivar todo o potencial interventivo que possui. De maneira sintética, a articulação política revolucionária, de fato, deve ser construída de maneira intersetorial, interinstitucional, pluriétnica e multicultural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Jaqueline Reginaldo de; VERONESE, Osmar. **SEGURIDADE SOCIAL PARA QUEM? REFLEXÕES SOBRE A (IM)PREVIDÊNCIA INDÍGENA NO BRASIL**. Anais do II Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social, Ribeirão Preto, p. 231-252, outubro 2020.

BAMBIRRA, Vânia. **O Capitalismo Dependente Latino-Americano**. Florianópolis: Insular, 2012

BEHRING, E. R. **Política social no contexto da crise capitalista**. In: Curso de Capacitação em Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

_____, Ministério da Justiça. **Fundação Nacional do Índio**.

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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Atendimento à população indígena na Proteção Social Especial**. Brasília, DF, MDS. 2019.

_____. Ministério da Saúde. **Conheça a Secretária (SESAI)**. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/conheca-a-secretaria-sesai>>. Acesso em 07.10.2022.

_____. **Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 set. 1999. Seção I

_____. **Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAÍ**. Brasília, DF, 2012.

_____, Planalto. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

_____. **Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

_____. **Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

_____. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados

e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Brasília, 22 jan.2015

BRAVO, M. I. de S. **Política de saúde no Brasil**. In: Mota, A. E. et al. (Org.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS; OMS; Ministério da Saúde, p. 88-110, 2006.

BOSCHETTI, I. **Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira**. Psicologia e Sociedade 2003; 15(1):57-96.

CARDOSO, Fernando Henrique. et al. **Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 1999.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **Uma figura de humano pode estar ocultando uma afecção-jaguar**. Multitudes, Paris, n. 24, 2006.

CFESS. **CFESS Manifesta: Dia da luta indígena**. Conselho Federal de Serviço Social. Gestão Tempo de Luta e Resistência. Brasília, 19 abr. 2012.

CHASIN, José. **A via colonial de entificação do capitalismo**. In CHASIN, José. *A miséria brasileira*. 1964-1994: do golpe militar à crise social. São Paulo: Ad Hominem, 2000.

COTRIM, Livia. **O capital atrofico: da via colonial à mundialização**. In: CHASIN, J. *A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000.

FREITAS, Eduardo Marcelo de Negreiros. **A seguridade social dos indígenas brasileiros à luz dos direitos humanos e fundamentais**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

FUNAI. **Caderno de propostas prioritizadas**. Brasília: Funai, 2016

GORENDER, Jacob. **O Escravidão Colonial**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

IAMAMOTO, M. V. **A Questão social no capitalismo**. In: ABEPSS. Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano II, n. 3, (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS/Graflin, 2001. p. 09-32].

LEWGOY, A. M. B. **Supervisão de estágio em Serviço Social: desafios para a formação e o exercício profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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.

MIRANDA, Thaís De Oliveira. **O sistema do capital e os povos originários do Brasil: de quem é a questão?**. 2022. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

MOTA, A. E. **Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes.** In: TEIXEIRA, M. (Org.). Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. cap. 2, p. 40-72.

NETTO, J. **Cinco notas a propósito da 'questão social'.** In: ABEPSS. Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano II, n. 3, (jan./jun. 2001). Brasília: ABEPSS/Graflin, 2001. p. 41-50].

PACHECO DE OLIVEIRA, J.; FREIRE, C. A. da R. **A Presença indígena na formação do Brasil.** Brasília: MEC/SECAD, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno.** Petrópolis: Vozes, 1986.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010a.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro.** 2008. 217 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2008.

SILVEIRA, Maria de Fátima da; HIRANO, Sedi. **Os TUPINAMBÁ E UMA NOVA INTERPRETAÇÃO DA CONQUISTA NA ANTROPOLOGIA DE FLORESTAN FERNANDES.** Estudos de Sociologia, Recife, v. 2, ed. 26, p. 35-59, 2020.

TIBLE, Jean. **José Carlos Mariátegui: Marx e América Indígena.** Cadernos CEMARX, [s. l.], ed. 06, p. 97-114, 2009.

YAZBEK, M. C. **Estado e políticas sociais.** Revista Praia Vermelha, 2009