

# POLÍTICAS INDIGENISTAS

CONTRIBUIÇÕES PARA AFIRMAÇÃO  
E DEFESA DOS DIREITOS INDÍGENAS

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES  
ANGÉLICA DOMINGOS - KAINGANG

ORGANIZADORAS





// CEGOV - TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

# POLÍTICAS INDIGENISTAS

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

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES  
ANGÉLICA DOMINGOS - KAINGANG

ORGANIZADORAS



© do autor  
1ª edição: 2020

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

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

Revisão de Português:  
Marco Antonio Kloss

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS  
e Editora UFRGS

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

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

**Coordenadora**

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

**Pesquisadoras Colaboradoras**

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

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

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

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

**Mestrandas do PPGPSSS-UFRGS**

Angélica Domingos Kaingang

Bruna Ferreira Corrêa

Mariana Martins Maciel

Tassiane Lemos Pacheco

**Alunas da Graduação em Serviço Social**

Ana Gabriela Brock - Bolsista de Iniciação  
Científica Voluntária

Aline Domingos - Bolsista de Iniciação Científica  
Voluntária

Moara Laís Palmeira Johann - Bolsista de  
Iniciação Científica



---

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

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

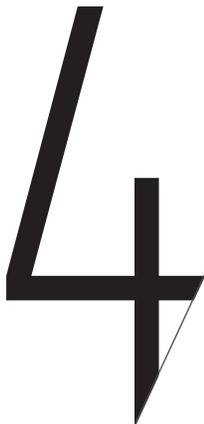
1. Política indígenista. 2. Direitos indígenas. 3. Violação. 4. Resistência. 5. Educação.  
I. Fernandes, Rosa Maria Castilhos. II. Domingos, Angélica. III. Série.

CDU 342.724

---

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

ISBN 978-65-5725-029-7



## QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL NA AGENDA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNA FERREIRA CORRÊA

*Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistente Social no Departamento de Assistência Social (DAS) do Governo do estado do Rio Grande do Sul.*

ROSA MARIA CASTILHOS FERNANDES

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

ANGÉLICA DOMINGOS

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

LOIVA MARA DE OLIVEIRA MACHADO

*Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da UFRGS.*

## 4.1 INTRODUÇÃO

Este texto resulta de revisões teóricas, reflexões, estudos e pesquisas<sup>16</sup> em torno da questão étnico-racial em que abordamos a sua importância associada à agenda das políticas sociais públicas. Partimos do reconhecimento de que a questão étnico-racial não se constitui como um processo isolado, o que requer sua apreensão em uma perspectiva de totalidade, considerando as relações sociais que se constituem no modo de produção capitalista.

Para tanto, é imprescindível apreendermos a questão étnico-racial a partir da sociabilidade racista que estrutura historicamente a sociedade de classes, nos contextos sociais, político, econômico, jurídico, cultural religioso e que apresenta, como repercussões desse processo a violação de direitos, as restrições ao acesso às políticas públicas e os ataques às formas de organização da vida e do trabalho coletivo da população negra, quilombola e indígena. O genocídio, as violências diárias, no âmbito das relações sociais e institucionais e a restrição de acesso aos direitos sociais, refletem duramente nas relações étnico-raciais e na vida desses povos, sendo necessário fortalecer o diálogo dessa discussão no âmbito dos movimentos sociais e no campo das políticas sociais.

Entendemos que a inserção da questão étnica e racial nos processos de planejamento, na vigilância em saúde e na vigilância socioassistencial, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas é imprescindível para efetivação do acesso aos direitos sociais e para a defesa dos processos democráticos e de participação popular na construção das agendas coletivas.

---

16 Importante destacar que as autoras são assistentes sociais, pesquisadoras, docentes e mestrandas e desenvolvem seus estudos sobre a temática na área do Serviço Social.

No que tange às políticas de proteção social, inscritas no Brasil no sistema de seguridade social, conforme disposto no Art. 194 da Constituição Federal de 1988, que “[...] 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” (BRASIL, 1988), é fundamental o enfrentamento às concepções discriminatórias e racistas impregnadas nas instituições. Isso porque “[...] raça no Brasil sempre foi um tema discutido “entre pessoas” e fora do estatuto da lei: uma questão privada, mas que interfere, amplamente, na ordem pública” (SCHWARCZ, 2012, p. 115). Portanto, o campo das políticas públicas não está imune ao racismo institucional, pelo fato de este ser uma das expressões do racismo estrutural, que se materializa no cotidiano dos espaços públicos e privados, inclusive, no âmbito da gestão. Por isso, interessa-nos tratar dessa pauta relacionada aos processos de gestão das políticas sociais e ao compromisso ético e político dos profissionais que atuam nesses espaços ocupacionais.

Para uma melhor problematização do tema, partimos da compreensão teórica sobre a questão étnico-racial e os reflexos do racismo estrutural no acesso aos direitos sociais, considerando as formas de sociabilidade impressas pela ordem do capital. Na sequência, refletimos sobre o ciclo do planejamento no âmbito das políticas públicas na área social, com ênfase nos processos de monitoramento e avaliação, considerando a incorporação da questão étnico-racial nesse processo; por fim, contribuímos com uma síntese provisória em relação à temática em pauta.

## 4.2 A QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL NO BRASIL: REFLEXOS DO RACISMO NO ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS

A questão étnico-racial se expressa nas relações sociais historicamente construídas, as quais vão incidir na formação sócio-histórica brasileira, a partir das concepções voltadas à raça e à etnia. Nesse sentido, para fins de apreensão da questão étnico-racial, iniciamos trazendo aspectos conceituais sobre as categorias *raça* e *etnia*.

Conforme Munanga (2003), o conceito de raça provém de *razza* (em italiano) e do latim *ratio*, ligado à sorte, categoria e espécie, concepção também utilizada pelas ciências sociais. A concepção de raça para Munanga (2003) tem um sentido semântico, temporal e espacial. Ao longo dos séculos, a formulação desse conceito foi se modificando, e ele foi sendo utilizado para a classificação da diversidade humana, considerando as diferenças físicas e os diferentes fenótipos de grupos sociais. Com isso, as diversas etnias dos povos originários e africanos, por exemplo, foram colocadas como “outros”, cuja classificação era concebida como algo natural. Todavia, essa classificação nada mais era do que uma das expressões do racismo científico, eurocêntrico e colonizador. Como refere Rosa (2015):

[...] no período histórico em que ocorreram o processo de colonização e suas etapas subsequentes no território que os europeus nomearam de Brasil, uma ideia de raça atrelada a um discurso racista e eurocêntrico – que não se restringe ao mundo colonial – forjou um certo imaginário identitário sobre os povos nativos da América e outras identidades diaspóricas (ROSA, 2015, p.259).

Assim sendo, os termos índio, *negro*, ou ainda, *asiático*, nomeados pelos colonizadores, constituíam-se como categorias raciais que naturalizavam valores constituídos historicamente, culturalmente e desvalorizavam as diferenças que “[...] tinham como base um regime de verdade que reservava a Europa um certo olhar que lhe garantia uma dada superioridade ontológica [...]” (ROSA, 2015, p. 259).

É também importante reafirmarmos que a raça não consiste em um fator biológico, pois, segundo Ianni (2004), a questão racial se modifica na sociabilidade e ao longo da história, do mesmo modo que a categoria “raça” é uma construção proveniente das relações sociais, implicada pelos aspectos políticos, econômicos e culturais, de modo a classificar e hierarquizar povos, nações, nacionalidades e etnias. Ainda de acordo com Ianni (2004), a criação da raça se envolve no jogo de forças dos processos de dominação e apropriação. Desse modo, a formação do conceito de raça foi utilizada, inclusive, com teor de cientificidade, para dominar e explorar populações como os povos originários indígenas e povos africanos por meio da colonização e do imperialismo expressos fortemente no modo de produção escravista.

O racismo não se configura como algo moral, tampouco se restringe à individualidade dos sujeitos sociais. O racismo é estrutural nesta sociedade e se desenvolve de diferentes maneiras, conforme o contexto histórico em que foi construído socialmente. Almeida (2019) refere que o racismo científico avançou como uma teoria racialista no século XIX e atuou na classificação e hierarquização de raças ditas inferiores ou superiores a partir de uma perspectiva biológica, moral, psicológica e intelectual.

Ressaltamos, conforme Almeida (2019), a diferença entre racismo individual, institucional e estrutural. A perspectiva de racismo individual consiste em uma concepção limitada, uma vez que se sustenta pela “[...] a natureza psicológica do fenômeno em detrimento de sua natureza política” (ALMEIDA, 2019, p. 36). O racismo institucional permeia no âmbito das instituições, uma vez que diz respeito ao estabelecimento das relações raciais de privilégios e desvantagens entre grupos sociais. A dimensão estrutural do racismo, refere-se à estrutura social presente na atual ordem societária e tem seus desdobramentos políticos e históricos. Desse modo, com base na construção sócio-histórica do racismo, de modo a superar a perspectiva individual, precisamos partir da perspectiva do racismo estrutural.

Na realidade brasileira, identificamos o quanto o racismo estrutural opera, desde a formação sócio-histórica do país com o não reconhecimento do ser indígena e negro/a, e como cidadão e cidadã, com o restrito acesso a ausência de acesso aos direitos e políticas públicas, a invisibilidade de participação e protagonismo dos povos originários indígenas e dos povos africanos em diáspora nos processos de construção democráticos e tantas outras expressões ocultadas pelo mito da democracia racial. Esse racismo estrutural consiste na falsa “harmonia” nas relações raciais, invisibilizando as desigualdades raciais que incidem na vida do povo negro e dos povos indígenas. Assim, fazer referência à dimensão étnico-racial significa reafirmar o processo de colonização e imperialismo no Brasil, que deixou como reflexo profundo, a desigualdade racial cunhada por meio do racismo estrutural e do respectivo padrão eurocêntrico de sociabilidade. De acordo com Almeida (2017), o Brasil foi o último país a abolir

a escravidão na América Latina, e a população negra foi deslocada dos espaços de visibilidade pós-abolição da escravidão.

Neste texto, ressaltamos, ainda, que “[...] pouco ou nada se fala do racismo contra os indígenas”, conforme Milanez; Sá; Krenak et al. (2019, p.2165); e, ainda, que há um vácuo sobre essa discussão na literatura que trata sobre esse racismo no Brasil. O racismo, para Milanez, Sá, Krenak et al. (2019), é uma epidemia global causada pela recusa de compreender e aceitar a diferença, como um projeto de Estado, como na segregação da reserva não autônoma e questiona:

Será que a semente da violência racial específica, dirigida contra os povos indígenas não é reforçada pela estratégia histórica do Estado Brasileiro – descimentos e aldeamentos – de manter os povos indígenas segregados em territórios que são configurados como lugares de exclusão e não como lugares de inclusão. (MILANEZ; SÁ; KRENAK et al., 2019, p. 2171).

Nesse sentido, de acordo com Pinto e Berger (2019), há uma dívida histórica em relação aos povos originários, e os impactos dessa conjuntura de conservadorismo e mundialização do capital aponta a necessidade de uma nova sociabilidade que considere as trocas de saberes ao lado dos povos indígenas.

Na continuidade desta reflexão, para a compreensão da questão étnico-racial, faz-se necessário conceituarmos a categoria etnia. Para Momeso e Meirelles (2016), etnia consiste nas tradições dos grupos sociais, nos seus costumes, nos seus modos de ser e nas suas identidades culturais. Munanga (2003) também refere como etnia os indivíduos com um ancestral, uma língua, uma religião ou uma cosmovisão em comum. Como exemplos, são citadas a diversidade e a pluralidade das etnias indígenas, africanas e asiáticas, entre outras, que existem no mundo.

Enfatizamos que as desigualdades raciais e sociais estão materializadas nas relações étnico-raciais por meio do racismo estrutural, o qual pode ser observado por algumas expressões concretas com as diferentes formas de discriminação, violências de toda ordem, precarização das condições de vida e violação de direitos, entre outras, as quais contribuem para agravar, ainda mais, as situações de risco e de vulnerabilidades que incidem na vida da população negra, indígena e quilombola, elevando o patamar das desigualdades sociais e raciais.

No entanto, esta população também afirma suas resistências e lutas diárias, deixando as marcas de suas conquistas históricas no campo dos direitos e políticas sociais, fazendo emergir processos que incitam a emancipação política. As políticas sociais, assim como as “[...] lutas pela ampliação e universalização dos mais diversos direitos e pelo alargamento dos institutos democráticos, contudo, situam-se, em si mesmas, no âmbito da emancipação política” (TONET, 2015, p. 282), os quais são profundamente impactados nas lutas inscritas pela relação capital e trabalho, que demarcam uma forma de sociabilidade.

A efetiva inserção da questão étnico-racial, no âmbito das políticas públicas, deverá contribuir para o reconhecimento, afirmação e ampliação dos direitos aos povos originários indígenas e aos povos africanos, quanto ao seu acesso, na condição de direito, aos bens e serviços produzidos socialmente.

## 4.3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTRATÉGIAS À INCORPORAÇÃO DA QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL

Conforme vimos, o racismo é estrutural, e suas expressões estão inscritas no conjunto das relações sociais e nas formas de constituição das políticas públicas. Nessa perspectiva, ressaltamos a importância de elucidar a incorporação das questões étnico-raciais no processo de planejamento dessas políticas.

O planejamento no âmbito das políticas sociais se insere no cotidiano de trabalho dos/as profissionais de diferentes áreas do saber<sup>17</sup>, e isso demanda que o planejamento, enquanto processo permanente e sistemático, possibilite a participação democrática de todos os sujeitos e segmentos vinculados a uma determinada política pública ou realidade que se busca incidir. Entretanto, a participação não se restringe à mera presença “[...] mas pelas condições objetivas dos/as participantes em manifestar, de forma consciente e democrática, sua opinião e reflexão, possibilitando aos mesmos convergir ou divergir sobre as pautas em debate” (MACHADO; FERNANDES, 2018, p. 258). Assim, importante destacarmos que o planejamento não é neutro e, portanto, exige tomada de decisão ante a realidade concreta que queremos transformar, mesmo diante das contradições que constituem as relações sociais.

---

17 Para as autoras deste artigo, o planejamento é parte do trabalho profissional. No âmbito do Serviço Social, ele está vinculado à dimensão técnico-operativa. Todavia não se reduz a ela, uma vez que tem estreita articulação com a dimensão teórico-metodológica e ético-política da profissão.

Baptista (2000), em estudos sobre planejamento social, refere que este apresenta uma perspectiva lógico-racional e política, constituindo-se como um processo permanente de *reflexão* sobre determinada realidade, por meio do conhecimento de dados e conteúdos; *tomada de decisão* quanto à escolha de alternativas, formas de intervenção, indicadores e prazos; *execução das ações previstas*, de modo a contribuir para transformação de determinada realidade e *retomada da reflexão*, por meio de análise crítica das ações planejadas e executadas, de modo a subsidiar novo planejamento. Esse processo também apresenta uma dimensão educativa e de participação democrática e materializa-se por meio de um conjunto de planos, programas, projetos e pelos instrumentais formulados. É fundamental observarmos que o planejamento não se reduz a instrumentos técnicos, pois a forma de construção, definição de prioridades e previsão orçamentária, a participação ou não de sujeitos usuários/as cidadãos e cidadãs de direitos, expressa os conteúdos e as dimensões ética, política e operativa de uma política pública.

Assim sendo, a incorporação da questão étnico-racial no monitoramento e avaliação de políticas públicas requer a priorização dessa pauta desde o início do ciclo de planejamento. Para isso, é indispensável uma análise crítica da realidade ou ainda das necessidades sociais dos sujeitos, das particularidades dos territórios e dos segmentos populacionais como os povos e comunidades tradicionais, considerando os processos que estruturam as relações sociais nessas realidades, a exemplo da questão étnico-racial. Tal análise também requer posicionamento político e incidência coletiva no sentido da inserção da questão étnico-racial no processo de planejamento, com vistas a efetivar as necessárias transformações diante da realidade tomada como

lócus de efetivação do acesso aos direitos sociais. Portanto, o processo de planejamento, a partir de uma perspectiva crítica, deve contribuir para os avanços da luta coletiva em diferentes espaços democráticos, evidenciando os lugares de fala dos sujeitos políticos que se organizam e resistem em relação às formas de subjugação do trabalho aos interesses privados, assim como às crescentes expressões do racismo estrutural na realidade brasileira.

Desta forma, ressaltamos a importância do monitoramento como processo de controle democrático, no sentido da observância do que foi planejado e o que está sendo executado, como o apontado por Baptista (2000). “O controle pode ser definido como a fase em que se processam o acompanhamento sistemático, mensuração e o registro das atividades executadas, dos recursos utilizados, do tempo dispendido em cada fase, dos resultados alcançados” (BAPTISTA, 2000, p.109). Portanto, considerando a temática em foco neste artigo, trata-se de uma das etapas fundamentais para revisão quanto à incorporação ou não da questão étnico-racial no âmbito das políticas sociais, uma vez que essa pauta já deverá ter sido assumida como prioridade no processo de planejamento e execução das ações. O monitoramento, como acompanhamento sistemático de uma ação devidamente planejada, que se encontra em desenvolvimento, pode ter “[...] momentos definidos de verificação (mensal, semanal, anual, ao final de determinada etapa, etc.), os quais variam de acordo com a natureza do controlado e com o objetivo específico daquele controle” (BAPTISTA, 2000, p.110), processo que demanda a efetiva participação das pessoas envolvidas.

A avaliação compreende um processo mais amplo de análise e mensuração e valoração entre o planejado e executado em determinado período, observando-se ações, responsabilidades e prazos. “A avaliação, por sua vez, contém um elemento valorativo [...] seja antes ou depois

de executado, isto é, *ex-ante* ou *ex-post*. Pode ser também, avaliação de processos ou de impacto, ou, ainda, avaliação interna ou externa: técnica ou participativa” (MIOTO; NOGUEIRA, 2009, p. 296).

Boschetti (2009) apresenta questões teóricas e conceituais da avaliação de políticas, programas e projetos sociais, ressaltando as principais diferenças entre diversos modos de avaliar ou analisar esses instrumentos. Segundo a autora, a avaliação das políticas, dos programas e dos projetos pode partir tanto de uma perspectiva crítica e aprofundada quanto de uma perspectiva gerencialista que atua de modo sequencial, linear e etapista, tendo em vista que não contempla as reais contradições existentes nos fenômenos e desigualdades sociais.

A crítica à abordagem gerencialista de análise enfatiza a importância de avaliar as políticas de modo a compreender o “[...] papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (BOSCHETTI, 2009, p.580). Nesse sentido, para uma visão mais abrangente, é necessário compreendermos os aspectos históricos, econômicos e políticos, que incidem na forma de planejamento das políticas públicas e das políticas sociais.

Para tecermos estratégias de resistência que sejam contra-hegemônicas ao racismo, almejando repercussões nas relações étnico-raciais, necessitamos adensar a discussão da questão étnico-racial na estrutura, na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Destacamos que, a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que ocorreu em 2001 em Durban, na África do Sul, foi um evento que marcou o desenvolvimento de políticas públicas que contribuíssem com a reparação das desigualdades raciais.

Ainda é importante ressaltar um marco significativo no avanço das políticas sociais para os povos indígenas no Brasil: a I Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada em 2015. A conferência teve como objetivos: “avaliar a ação indigenista do Estado Brasileiro; reafirmar as garantias reconhecidas aos povos indígenas no País; e propor diretrizes para a construção e a consolidação da política nacional indigenista”. Teve como temática central: “A relação do Estado Brasileiro com os Povos Indígenas no Brasil sob o paradigma da Constituição de 1998”. Decorrente deste avanço pouco tempo depois, em 2016, foi criado o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI, órgão colegiado de caráter consultivo, responsável pela elaboração, acompanhamento e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. De acordo com o Decreto n.º 8.593 o CNPI é composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo Federal, todos com direito a voto; 28 representantes dos povos e organizações indígenas, sendo 13 com direito a voto; e dois representantes de entidades indigenistas, com direito a voto (BRASIL, 2020).

Na política de educação, apontam-se diversos avanços ante a discussão da questão étnico-racial, principalmente, com a inserção dessa pauta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), promovendo debates acerca da educação das relações étnico-raciais. Outros avanços dizem respeito às políticas de ações afirmativas, as quais ressaltam a necessária reparação no âmbito escolar e universitário, tendo em vista as desigualdades históricas no acesso à educação da população negra e indígena no Brasil. A Lei n.º 10.639 de 2003 e, posteriormente, a Lei n.º 11.645 de 2008, regulamentam a inserção do ensino da história e da cultura afro-brasileira e indígena nos currículos escolares do ensino fundamental e médio.

As políticas de ações afirmativas também representam um marco importante nas políticas públicas voltadas para as relações étnico-raciais no campo da educação nas universidades e instituições federais de ensino superior, a partir da Lei nº 12.711 de 2012, que instituiu a política de cotas raciais e sociais. Entretanto, essas políticas ainda carecem de estruturas democráticas e participativas que superem a historiografia tradicional e os modelos eurocêntricos, que negam os saberes dos povos indígenas, negros e das comunidades quilombolas. Desse modo, compreendemos a necessidade de o processo de monitoramento e de avaliação da política de cotas ter como protagonistas os próprios estudantes cotistas.

Na política de assistência social, organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o tema das questões étnico-raciais se apresenta como essencial na condução dessa política social, uma vez que, de acordo com Costa (2017), a população negra, principalmente as mulheres negras, consiste no público que mais acessa o SUAS. Da mesma forma, ainda é preciso que sejam criados espaços para o protagonismo dos coletivos indígenas nos processos de monitoramento, fazendo jus às suas particularidades territoriais, étnicas e culturais.

Apesar de essa política ter como um de seus públicos prioritários os povos e comunidades tradicionais, nos quais se inserem os povos indígenas e quilombolas, precisamos construir indicadores específicos para a avaliação dos serviços e programas voltados a essa população. Desse modo, é importante frisarmos que os/as trabalhadores/as do SUAS acolhem cotidianamente as demandas desses/as usuários/as nos serviços e programas socioassistenciais. Essas demandas, muitas vezes, têm como atravessamentos as relações étnico-raciais e o racismo estrutural

que se expressam por meio das discriminações, das opressões, das violências, bem como pelas dificuldades de acesso aos direitos sociais para essas populações.

A diretriz da territorialidade no âmbito do SUAS consiste em um elemento muito relevante para aproximação da realidade dos/as usuários/as no território, sobretudo, em relação aos povos indígenas e quilombolas, que imprimem no território a sua diversidade sociocultural. Nessa perspectiva, quando pautamos o monitoramento e a avaliação no âmbito do SUAS, temos de ressaltar o território como um dos seus pontos de partida.

O SUAS, além de ser estruturado por níveis de proteção social — básica e especial de média e alta complexidade —, é constituído por áreas estratégicas de competência da gestão desse sistema. Uma dessas áreas consiste na vigilância socioassistencial, a qual, de acordo com Brasil (2016a), atua no planejamento, na organização, no monitoramento, na avaliação, na sistematização e na análise de informações do território. A vigilância deve analisar as incidências de risco e vulnerabilidade no território, assim como as necessidades de proteção e a distribuição da rede socioassistencial (BRASIL, 2012b). A vigilância é proativa para a identificação das demandas da população; também cabe a ela o mapeamento do território e da cobertura de serviços, programas, benefícios e equipamentos do SUAS. Para isso, ressaltamos, como ferramenta essencial, a elaboração do diagnóstico socioterritorial, que consiste em um instrumento orientador para a vigilância socioassistencial, uma vez que possibilita identificar as situações de vulnerabilidades e os riscos sociais, bem como aprofunda a leitura de determinada realidade, o que permite conhecer a população, as particularidades, as demandas e a estrutura da rede de proteção local dos territórios.

Para tanto, a vigilância também utiliza a formulação de indicadores sociais que “[...] são as medidas que nos permitem analisar os conceitos e fenômenos na medida em que nos permite quantificá-los e falar de sua representação empírica” (BRASIL, 2016a, p.91). Por isso, a vigilância socioassistencial é estratégica para a formulação de indicadores sociais, no processo de planejamento no que tange às categorias raça e etnia, uma vez que é necessário reconhecer essas particularidades na direção do fortalecimento da função protetiva e da defesa de direitos no âmbito das ofertas da rede socioassistencial.

Na política de saúde são ressaltados alguns avanços no que tange à criação de políticas específicas para povos indígenas, quilombolas e população negra, mas que se encontram ameaçados no contexto de corrosão dos direitos sociais no Brasil. O Sistema Único de Saúde (SUS) contempla a organização dessas políticas específicas no cotidiano da gestão dos serviços e das unidades de saúde dos territórios. Desse modo, destaca-se a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF), a qual foi instituída por meio da Portaria do Ministério da Saúde (MS) n° 2.866, de 02 de dezembro de 2011. Essa política destina-se a povos e comunidades que têm como forma de reprodução social de suas vidas a relação com a terra, na qual se incluem os povos indígenas e os quilombolas. A PNSIPCF visa a orientar as ações de modo transversal com as demais áreas do SUS, além de fomentar a necessidade de ações intersetoriais. Destacamos que a PNSIPCF tem como indicadores em seu eixo de monitoramento e avaliação a “[...] morbimortalidade e ao acesso destas populações a atenção integral à saúde [...]” (BRASIL, 2013b, p.39).

No SUS, também há outras políticas específicas de saúde da população negra e dos povos indígenas. A Política Nacional de Saúde

Integral da População Negra (PNSIPN), instituída pela Portaria MS nº 992, de 13 de maio de 2009, tem por objetivo a promoção da equidade em saúde para a população negra na sua integralidade, considerando os reflexos do racismo como determinante social da saúde. Essa política tem como algumas de suas diretrizes o monitoramento e a avaliação das ações dos entes federados, que visam ao combate ao racismo e desigualdades étnico-raciais na área da saúde (BRASIL, 2017).

Fundamental, também, é a criação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, instituída pela Portaria MS nº 254, de 31 de janeiro de 2002, que estabelece o modelo diferenciado de organização dos serviços de saúde voltados para as peculiaridades étnicas e para as diversidades culturais e territoriais dos povos indígenas, considerando o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no SUS, instituído pela Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999, que aponta diretrizes para a promoção da atenção à saúde dos povos indígenas. O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena “[...] configura uma rede de serviços implantada nas terras indígenas a partir de critérios geográficos, demográficos e culturais” (BRASIL, 2020, p.99). Essa política tem como diretriz o monitoramento das ações de saúde relacionadas aos povos indígenas e visa a garantir a participação e o protagonismo dos povos indígenas nos seus processos de formulação, implantação, avaliação e aprimoramento.

A política de atenção à saúde dos povos indígenas está sob a gestão da Secretaria Especial Indígena (SESAI), a qual atua na coordenação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no SUS. No Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, sob a gestão da SESAI, existem 34 (trinta e quatro) Distritos Sanitários Especiais Indígenas

(DSEI). Além disso, a área de saúde indígena integra, no âmbito do controle social, os conselhos de saúde indígena, que são organizados por meio dos Conselhos Locais de Saúde Indígena (CLSI) e dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (CONDISI). Desse modo, essas políticas de saúde específicas que integram o SUAS buscam reduzir as iniquidades e agravos de saúde dessas populações, de modo a garantir o direito do acesso à saúde, compreendendo as suas particularidades e a relação com os determinantes sociais de saúde.

No que se refere ao cenário de pandemia que vivemos no ano de 2020, pelo novo coronavírus (COVID-19), ressaltamos que os maiores impactados/as nas suas condições sociais e de saúde consistem na população negra e nos povos indígenas, conforme informam matérias e artigos dos veículos de comunicação (GRAGNANI, 2020) e a plataforma de monitoramento da situação indígena na pandemia do Covid-19 no Brasil<sup>18</sup>. Salientamos que esse contexto agudiza ainda mais as desigualdades sociais, as violações de direitos e o extermínio desses povos.

Dessa maneira, é necessário fomentarmos a incorporação e a implementação das políticas públicas específicas voltadas para essas populações, principalmente, no âmbito da proteção social, tendo em vista que as múltiplas manifestações da questão social e das relações étnico-raciais incidem diretamente nas condições de vida de povos indígenas, quilombolas e população negra. Nesse contexto, enfatizamos que as políticas sociais vêm sofrendo desmontes e contrarreformas ao longo da sociabilidade capitalista neoliberal, principalmente, com instituição da Emenda

---

18 A plataforma de monitoramento “Covid-19 e os Povos Indígenas” está disponível no link: <<https://covid19.socioambiental.org/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2020.

Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, a qual, alterando a Constituição Federal de 1988, instituiu o novo regime fiscal que estipula o teto para gastos públicos e o congelamento do orçamento da Seguridade Social por 20 (vinte) anos.

Destarte, é essencial que sejam traçadas um conjunto de estratégias intersetoriais prioritárias no campo das políticas sociais, a fim de assegurar a proteção social integral a essas populações, cuja origem étnico-racial determina o lugar social de maior evidência diante das violações de direitos e situações de vulnerabilidades e riscos sociais, ainda mais agravados pelo Covid-19. Para isso, compreendemos que é fundamental o fortalecimento do Sistema de Proteção Social, por meio da participação popular “[...] como processo de incidência social e política” (MACHADO; FERNANDES, 2018, p. 258), nos espaços de controle social democrático, da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado, de forma a resistir aos desmontes desses espaços e a incidir na “[...] formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2006, p. 9).

## 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido nesta reflexão buscou elucidar o significado da questão étnico-racial e a sua compreensão a partir do reconhecimento do racismo estrutural presente na sociedade brasileira, assim como as suas repercussões no campo das políticas públicas. As reflexões expressas evidenciam o desafio da inserção, de forma transversal e intersetorial da pauta étnico-racial na agenda das políticas de proteção social.

O planejamento, enquanto processo lógico-racional, político e educativo, requer a participação ativa de todas as pessoas envolvidas, como os povos indígenas, negros e quilombolas, de modo a ampliar a análise crítica da realidade, considerando as particularidades desses segmentos populacionais, dos territórios e a capacidade de atendimento as demandas e necessidades concretas que essa realidade aponta. Dessa forma, salientamos a importância, desde o início do processo de planejamento, de apreendermos a questão étnico-racial para desvendar os processos de opressão inscritos na sociedade de classe, os quais agudizam ainda mais as desigualdades sociais. É fundamental a inserção da pauta étnico-racial como prioridade a ser assumida diante do contexto de violação de direitos dos povos originários indígenas e povos africanos e das políticas de extermínio praticadas por setores da sociedade e do próprio Estado, as quais evidenciam a ofensiva da violência institucional.

O monitoramento e a avaliação efetivam-se a partir da definição prévia de indicadores quantitativos e qualitativos para implementação e aprimoramento de determinada política pública. Sem a pretensão de esgotar esse ponto de pauta, propomos alguns aspectos a serem observados: como as questões étnico-raciais foram ou podem ser priorizadas no processo de planejamento, considerando a definição de prioridades e recursos investidos? Quais os/as usuários/as envolvidos/as nas ações? Como foi mobilizada a participação desses/as usuários/as na construção da política pública? Que mudanças podem ser verificadas a partir da incorporação da pauta étnico-racial na oferta de serviços, programas e projetos em uma política pública?

Estas e outras questões podem contribuir para elucidar se a pauta étnico-racial for incorporada de modo efetivo, para além

da presença simbólica dos/as usuários/as em alguns momentos ou espaços de participação.

Reconhecemos que o caminho é árduo, todavia, igualmente, reconhecemos as potencialidades construídas coletivamente pelos sujeitos de direitos, nos espaços de construção, deliberação e controle social das políticas públicas, especialmente em tempos em que a pandemia do Covid-19 põe em evidência que os processos que incidem nas desigualdades sociais têm raça, sexo e território. E, como nos aponta Carneiro (2019, p. 135):

[...] se formos capazes de nos indignar com essa realidade, que – malgrado os privilégios que produz para uns, e exclusão para outros – nos envergonha a todos, se formos capazes de romper com a indiferença em relação à dor da cor que o racismo produz, seremos capazes de encontrar, cada um na sua realidade particular, os instrumentos para agir intencionalmente na reversão de práticas discriminatórias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentalização**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto>.

gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 de dez. de 2020.

\_\_\_\_\_. Fundação Nacional de Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas**. 2ª edição, Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <<http://sis.funasa.gov.br/portal/publicacoes/pub1025.pdf>>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003**. Institui a inclusão no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.645, de 10 de março de 2008**. Institui a inclusão no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm)> Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Norma Operacional Básica – NOB-SUAS**. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília, 2012b. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_Vigilancia.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf)>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta**. 1. ed.; 1. reimp. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013b. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacoes\\_campo.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacoes_campo.pdf)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. **Curso de atualização em vigilância socioassistencial do SUAS**. Brasília, DF: MDSA, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 3. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde 2020-2023**. Brasília/DF, fevereiro de 2020. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano\\_nacional\\_saude\\_2020\\_2023.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf)>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

COSTA, Gracyelle. Assistência Social, no enlace entre a cor e gênero dos (as) que dela necessitam. **O Social em Questão**. Ano XX, nº 38, Mai a Ago/2017. Disponível em:<[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_38\\_art\\_12\\_Costa.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_38_art_12_Costa.pdf)>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

COVID-19 SOCIOAMBIENTAL. **Plataforma de monitoramento da situação indígena na pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no Brasil**. COVID-19 e os Povos Indígenas. 2020. Disponível em: <<https://covid19.socioambiental.org/>>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; LOPES, Patrícia Pereira. Planejamento e Controle Social Democrático no/do SUAS. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos (Org.). **Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2019.

GRAGNANI, Juliana. Por que o coronavírus mata mais as pessoas negras e pobres no Brasil e no mundo. **BBC News Brasil**. Londres, 12 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53338421>>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

IANNI, Octavio. Dialética das relações raciais. **Estudos Avançados**, vol,18 nº 50, 2004. Disponível em:<[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=0103-](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-)

401420040001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Cultura política e participação popular no SUAS: nenhum direito a menos! **Revista Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social; v. 28; n. 1; p. 249-277. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/12759>>. Acesso em: 01 de out. de 2020.

MILANEZ, Felipe; SÁ, Lucia; KRENAK, Ailton; CRUZ, Felipe Sotto Maior; RAMOS, Elisa Urbano; JESUS, Genilson dos Santos de. Existência e diferença: o racismo contra os povos indígenas. **Revista Direito e Práxis**, v.10, n. 3, Rio de Janeiro: UERJ, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/43886>>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Sistematização, Planejamento e Avaliação das Ações dos Assistentes Sociais no Campo da Saúde. In: MOTA, Ana Elizabete; BRAVO, Maria Inês Souza; UCHÔA, Roberta; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene (orgs.). **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez; BRASÍLIA/DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

MOMESSO, Maria Regina; MEIRELLES, Mauro. Etnia. In: FERNANDES, Rosa Castilhos, HELLMANN, Aline (orgs.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

MUNANGA, Kabengele. Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia. **Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação-PENESB.** Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2003. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Uma-abordagem-conceitual-das-noco-es-de-raca-racismo-identidade-e-etnia.pdf>>. Acesso em: 18 de set. de 2020.

PINTO, Flávia da Silva; BERGER William. A questão indígena e a Política de Assistência Social no Brasil. In: BERGER, William (Org.). **No olho do furacão:** populações indígenas, lutas sociais e Serviço Social em tempos de barbárie. Vitória: Editora Milfontes, 2019.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. **Serviço Social e Saúde:** Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2006. ISBN 8524912669. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

ROSA, Francis Maris Soares Correia. A invenção do Índio. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v.9, n.3, p.257-277 jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/58523>>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

SCHMARCZ, Lilia Mortz. **Nem preto, nem branco, muito pelo contrário:** cor e raça na sociabilidade brasileira. 1ª ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

TONET, Ivo. Qual política social para qual emancipação? **SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 279-295, jul.-dez./2015. Disponível em: <[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/13432/11759](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/13432/11759)>. Acesso em: 21 de set. de 2020.