

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
(MESTRADO)**

ROSICLEIA MACHADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS FAMÍLIAS INDÍGENAS EM
CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS**

Dourados/MS, 2020

ROSICLEIA MACHADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS FAMÍLIAS INDÍGENAS EM
CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados para obtenção do Título de Mestre em Sociologia. Área de Concentração: Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Arruda Leite de Barros

Dourados/MS, 2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M149p Machado, Rosicleia

POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS AS FAMÍLIAS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS [recurso eletrônico] / Rosicleia Machado. -- 2020.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Rodolfo Arruda Leite de Barros.

Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Políticas Públicas. 2. Povos Indígenas. 3. Indígenas em contexto urbano. I. Barros, Rodolfo Arruda Leite De. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

TERMO DE APROVAÇÃO

ROSICLEIA MACHADO

POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS FAMÍLIAS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, da Universidade Federal da Grande Dourados, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Rodolfo Arruda Leite
Orientador/Presidente

Prof. Dr. Simone Becker
Membro Titular

Prof. Dr. Antônio Hilário Aguilera Urquiza
Membro Titular

APROVADO EM: 25/05/2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder a sabedoria de produzir essa pesquisa, por me dar discernimento nos momentos mais difíceis que enfrentei durante o curso de Pós-graduação em Mestrado de Sociologia.

Agradeço aos meus familiares, a minha filha Mikaelli Tobias Machado, pela força e por estarem sempre torcendo pelo meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço ao meu esposo Juliano Barbosa Machado, que esteve comigo em todos os momentos do curso, me acompanhando em viagens, aulas e apresentações de trabalhos. Sempre ao meu lado, nos momentos de turbulência e em especial nos momentos de alegrias.

Agradeço a todos os colaboradores e instituições que participaram de minha pesquisa, desde os protagonistas até os professores que compuseram a minha banca de defesa, em especial o professor Rodolfo Arruda Leite de Barros, que sempre me orientou com muita dedicação, assim como os professores Antônio Hilário Aguilera Urquiza e Simone Becker pelos incentivos e orientações.

Por último, não poderia deixar de fora meus agradecimentos à minha Amiga Rosangela Farias da Silva, que esteve comigo desde o início do curso, me incentivando a estudar sempre.

MACHADO, Rosicleia. **Políticas públicas destinadas as famílias indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS**. Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Arruda Leite. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, Mato Grosso do Sul, 2019.

RESUMO

Esta pesquisa baseia-se em uma investigação a respeito das políticas públicas destinadas às famílias Guarani e Kaiowá que vivem em contexto urbano do município de Juti, Mato Grosso do Sul (MS). A abordagem metodológica da pesquisa é de natureza qualitativa, com pesquisa bibliográfica, documental e de campo. As fontes documentais utilizadas pautam-se em documentos e dados oficiais da política de Assistência Social municipal, fontes midiáticas e imagéticas do jornal O Progresso e fontes orais obtidas através da pesquisa de campo, a partir de entrevistas com cinco famílias Guarani e Kaiowá. O objetivo desta pesquisa é analisar as formas de governo por meio de normas, regulamentos e sistemas adotados pelas políticas públicas nas quais as famílias indígenas estão inseridas no contexto urbano do município de Juti/MS. Ademais, atenção será dada às formas de representação dessas famílias pelos órgãos governamentais. A abordagem privilegia o tempo presente como uma forma de captar a experiência dos grupos indígenas urbanos atendidos por essas políticas públicas. A pesquisa justifica-se por sinalizar o período em que os Guarani e Kaiowá passaram a residir na área urbana e receber atendimento das políticas públicas oferecidas pelo município de Juti/MS. O resultado esperado objetiva demonstrar os interesses políticos que impedem o desenvolvimento das políticas públicas na região.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Povos Indígenas, Indígenas em contexto urbano.

ABSTRACT

This research is based on an investigation regarding public policies aimed at Guarani and Kaiowá families who live in an urban context in the municipality of Juti, Mato Grosso do Sul. The methodological approach of the research is of a qualitative nature, with bibliographic, documentary and field research. The documentary sources used are based on official documents and data from the municipal Social Assistance policy, media sources and images from the newspaper *O Progresso* as well as oral sources obtained through the field research and interviews with five Guarani and Kaiowá families.. The objective of this research is to analyze the forms of government through norms, regulations and systems adopted by public policies, in which indigenous families are inserted in the urban context of the municipality of Juti/MS and how these families are represented by government agencies. The approach favors the present time as a way of capturing the experience of urban indigenous groups that are complied by these public policies. This research justifies itself by signaling the period that this group of Guarani and Kaiowá are living in the urban area and being attended by public policies offered by the municipality of Juti/MS. The expected result aims to illustrate the political interests that hinder the development of the public policies in the region.

Keyword: Public Policies, Indigenous Peoples, Indigenous people in an urban context.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1: Tipologia de políticas públicas de Wilson.....21

FIGURAS

Figura 1: Primeira periferia do município de Juti/MS.....53

Figura 2: Grupos de famílias Guarani e Kaiowá.....53

Figura 3: Guarani e kaiowá formam a primeira periferia do município de Juti-MS.....54

Figura 4: As crianças são as mais prejudicadas, com o estado de miséria.....54

Figura 5: Renda per capita.....58

DESENHOS

Desenho 1: Arquitetura dos Guarani e Kaiowá no contexto urbano.....60

Desenho 2: Descrevendo as famílias Guarani e Kaiowa.....68

GRÁFICOS

Gráfico 1: Composição do Produto Interno Bruto- PIB.....87

Gráfico 2: Renda Familiar Per Capita.....89

LISTA DE SIGLAS

ABA - Associação Brasileira de Antropologia
ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
AGEHAB - Agência de Habitação Popular
APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CNV - Comissão Nacional da Verdade
CREDN - Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CDR - Centro de Documentação Regional
CIMI - Conselho Indigenista Missionário
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNH - Carteira Nacional de Habilitação
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro Referência Especializado de Assistência Social
EUA - Estados Unidos da América
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
GAIN - Grupo de Apoio à Indústria Nacional
GMF - Grupos Multifuncionais
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISA - Instituto Socioambiental
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MPE - Micro e Pequenas Empresas
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MEI - Micro Empreendedor Individual

ME - Micro Empresa

MS - Mato Grosso do Sul

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PE - Pequenas Empresas

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido de Frente Liberal

PNH - Política Nacional de Habitação

PSL - Partido Social Liberal

PIB - Composição do Produto Interno Bruto

PNH - Política Nacional de Habitação

RANI - Registro Administrativo de Nascimento de Indígena

RAND - Research And Development

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDHAST - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho

SESAI - Secretaria Especial da Saúde Indígena

SIGPBF - Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SPI - Serviço de Proteção ao Índio

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPILTN - Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TI - Terra Indígena

UCDB - Universidade Católica Dom Bosco

UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO NO CENÁRIO SÓCIO-POLÍTICO ENVOLVENDO OS POVOS INDÍGENAS.....	17
1.1. Tipos de políticas públicas	21
1.1.1. Ciclos de políticas públicas	24
1.1.2. Instituições no processo de políticas públicas e os atores sociais	29
1.1.3. Participação na construção de políticas públicas	33
1.1.4. Estilos de políticas públicas	34
1.1.5. Políticas indígenas ou indigenistas?	35
1.1.6. Estrutura organizacional dos servidores públicos para atender famílias indígenas em contexto urbano.....	46
2 PROCESSO MIGRATÓRIO DOS GUARANI E KAIOWÁ PARA O CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS	53
2.1. Organização Espacial	66
2.1.1. Dinâmica familiar	82
2.1.3. Desemprego e renda	93
3 UMA POLÍTICA DE GOVERNO QUE VIOLA OS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS.....	102
3.1. Panorama das políticas públicas voltadas aos povos indígenas nos últimos 17 anos.....	107
3.1.1. Reflexão sobre os fundamentos ideológicos dos Governos Federais -2003 a 2020.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	136
APÊNDICES.....	145
APÊNDICE A.....	145
APÊNDICE B.....	148
APÊNDICE C.....	150

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende investigar as políticas públicas destinadas às famílias Guarani e Kaiowá¹ que vivem em contexto urbano do município de Juti, no estado de Mato Grosso do Sul (MS). Buscamos avaliar, através de documentos, relatórios, informações governamentais e pesquisa de campo, as formas pelas quais os órgãos estatais interpretam a problemática indígena no meio urbano e desenvolvem práticas, posicionamentos e formas de atuação que precisam ser conhecidas, evidenciadas e discutidas. Essa pesquisa objetiva demonstrar os interesses políticos que impedem o desenvolvimento das políticas públicas na região.

Na legislação constitucional, as políticas públicas visam assegurar determinados direitos de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Porém, nem sempre há compatibilidade entre as intervenções, declarações de vontade e as ações desenvolvidas pelo poder político. Por se tratarem de ações centralizadas e pouco transparentes, as controvérsias no processo de elaboração e execução das políticas públicas estão fortemente relacionadas com a forma de distribuição e redistribuição de poder dentro da máquina pública. Os conflitos políticos no processo de decisões e distribuição de recursos para as políticas públicas, fortalecem o sistema de controle social que, por sua vez, interfere na rede de relações sociais que o poder político mantém sobre a sociedade.

As políticas públicas prometem o desenvolvimento da autonomia social e visam combater a pobreza, mas falham nas implementações das ações sociais devido ao processo de decisão de quem está à frente da governança. O plano de experiência normativo, seguido pelas políticas públicas, nos mostra que o desenvolvimento das ações rege lentamente em função do controle das práticas políticas.

É nessa perspectiva que surge o interesse pelo tema abordado, pois pouco se fala sobre a temática de políticas públicas voltadas aos indígenas em contexto urbano. De um lado, está a negação da etnicidade do próprio indígena, por consequência de diversos tipos de violência sofrida ao longo dos anos; por outro, está a interferência governamental em forma de negação da organização dos povos indígenas e de sua cidadania.

A literatura impregnada do índio genérico sem civilização e sem interesse precisa ser

¹ Apesar de vários estudos apontarem as etnias Guarani e Kaiowá como uma só etnia, a presente pesquisa compreende que são duas etnias distintas que detêm suas peculiaridades, de modo a respeitar suas identidades e culturas. Os Guarani e Kaiowá possuem especificidades dialetais, culturais e cosmológicas, diferenciando sua forma de ser.

desconstruída Os estigmas dessa natureza caem com mais intensidade sobre os indígenas em contexto urbano. Para isso, é preciso conhecer a forma de organização econômica e social dos grupos, sua política interna e externa.

Para tanto, a pesquisa não projeta postular uma reflexão acabada sobre uma realidade estática dos Guarani e Kaiowá. Sobretudo, busca-se pensar junto à eles, pensar em estratégias que possam superar os discursos negativos e preconceituosos da sociedade anti-indígena².

Nesse novo cenário em que as famílias indígenas estão inseridas, tais mecanismos de poder e controle não podem mais funcionar a partir de uma área de conforto em que o governo se posiciona. As exigências e posicionamentos devem ser repensadas em um reencaminhar de novas práticas, não só espaciais e temporais, mas também sociais, culturais, políticas e econômicas. Isso impõe ao mundo, às profissões e às pessoas, a necessidade de incorporarem um novo sentido em suas vivências e práticas profissionais, no intuito de corresponderem às novas exigências societárias.

Dessa forma, não poderia deixar de lado toda experiência que adquiri como profissional da área de Serviço Social, estatutária efetivada pela prefeitura municipal de Juti/MS desde 2012, lotada na Secretaria de Assistência Social. Oito anos no cargo, trabalhando diretamente com famílias indígenas em contexto urbano, na promoção de acesso às políticas públicas e sociais.

Diante de tantas problemáticas e dificuldades em relação ao desenvolvimento sociocultural e econômico do indígena em contexto urbano, que se choca com o capital de crenças, valores e tradições de uma outra sociedade. O interesse pela pesquisa surge como forma de encontrar instrumentos que venham garantir o acesso às políticas públicas, garantindo o respeito às diversidades culturais, às formas de organizações sociais, crenças, religião, meio de produção, entre outras.

Como hipótese dessa pesquisa, suponho que toda essa problemática possa estar relacionada com a questão da falta de cumprimento da demarcação de terras indígenas, direito previsto na Constituição Federal de 1988 e que vem sendo violado a muito tempo, sobre interferências ideológicas dos aspectos políticos.

As políticas públicas para famílias indígenas em contexto urbano não conseguem se realizar efetivamente devido ao modelo econômico seguido pelo governo, que está centralizado na economia de exportação de *commodities*, a exemplo do milho, da soja, e da cana-de-açúcar, o

2 Sociedade Anti-indígena é aquela que defende o racismo etnoreferenciado, que tem como base apenas a sua descendência, desconsiderando às populações nativas. Essa sociedade não considera o reconhecimento dogmático do caráter de humanidade e nem os direitos constitucionais das populações indígenas.

que inviabiliza tais objetivos. Este modelo também se relaciona com o descumprimento da Constituição de 1988 no que se refere à demarcação de Terras Indígenas, como consta nos artigos 231 e 232. É neste íterim que a falta de território afeta diretamente a organização social dos indígenas, resultando no crescimento das vulnerabilidades sociais relacionadas com o desequilíbrio das políticas públicas e suas consequências para os serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988 é um marco para a conquista e garantia dos direitos dos povos indígenas. Deste modo, a presente pesquisa busca evidenciar como é realizada a promoção de ações das políticas públicas e direitos diferenciados à população indígena em contexto urbano. Analisando as diretrizes da Constituição Federal de 1988, é relevante evidenciar o seguinte parágrafo, que consta nos artigos supracitados: "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" (BRASIL, 1988, Art. 231). .

O objeto de pesquisa foi conduzido pela análise de diversas fontes documentais da rede pública municipal, com destaque para a Secretaria Municipal de Assistência Social, que forneceu o maior número de informações, sendo estas de várias instâncias que sustentaram o estudo.

O objetivo geral é analisar as normas, regulamentos e sistemas que regem as políticas públicas acessadas por famílias indígenas inseridas em contexto urbano, assim como sua representação pelos órgãos governamentais e a influência dos regimes políticos adotados pelos governos na execução das políticas públicas. Os objetivos específicos buscam compreender 1) como as políticas públicas garantem ou não os direitos humanos aos indígenas em contexto urbano; 2) como os indígenas que vivem na cidade são representados pelas políticas públicas; 3) verificar como são realizados e oferecidos os serviços públicos aos indígenas em contexto urbano e debater o que a família indígena representa para a administração municipal de Juti/MS na perspectiva de políticas públicas.

Essa pesquisa justifica-se pela sua relevância sociocultural para o município de Juti/MS, principalmente em defesa dos direitos sociais dos indígenas Guarani e Kaiowá que vivem em contexto urbano, que venho acompanhando durante a execução de meu trabalho. Esse estudo também irá contribuir para a historiografia do Município de Juti/MS, principalmente pelo fato de não haver nenhuma produção acadêmico-científica a respeito da referida temática sobre esse município. O referencial teórico partirá de autores contemporâneos e os conceitos operadores das políticas públicas serão utilizados como instrumento de pesquisa, relacionados com a teoria de

controle e dominação social que as instituições públicas e os atores políticos (profissionais do governo) exercem sobre esses respectivos sujeitos acometidos pela desigualdade, visto que o próprio sujeito se insere nesse sistema para sobreviver. Weber chama essa ação de dominação tradicional, onde a obediência se dá por motivos de hábito. Não só a estatal, mas toda ordem jurídica influencia diretamente, a distribuição de poder e dominação dentro da comunidade envolvida, seja ela econômica ou de qualquer outra natureza. Weber (1999) define o poder como uma ação social de vontade própria, imposta por uma ou por mais pessoas, mesmo contra a oposição de outros participantes e a dominação, um caso especial de poder:

Por um lado, a dominação em virtude de uma constelação de interesses (especialmente em virtude de uma situação de monopólio), e por outro, a dominação em virtude de autoridade (poder de mando e dever de obediência). O tipo mais puro da primeira é a dominação monopolizada no mercado, e, da última, o poder do chefe de família, da autoridade administrativa ou do príncipe (WEBER, 1999, p. 188-189)

Essa posição monopolizada no mercado do capital costuma exercer influência dominadora. Ela evidencia a existência de uma trama institucional de interesses particulares. É nessa perspectiva que podemos adentrar nas conjunturas de relações de poder e controle social que os povos indígenas se imbricam a partir de sua migração para o contexto urbano e nas condições socioeconômicas e culturais em que estão inseridos. Essas tessituras geram efeitos sobre a existência de tais relações no interior dos sistemas de políticas públicas, reflexão que nos inspira a pensar que "[...] qualquer sentido que a história tenha, “nós” teremos de criá-lo pelas nossas ações. Não obstante, a verdade é que embora estejamos todos dentro da história, nem todos possuímos igual poder de fazê-la” (MILLS, 1969, p. 33).

De acordo com Mills (1969, p. 33), “[...] não temos todos, o mesmo acesso aos meios de poder que existem, nem influência igual sobre sua aplicação”, ou seja, qualquer grupo ou indivíduo é limitado, seja pelos meios técnicos ou institucionais de poder. Devido à ampliação dos meios de produção e reconstrução estarem mais centralizados, em um primeiro momento pode se dizer que os indígenas dependem, em grande parte, dos Municípios e Estados para sua subsistência. Como resultado dessa dependência, o indígena é constantemente retratado pela população em condições de miséria, violência e abandono, o que resulta na interferência de servidores públicos em seu território, reforçando a sua condição de subalterno.

Devido ao não cumprimento da política de demarcação dos territórios indígenas, é possível pensar acerca do crescimento da migração para os centros urbanos, uma vez que esse

movimento provoca o aumento da vulnerabilidade cultural, econômica e políticas dessas famílias indígenas em razão dessa migração forçada, o que afeta ainda mais a organização dos grupos indígenas.

Com o crescimento da sociedade urbana e das diversidades multiculturais, o quadro de servidores públicos da rede pública municipal apresenta dificuldades para trabalhar com a questão social do indígena em contexto urbano. A falta de instrumentos de trabalho e capacitações profissionais para lidar com tais situações promove, muitas vezes, a negação da identidade. Muitos indígenas, de uma forma ou de outra, se sentem diminuídos na sociedade, obrigados a renunciar a sua cultura ancestral e seu modo de vida.

Os índios Guarani e Kaiowá, são acostumados com regiões de matas, campos e rios, território assim simbolizado conforme os sistemas culturais das etnias. Esses povos guardam tradições de tempos muito antigos, que trazem na memória os mitos e rituais que eles próprios ressignificam em seu cotidiano no contexto urbano. Atualmente, são povos que sobrevivem de plantações pequenas, alternadas com pouco acesso à caça e programas sociais implantados pelo Governo Estadual, Federal e da mão de obra informal nas plantações de frutos, mandioca e cana-de-açúcar.

Observando sob este prisma cultural, os Guarani e Kaiowá dentro do contexto urbano são forçados a uma colonização cada vez mais moderna, sobre os efeitos da expansão econômica e demográfica. Porém, demonstram bastante flexibilidade e adaptação. A grande questão envolve as opressões sofridas no contexto urbano por falta de políticas públicas diferenciadas, ausência que gera a exclusão desses grupos nas rede de relações sociais.

No contexto urbano, devido a exclusão das redes de relações sociais, os Guarani e Kaiowá deixam de lado alguns aspectos fundamentais das organizações sociopolíticas vivenciadas na aldeia, como consequência à falta de recursos para produzir. O governo, por sua vez, só demonstra interesse e preocupação por aquela sociedade que gera capital e lucro para os cofres públicos. Quem não produz, fica desassistido pelo governo.

Diante da falta de território, os Guarani e Kaiowá são levados a priorizar o português, as vezes em detrimento da língua materna, o que também ocorre com as práticas religiosas relacionadas com o meio ambiente. Há um sentimento de vergonha das manifestações, contra suas crenças e costumes. A nova organização social e cultural causa estranhamento e pode ser estereotipada no ponto de vista do observador não-indígena. A nova geração de crianças e adolescentes indígenas em contexto urbano não são influenciados pelos pais a praticarem a língua

materna, tampouco os costumes culturais. Durante a pesquisa de campo, em alguns relatos das entrevistadas, foi possível observar que os indígenas em contexto urbano, ao se relacionarem com os indígenas aldeados, sofrem preconceitos por não entenderem a língua da própria etnia.

De acordo com Pereira (2009), esse estranhamento está relacionado com o choque cultural que o indígena sofre ao se relacionar com outros segmentos sociais e culturais. A destruição da base cultural não implica necessariamente a morte da cultura. Para Pereira (2009), a modernidade contemporânea fornece novos conhecimentos, instrumentos para a rearticulação dos grupos étnicos, marcando a ressignificação da tradição cultural.

A partir do cenário problemático descritivo a respeito das políticas públicas direcionadas às populações indígenas, os procedimentos metodológicos foram divididos em três etapas: a primeira foi de estudo bibliográfico, coleta das fontes, seguida do tratamento dos dados; a seguir, foi realizada a análise das fontes documentais, midiáticas, iconográficas e imagéticas, encontradas em publicações jornalísticas e acadêmicas. A análise documental contemplou alguns documentos do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de legislações municipais, impressos, documentos oficiais da política municipal de Assistência Social, entre outros documentos que foram atribuídos conforme a necessidade da pesquisa.

Para a primeira etapa, antes de discutir sobre a temática da pesquisa, é importante ressaltar o que Mendes (2011, p. 205) fala sobre o processo de trabalhar com as fontes: “é preciso, antes de tudo, observar que, desde algumas décadas, a História tem ampliado significativamente seu conceito de fontes, considerando que tudo constitui fonte para os estudos históricos”. As fontes não consistem apenas em escritos, mas sim nos diversos objetos e nas suas singularidades. A pesquisa se norteia trilhando as fontes de documentos, histórias orais, escritos, imagens midiáticas, fotografias e outros documentos. Ao serem exploradas, essas fontes orais devem recair ao crivo do pesquisador: “[...] além disso, é importante assinalar que em uma mesma época, podem existir diferentes maneiras de interpretar a história.” (MENDES, 2011, p. 205) Tanto o documento quanto a fonte oral são constituídos a partir da memória. Sendo assim, todo objeto de fonte não é neutro, há interferência do contexto em que o sujeito está inserido.

Mendes (2011) salienta que as fontes informativas, não foram feitas especificamente para serem fontes, tiveram outras finalidades, que trás vários sentidos para o objetivo do pesquisador. Nas mãos do pesquisador, elas se transformam em fontes ao serem exploradas com a finalidade de obter informações/verificações, impulsionada pela busca de descoberta da problemática investigada.

É pertinente afirmar que o diferencial está na forma que o pesquisador vai tratar e interpretar as fontes para desvelar os fenômenos históricos, sociais, econômicos e culturais. Talvez esta seja a mais importante das etapas de uma pesquisa. O condicionamento de cada etapa exige um rigor metodológico com finalidades traçadas no aparato teórico, uma clivagem para não direcionar-se em ideias pré-concebidas, na qual o sujeito assinala um importante papel na formulação das hipóteses e conclusões no tratado com as fontes.

A segunda etapa da pesquisa recorreu à metodologia da História Oral, seguida de estudo de campo, através de gravações de áudios registrados na íntegra para evitar equívocos de interpretação da oralidade. Para os desdobramentos do estudo de campo foram consideradas as histórias vivenciadas e relatadas por cinco famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano. Foram entrevistadas cinco mulheres, devido a ausência de seus companheiros, visto que as histórias foram relatadas na residência de cada família. O ambiente familiar permite que a pessoa se sinta mais tranquila e segura. As histórias foram gravadas por intermédio de autorização, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento (TCLE).

A história oral foi tão importante para a pesquisa, que adentrei profundamente para ouvi-las, sem pressa, e passei a sentir a emoção de cada palavra e sentimento que as entrevistas transmitiam. Compreendo a história oral como a busca da memória no território, que no caso do presente estudo, evidenciou todo o percurso da pesquisa através do inventário histórico/cultural que cada interlocutora realizou ao analisar sua própria vida.

Para desenvolver a metodologia da história oral é preciso realizar uma boa entrevista, que começa pelo interesse e pelo respeito do entrevistador. É preciso demonstrar compreensão e simpatia pela opinião do outro, ficar calado e ouvir, sem impor condições e ideias já formadas. A tentativa de discordar do informante irá fornecer informações inúteis ou enganosas para a pesquisa. Quanto mais dados, mais provável e positivo se torna o resultado da pesquisa (THOMPSON, 1992).

De modo geral, quando o entrevistador já possui algum conhecimento básico sobre o assunto, é possível ligar as ideias reais da história oral e situar a participação do informante no interior dos acontecimentos. De acordo com Thompson, o entrevistador precisa ter destreza, como o exemplo de George Ewart Evans (1987), que permanecia tranquilo e sem pressa durante suas entrevistas, dando liberdade para o informante:

[...] Todo o tempo que quiser para ir em qualquer direção... “Deixa que a entrevista flua. Nunca procuro controlá-la. O menos que se pode fazer, é orientá-la e procuro fazer o menor número de perguntas. Todo o tempo necessário, toda a fita necessária, e poucas perguntas. Essas poucas perguntas, baseiam-se em longa experiência, associada em uma ideia clara, obtida antecipadamente, sobre o que cada um dos informantes pode relatar (THOMPSON, 1992, p. 257-258).

O objetivo de deixar fluir a história oral, de dar a oportunidade ao sujeito da pesquisa de uma entrevista livre, é construir um registro subjetivo de como o indivíduo enxerga sua própria vida - na sua totalidade ou por partes - atribuindo sentido nas lembranças que mais se destacam e separando as que precisam ser lembradas para melhor compreensão. Thompson deixa claro que as entrevistas não devem ser totalmente livres, deve-se estabelecer um contexto social e dar a liberdade para as informações surgirem.

De acordo com Thompson (1992), a história oral faz parte do resgate da memória nacional, pois possibilita a preservação da memória física e espacial do indivíduo que evidencia os fatos em coletividade. É uma dimensão viva, que faz o historiador trazer novos sentidos para a pesquisa. A narrativa e o material já produzido são fontes que se complementam mutuamente.

Para Joutard (2000) a história oral é ouvir a voz dos excluídos e dos esquecidos e trazer à luz as realidades, de uma forma que a escrita não consegue transmitir: testemunhar, revelar as situações de extremo abandono, sofrimento e descaso com alguns indivíduos, principalmente os mais desfavorecidos: “[...] O oral nos revela o ‘indescritível’, toda uma série de realidades que raramente aparecem nos documentos escritos, seja porque são considerados ‘muito insignificantes’ - é o mundo da cotidianidade - ou inconfessáveis” (JOUTARD, 2000, p. 33). Para Joutard, são elementos impossíveis de se transmitir pela escrita.

Os escritos são insuficientes para descrever a realidade, pois a realidade é tão complexa, que o contexto que se envolve o indivíduo muda constantemente, precisando ser complementado pelas pesquisas orais. A história oral permite ao indivíduo fornecer informações preciosas e conhecer as fraquezas da memória, que podem variar com o tempo, entrando na capacidade do esquecimento (JOUTARD, 2000). Nesse sentido, seria inadequado não ouvir os indivíduos e entender a insegurança que sentem no contexto urbano ao procurarem os direitos sociais, políticos e culturais. São situações as quais evidenciam as diversas formas de exclusão e abandono por parte dos servidores públicos e dos atores políticos. A terceira etapa é transcrever as informações colhidas das fontes documentais e das entrevistas realizadas com as cinco famílias indígenas Guarani e Kaiowá e responder a problemática da pesquisa.

Para responder às perguntas de pesquisa elencadas, a investigação do processo de

migração dos grupos indígenas para o contexto urbano foi acompanhada de pesquisa e levantamento histórico da movimentação desses grupos. Este cenário está relacionado com o retrocesso da política indigenista, que reflete em ondas migratórias para as cidades.

Desse modo, o cenário problemático das demarcações de TIs envolve todo um contexto de luta e fragilidade dos povos indígenas na região do município de Juti e no estado do Mato Grosso do Sul, que por sua vez é o segundo Estado com a maior população indígena do Brasil, com diversidade demográfica de múltiplos ethos culturais. O MS também é o segundo maior estado em número de terras com as demarcações em risco: 29 territórios ainda não foram homologados e estão em processo de demarcação, conforme declarações da FUNAI para o site Campo Grande News.

A expropriação histórica das terras indígenas no MS resultou no confinamento dos Guarani e Kaiowá em 8 pequenas reservas. Muitos grupos perderam suas terras e foram incorporados como mão de obra nas fazendas, nas usinas e em atividades urbanas. Com o território drasticamente reduzido, a reprodução física e cultural dos indígenas no MS é dificultada (AGUILERA URQUIZA, 2013).

Limbert (2012, p. 248-249) aponta os efeitos sentidos pelos índios em contexto urbano:

As dificuldades que os índios enfrentam nos centros urbanos chegam a produzir um efeito de sentido de ironia, às palavras do estatuto do índio que dizem que “os silvícolas que vivem fora das aldeias são considerados como integrados e conseqüentemente emancipados”, pois, se eles realmente se sentissem integrados e emancipados, não sentiriam a necessidade de se associarem para se proteger “dos males da sociedade envolvente”.

Para Limbert, os índios em contexto urbano não se sentem integrados e emancipados, não se sentem representados por nenhum órgão estatal no que se refere sua cultura e nem pelas políticas públicas locais. Esses são os efeitos que refletem no cotidiano dos indígenas que vivem em contexto urbano.

Conforme Aguilera Urquiza (2013), às aldeias não oferecem condições necessárias para a reprodução das relações sociais que ainda estão presentes nos imaginários da população indígena. Sendo assim, grande parte dos *tekoha* no MS foram desterritorializados em decorrência da ocupação realizada pelos colonizadores. Durante essa ocupação, os indígenas foram expulsos, assassinados, ou mesmo mortos por epidemias. A partir do século XX o Brasil passou a expandir as fronteiras do agronegócio, com a exportação de matérias primas. Com a expansão, as terras

que deveriam ser demarcadas foram ganhando escrituras e novos donos.

Segundo o advogado Lucas Sued, colunista do site JusBrasil, o agronegócio representa mais de 22% da riqueza total produzida no país/ dessa forma, o governo aposta no crescimento sucessivo da produção de grãos, destacadamente a soja, com 2,3% ao ano. Mato Grosso do Sul é alvo de disputas e conflitos territoriais por estar localizado na região que mais produz soja, com índices que chegam a 45% de produção total do Estado (SUED, 2015).

O fato é que, as discussões de demarcações de TIs têm um longo histórico de omissões e essa situação continua a se alastrar no século XXI. O cenário político brasileiro, continua voltado para o crescimento do agronegócio, apoiado pelo Legislativo e pelo Executivo.

No norte do país, obras gigantescas como as Hidrelétricas na Amazônia e a transposição do Rio São Francisco causam profundos impactos na região, enquanto o governo fortalece o poder ruralista e promove a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 215/2000, que transfere do Executivo para o Legislativo o poder de decisão sobre a restrição, a demarcação e a ampliação de terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação.

Sem apoio das instituições públicas e fragilizados com a perda territorial, alguns povos indígenas foram confinados pela ditadura civil-militar e, conseqüentemente, acabaram se tornando mão de obra barata para ruralistas, a exemplo das derrubadas das florestas e para a agroindústria (PEREIRA, 2012). Outro problema enfrentado pelos indígenas em consequência da perda da terra é a grande procura de trabalho assalariado em empresas fora do seu município, isso tem provocado ausências por longo período na aldeia, o que compromete o seu papel na organização social do grupo.

A ausência dos homens por longos períodos, a degradação ambiental e a pouca disponibilidade de terras nas reservas dificultam o plantio de roças suficientes para arcar com os encargos que envolvem a realização das atividades políticas e rituais. Isto dificulta ou mesmo impede o desempenho dos papéis sociais, tanto masculinos como femininos, imprescindíveis ao fortalecimento e consolidação de parentelas emergentes, dificultando a replicação dessa modalidade organizacional ao longo do tempo. Compromete também o estabelecimento de redes ampliadas de alianças entre as parentelas que configuram um tekoha.³ (PEREIRA, 2012, p. 128)

A ausência do chefe de família por longos períodos, interfere na participação do homem adulto na relação social do grupo familiar, aumentando a desagregação do grupo. Esse período de afastamento dificulta a consolidação da parentela forte e intensifica a separação dos indivíduos no

³ Território ancestral Guarani e Kaiowá, que reúne as condições ambientais para realizar o sistema cultural que define seu modo de ser. (OLIVEIRA; PEREIRA, 2009, p. 52)

tekoha, pois a imposição das demarcações de terras indígenas representa um grande massacre na organização familiar não só dos Guarani e Kaiowá, como para outras etnias.

Por conta do desequilíbrio da política indigenista, do aumento do agronegócio e com o modelo de desenvolvimento baseado na exportação de *commodities*, os territórios indígenas foram reduzidos e as famílias passaram a enfrentar sérios problemas sociais e econômicos. Entre os problemas estruturais destacam-se: o alcoolismo; o alto índice de desnutrição; doenças infectocontagiosas, que provocaram a morte de muitos indígenas; violência interna entre os grupos, com a sobreposição de lideranças nas aldeias e disputas entre famílias; reordenação da organização familiar; a substituição das práticas religiosas tradicionais pelas crenças religiosas neopentecostais; e as elevadas taxas de suicídio entre jovens e mulheres Guarani e Kaiowá (VIEIRA, 2013).

Essas problemáticas têm impulsionado o processo de migração dos indígenas para a cidade, a sustentabilidade econômica das famílias na aldeia e torna-se insuficiente para sua sobrevivência. Podemos atribuir estas questões ao longo processo de colonização, que se materializa na expansão das frentes de colonização estatais no centro-oeste brasileiro em meados do século XIX, com a exploração da erva-mate nativa pela Companhia Matte Laranjeiras, dando início à desterritorialização e aos deslocamentos forçados dos Guarani e Kaiowá, assim como a exploração intensiva da mão de obra dos indígenas na empresa.

Com uma área de 5.000.000 hectares a Resolução nº 103, de 15/07/1895 torna a Companhia Erva Matte Laranjeiras a maior arrendatária de terras devolutas em todo o Brasil, com fortes influências de políticos do Estado: “[...] com o advento da República, as terras devolutas passam para a responsabilidade das Constituições dos Estados, o que favorece os interesses da Empresa” (BRAND *et al.*, 2005, p. 1). O SPI por sua vez, como estratégia de preparar a região para a migração de colonos e a ocupação do território dos Guarani e Kaiowá, apoiou-se nas concessões feitas a Companhia Erva Matte Laranjeiras para confinar os grupos indígenas.

O processo de exploração e a negação das demarcações de TIs apoiados pelo Estado, foi um dos grandes propulsores responsáveis pela problemática desses movimentos do confinamentos que as famílias indígenas pereceram e perecem ainda.

A área de concentração da Companhia Erva Matte Laranjeiras foi sucessivamente ampliada pelo apoio de influentes políticos, como Joaquim Murinho, ministro da Fazenda no governo de Campos Salles, primeiro governador constitucional do período republicano, eleito em

20 de agosto de 1891; e o general Antônio Maria Coelho, governador provisório do estado de Mato Grosso.

Atingindo toda a comunidade Guarani e Kaiowá, a expansão da Companhia levou ao engajamento dos indígenas na exploração da erva-mate e de todo o seu preparo. Aparentemente, parecia ser uma boa oportunidade de trabalho, pois a Companhia Matte Laranjeiras oferecia produtos em troca da força de trabalho indígena. Como forma de alienamento, a Companhia fornecia adiantamento de alimentos nos armazéns da empresa, como forma de selar o compromisso com os indígenas. Esse método foi utilizado por mais de meio século - quando o compromisso não era cumprido, os indígenas eram caçados e aqueles que resistiam eram mortos:

João Aquino e Jorge Paulo confirmam a fuga de trabalhadores da Companhia antes de pagarem suas contas nos armazéns da Empresa. “(...) quando fugia algum índio do serviço dele, da Companhia, aí mandava. Tem, também, como é pistoleiro e mandava o pistoleiro atrás. Se acha, mata e deixa lá” (BRAND *et al.*, 2005, p. 6).

Desesperados, diante de uma dívida sem fim, a fuga era a única alternativa, comumente levada ao fracasso. Contudo, os indígenas que tinham cargos de empreiteiros, viam na Companhia Matte Laranjeiras a oportunidade de conseguir mais produtos para a sobrevivência das famílias. Também conheciam toda a extensão das plantações, que favorecia eventuais fugas se precisassem (BRAND *et al.*, 2005).

Sem apoio e proteção, os Guarani e Kaiowá eram desassistidos pelo órgão indigenista SPI e pelo Estado, sofreram todos os tipos de violências, como a redução do território. A nova Lei nº 725, de 24 de setembro de 1915 possibilitou a renovação do arrendamento da Companhia Matte Laranjeira para 1.440.000 hectares e liberou a venda de lotes de até 3.600 hectares para interessados, tornando as TIs um comércio formal (BRAND *et al.*, 2005).

Considerando o descaso do Estado e do SPI com os Guarani e Kaiowá, podemos afirmar que naquela época a democracia era configurada de acordo com as leis e princípios da sociedade capitalista e de acordo com a cultura, os valores e as necessidades dessas. No entanto, o mesmo cenário ainda permanece muito presente no século XXI: apesar de todas as resistências dos grupos indígenas, é possível sentir as dores de uma sociedade pouco representada pelo Governo.

Em muitas situações os indígenas ficam excluídos desse sistema democrático, em que até mesmo seus interesses precisam da interferência do não-índio para serem levados a termo. Isso não significa que são representados pelas instituições governamentais, pois seguem uma hierarquia já imposta pelo governo. Muitos dos Guarani e Kaiowá do município de Juti/MS

acreditam na representatividade protetora, que não acontece de fato.

De acordo com Foucault (1979, p. 134), as fragilidades acontecem quando não existem o empoderamento dos indivíduos: “O poder é mal, é feio, é pobre, estéril, monótono, morto; e aquilo sobre o qual o poder se exerce é bem, é bom, é rico”. Foucault não acredita que a produção das relações de poder se lancem apenas de cima para baixo, porque a relação de poder é desigual e relativamente estabilizada entre suas forças e potências portanto, sempre irá existir uma força/poder em cima e outra embaixo, tudo depende do momento e da ação. (FOUCAULT, 1979).

Diante da afirmação de Foucault, podemos refletir que os grupos indígenas em contexto urbano demonstram suas necessidades culturais diretamente através da socialização com outros segmentos sociais e públicos. Talvez a forma como essas necessidades culturais os representam que os remetem ao enquadramento de dominação. Por outro lado, a socialização permite que os indígenas em contexto urbano se estruturam de forma objetiva. Isso acontece quando o indivíduo sente o pertencimento ao território. Ao sentir esse pertencimento, o indivíduo passa a ponderar as escolhas, não permitindo a fácil indução às promessas do Estado. Por conseguinte, a construção da identidade e a resiliência são os pressupostos que irão nortear o protagonismo do indivíduo.

Contudo, ao se integrar à sociedade para se instruir em defesa de sua cultura e etnia, o indígena sofre com a mudança cultural, uma capacidade transformativa do sujeito social em se adaptar a uma nova sociedade. Esse entremeio em que se encontram, colaborou por muito tempo para a subalternidade dos indígenas. Mas a resistência crítica de uma contextura formada por indígenas no contexto urbano vem mudando esse cenário catastrófico.

Para Hall (2003, p. 248), foi através da resistência que a tradição popular ganhou forma: “[...] É por isso que a cultura popular tem sido há tanto tempo associada às questões da tradição e das reformas tradicionais da vida”. Isso explica o motivo pelo qual o tradicionalismo é tão mal interpretado e entendido como produto conservador e anacrônico (HALL, 2003).

Por sentirem o processo acelerado de mudanças estruturais devido a mobilidade, alguns indígenas em contexto urbano - principalmente os não alfabetizados - não têm consciência da complexa ligação entre suas vidas e o que sua cultura representa para a história mundial e para a luta dos direitos humanos. Segundo Mills (1969):

Os homens comuns não sabem, quase sempre, o que essa ligação significa para os tipos de ser em que se estão transformando e para o tipo de evolução histórica de que pode participar. Não dispõem da qualidade intelectual básica para sentir o jogo que se processa entre os homens e a sociedade, biografia e a história, o eu e o mundo. (MILLS, 1969, p. 10)

Com embasamento na teoria de Mills, é preciso olhar para as situações de forma diferente da que estamos acostumados a ver, compreender a existência das coisas e da humanidade dentro da perspectiva capaz de situar simultaneamente a história, a biografia e a estrutura social do indivíduo. É preciso respeitar a nova organização social que existe nos contextos urbanos e incluí-las nas mesmas condições de direitos.

O fato do conjunto da sociedade não-indígena não ter conhecido as modificações catastróficas de outras sociedades se deve a fatos históricos, que estão hoje se tornando apenas história esquecidas. É dessa forma que a sociedade não-indígena enxerga a cultura indígena, como apenas história, pois as inquietações e as negações pessoais originam-se do meio mais próximo e das questões públicas da estrutura social e da política em que a sociedade vive. Cabe salientar que o cenário cultural indígena está muito presente no contexto urbano, mas é preciso fundamentar-se na necessidade de conhecer o sentido sociocultural e histórico desses indivíduos enquanto sociedade.

Dessa forma, Mills (1969, p. 14-15), destaca que as inquietações e as negações pessoais são instrumentos essenciais da imaginação, pois possibilita distinguir as experiências pessoais em certas proporções, bem como sua atividade consciente. Assim, Mills define que é preciso ter consciência da ideia da estrutura social do indivíduo ou dos grupos, saber analisar com cautela para que seja possível identificar as ligações entre os diversos ambientes, mesmo de escala pequena: "O que precisam, o que sentem precisar, é uma qualidade de espírito que lhes ajude a usar a informação e a desenvolver a razão, a fim de perceber, com lucidez, o que está ocorrendo no mundo e o que pode estar acontecendo dentro deles mesmos" (MILLS, 1969, p. 11).

Mills propõe que o indivíduo deve associar sua biografia à realidade histórico-social, e que é necessário conhecer o sentido social e a situação em que esses sujeitos se encontram, ou seja, o período no qual sua situação e seu ser se manifestam. É nessa perspectiva que circundam as manifestações históricas dos indígenas em contexto urbano e dos que convivem em aldeias e reservas, entre lutas e reivindicações por respeito, por direito cultural, por território e por políticas públicas voltadas aos indígenas.

As frentes de expansão econômicas têm afetado o *modus vivendi*⁴ desses grupos e ilustra desastrosamente as condições históricas atuais das famílias indígenas. A disputa por posições políticas tem aumentado a persistência dos atores políticos pelos padrões coloniais de poder que, por sua vez, não tem se preocupado com as dimensões operativas das políticas públicas, tampouco com os indígenas.

O Capítulo I, intitulado “Políticas Públicas: Análise e desenvolvimento no cenário sócio-político envolvendo os povos indígenas” inicia com a contextualização do surgimento das políticas públicas no Brasil, evidenciando as normas, regulamentos e sistemas adotados para sua efetivação. Aborda também as ações dos servidores públicos e atores políticos, tomando como perspectiva o processo de urbanização do município de Juti/MS.

No Capítulo II, intitulado “Processo migratório dos Guarani e Kaiowá para o contexto urbano do município de Juti/MS”, é apresentado o recorte temporal da movimentação desses grupos para o contexto urbano do município. Neste capítulo são contextualizados os conflitos territoriais entre ruralistas da região e indígenas, em confronto com a burocracia do processo de desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao povos indígenas e da morosidade das ações do poder governamental sobre as demarcações de terras indígenas.

O Capítulo III, intitulado “Uma política de Governo que viola os direitos humanos dos povos indígenas”, começa contextualizando o Volume II da Comissão Nacional da Verdade (CNV), colegiado instituído pelo governo do Brasil para investigar as graves violações de direitos humanos ocorrida entre 1946 a 1988, violações praticadas por servidores do sistemas público. Possibilita uma reflexão panorâmica, dos últimos 17 anos das políticas públicas voltados aos povos indígenas, fundamentando sobre as ideologias políticas dos Governos Federais de 2003 a 2020.

4 Maneira de viver; modo de se portar na vida, de conviver, de sobreviver: a modernidade marca grandes transformações no *modus vivendi* do homem (DICIO, online).

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO NO CENÁRIO SÓCIO-POLÍTICO ENVOLVENDO OS POVOS INDÍGENAS

Neste capítulo, será realizada uma discussão teórica-metodológica para ancorar a análise da pesquisa. Essa fundamentação inicia-se com uma breve contextualização da origem epistemológica das políticas públicas enquanto área de conhecimento para as diversas modalidades às quais se relacionam. Procura-se entender a trajetória e seus desdobramentos no cenário atual em que os povos indígenas estão inseridos. Este trabalho objetiva demonstrar os interesses políticos que impedem o desenvolvimento das políticas públicas na região.

Deste modo, iremos fazer uma breve revisão bibliográfica a respeito de políticas públicas. Essa sequência servirá de base para ancorar os capítulos II e III.

O surgimento das políticas públicas deu-se nos Estados Unidos, com as consequências da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, uma ferramenta utilizada pelo governo como forma de enfrentar as crises. A introdução das políticas públicas como ferramentas de decisões do governo teve início na área acadêmica e na área de conhecimento geral em 1948. O introdutor de análise da primeira política pública no governo dos Estados Unidos da América (EUA) foi Robert McNamara, que estimulou a criação da Research And Development Corporation (RAND), organização não-governamental totalmente financiada por recursos públicos. Porém, foi Douglas Aircraft Company que a efetivou. Era um trabalho realizado por um grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros e sociólogos dispostos a comprovar que a guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. Eles se embasaram na teoria dos jogos de Neuman (SOUZA, 2006).

Na teoria clássica em que condiz a área das políticas públicas, existem quatro renomados fundadores, considerados pais da área das políticas públicas, sendo estes: Harold Lasswell, sociólogo, cientista político e teórico da comunicação estadunidense; ele é considerado um dos fundadores da psicologia política e foi introdutor da expressão *policy analysis*, que significa análise da política pública; Herbert Simon, pesquisador nos campos de psicologia cognitiva, informática, administração pública, sociologia econômica, e filosofia; Charles Edward Lindblom, acadêmico americano, professor Emérito de Ciência Política e Economia na Universidade de Yale, foi presidente da Associação Americana de Ciência Política e da Associação de Estudos Econômicos Comparativos e diretor da Instituição de Estudos Sociais e de Políticas de Yale; e David Easton, um cientista político do Canadá, conhecido por sua aplicação da teoria de sistemas para as ciências sociais e para as políticas públicas, contribuiu em esclarecer os fenômenos

políticos através dos conceitos e ferramentas fornecidos pela Teoria dos Sistemas, trabalho ilustrado em seu texto *Scheme for Political Analysis*. Para David Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e principalmente dos grupos de interesses, uma vez que estes influenciam os resultados e os seus efeitos (SOUZA, 2006).

A política de governo já vinha despertando a atenção dos analistas econômicos e da área acadêmica, tanto nos países centrais como nos países periféricos. Com a transição do autoritarismo para a democracia, nasce entre o final dos anos 1970 e o começo de 1980 a área de estudos de políticas públicas no Brasil. Esse processo impulsionou a densidade acadêmica, associações científicas e grupos de trabalhos de políticas públicas.

No início da década de 80, os especialistas e pesquisadores que vinham se dedicando na área das políticas públicas se preocuparam com a forma adotada pela reforma dos sistemas de proteções sociais, seguidos pelo autoritarismo e interesses individuais já impostos na década de 70, que se delimitavam nas políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, habitação, saneamento e enfrentamento à criminalidade. Na década seguinte, já iniciado o século XX, surgem novas reformas na economia e na distribuição de competências entre as esferas de governo, uma forma de buscar compreensão nas mudanças inscritas na nova Constituição Federal, ou até mesmo entender as decisões adotadas pelo governo (HOCHMAN *et al.*, 2007).

Atualmente, na literatura especializada das políticas públicas, não há um consenso comum entre os pesquisadores sobre uma só definição do que seja políticas públicas. Para tanto, cada especialista define e defende suas concepções através da disparidade de respostas para os questionamentos dos problemas públicos.

Através de vários questionamentos e estudos, enquanto servidora pública da política de Assistência Social, a melhor definição de políticas públicas e a mais simples para compreensão das mais diversas modalidades de leitores para a produção deste trabalho foi dada pelo analista de políticas públicas Leonardo Secchi⁵. Porém, não significa ser esta a única definição, mas sim a que mais se aproxima de um exemplo claro e compreensivo do que são as políticas públicas.

Secchi (2014) define a política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar a intencionalidade pública e amenizar e tratar de um problema público, ou seja, se refere a orientação, atividade ou passividade de alguém. A política pública é o tratamento dessas doenças sociais e é a tentativa de redução de um problema público.

⁵ Professor e analista de políticas públicas, graduado e mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália) e pós-doutorado em Políticas Públicas pela Universidade de Wisconsin (EUA).

Um exemplo atual e bastante relevante para o assunto é o problema de saúde pública devido a pandemia do novo coronavírus (COVID-19), que está gerando uma crise socioeconômica mundial. Entre outras definições, estão os problemas relacionados com a escassez de médicos, hospitais, desemprego, falta de alimentação, desmatamento ambiental, violências, corrupção e outros problemas sociais.

Para esse direcionamento, existem duas categorias de pesquisadores na literatura especializada de estudos de políticas públicas: 1) os estatistas, que defendem o monopólio de atores políticos - termo usado para representar os municípios, estados e governo -, pois só consideram que uma política é pública se for emanada por atores governamentais, sem a participação de outras entidades; 2) a categoria multicêntrica, que em contrapartida compreende a necessidade de participação de organizações privadas, não-governamentais, organismo multilaterais e principalmente a participação dos atores políticos, sendo os protagonistas para a efetivação da política pública (SECCHI, 2014).

Um exemplo clássico da literatura estatista foi o Projeto de Lei 191/2020 (PODER EXECUTIVO, 2020) para regulamentar a mineração, produção de petróleo, gás e geração de energia elétrica em terras indígenas no estado do Amazonas. O Projeto de Lei pode se transformar em uma política pública emanada pela literatura estatista, considerando somente a decisão dos atores políticos. O projeto foi assinado no dia 05 de Fevereiro de 2020 pelo atual representante do Governo Federal e encaminhado para o Congresso Nacional. A intenção era regulamentar o garimpo e outras atividades extrativistas em terras indígenas, abrindo também a possibilidade dos indígenas explorarem economicamente suas terras por meio de atividades como agricultura, pecuária, extrativismo e turismo. De acordo com o governo, as comunidades indígenas poderiam ser consultadas, mas não poderiam vetar a exploração de recursos naturais de seus territórios (G1, 2020).

Isso quer dizer que as comunidades indígenas serão apenas ouvidas, mas não gozarão do poder de decisão. Ainda, significa que possuem o direito de ingressar em juízo em defesa de seus interesses, como rege o 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, 2016, p. 134).

Dessa forma o discurso tecido, utilizando o pronunciamento do Governo Federal, teve a intenção de postular uma conduta existente na literatura especializada de estudos de políticas públicas, utilizada pela categoria de pesquisadores estatistas, sem a participação popular.

As políticas públicas emanadas pela categoria multicêntrica, concentram-se na participação de vários segmentos sociais, privados e públicos, isso significa que a tomada de decisão para a implantação de uma política pública precisa ser analisada por todos, mesmo sabendo que a decisão final é dos atores políticos.

Para Secchi, o governo moderno se destaca em relação a outros atores colaboradores da elaboração de políticas públicas. Isso se dá devido a concentração de forças que o governo exerce sobre esses atores. O governo moderno controla uma parte significativa dos recursos nacionais, ficando com a suprema legitimidade de decisão. É nesse contexto que o monopólio estatal abre espaço para a elaboração de algumas políticas governamentais desastrosas e temporais. Por ser considerado um subgrupo importante das políticas públicas, as políticas governamentais recebem prestígio e mais atenção na literatura da arena política.

Mas a perspectiva da política pública supera os limites governamentais, pois a estrutura administrativa do governo não é a única a promover políticas públicas. Porque a essência estrutural de políticas públicas está relacionada ao problema público, a ação tem que atender as necessidades e responder as indagações dos atores sociais. O que define se a política é pública ou não, é a intenção de resolver o problema público (HEIDEMANN, 2009 apud SECCHI, 2014).

Quando um ator público negligência ou omite um problema público, a ação não pode ser constituída ou conduzida como uma política pública, mas sim como falta de legalidade pública e compromisso com o cargo que o sujeito exerce. Se toda improbidade e negligência for considerada política pública, seria impossível de visualizar a implantação da própria política pública, porque o seu papel é estabelecer uma diretriz intencional, seguida de lei e ações judiciais (SECCHI, 2014).

Para alguns teóricos e políticos, as políticas públicas são conhecidas como macrodiretrizes estratégicas, condições em que destacam-se no momento, como por exemplo a política agrária e a ambiental. A política nacional agrária é uma política que perpassa por um cenário conflitante, onde os mecanismos não permitem a aquisição de pequenas propriedades por parte dos pequenos produtores agrícolas. Muitos investimentos realizados não atendem às necessidades dos pequenos grupos rurais, grande parte dos recursos destinados a reforma agrária, não chegam até os pequenos grupos.

A política ambiental, que por sua vez foi o tema mais discutido e polemizado na metade do ano de 2019, inicia 2020 com os mesmos discursos problemáticos, devido à exportação do minério da Amazônia e o superfaturamento das riquezas brasileira. Percebe-se que, nesse

contexto, os atores políticos não seguiram os níveis de operacionalização das diretrizes das políticas públicas em questão, provocando a ineficácia de tais políticas públicas em decorrência das falhas e rombos econômicos que afetam a sua aplicação. O verdadeiro problema está nos sujeitos que as operam, que as desvirtuam para se beneficiarem.

As políticas públicas podem se apoiar em vários instrumentos para sua orientação, esses que podem transformar as diretrizes em ações, programas sociais, projetos, novas leis, decretos, campanhas e etc. A política pública se materializa por meio de instrumentos variados e objetiva atender grupos e indivíduos de uma sociedade. Os destinatários⁶ das políticas públicas são considerados os atores passivos que mais recebem influências, pois colocam à tona os problemas públicos e quase não participam na elaboração das políticas públicas.

1.1 Tipos de políticas públicas

Segundo Secchi (2014), às políticas públicas precisam ser detalhadas, para que delas possam extrair os elementos mais essenciais. Para que tudo isso seja possível, o primeiro passo é seguir os esquemas analíticos, começando pelas tipologias das políticas públicas que podem classificar os conteúdos da ação dentro de um processo de políticas públicas, envolvendo os atores, os estilos e as instituições. É através desse esquema que podemos entender a verdadeira intenção das políticas públicas.

Dentro da teoria de Theodore J. Lowi (1964), as políticas públicas são distribuídas em quatro tipos:

- 1) Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviços e produtos para atores públicos e privados. Seguem uma dinâmica puramente pluralista, uma choque de forças entre os atores envolvidos, em que a capacidade de aprovação de uma política está na força do que tem mais poder. Pode-se elencar como exemplos dessa política as regras para a segurança alimentar, o código de trânsito, as leis, o código de ética e etc.
- 2) Políticas distributivas: concentra-se em alguns grupos, como as emendas parlamentares ao orçamento da União e obras públicas municipais; o mais típico é a troca-troca de apoios, mas seus custos são difusos e se distribui para todos os contribuintes e indivíduos da sociedade em formas de taxas, renúncias fiscais, etc. No final quem paga por toda essa barganha é a sociedade civil.

⁶ São indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada (SECCHI, 2014, p. 92).

- 3) Políticas redistributivas: concentra-se em alguns benefícios a determinadas categorias de atores sociais, porém esses custos vão para outras categorias custear. É uma política conflituosa entre ideologias, porque para alguns representa um jogo sem fim, um negócio sem lucro; para outros, pode ser algo bem lucrativo e vantajoso para campanhas eleitorais. Nesse tipo de política se encaixam os programas sociais (Bolsa Família, Vale Renda, Juti Cidadã, etc.), benefícios sociais, reforma agrária, cotas raciais para universidades e entre outros. De acordo com Secchi, para Lowi as políticas redistributivas não são criticadas pelas distribuições efetivas, mas sim devido os interesses antagônicos de certos atores políticos/elitistas.
- 4) Políticas Constitutivas: são políticas que determinam as regras e as competências entre poderes e esferas, através de jurisdições, regras das disputas públicas e da elaboração das políticas públicas. Essa política está acima das três outras políticas. Exemplo dessa política são as regras dos sistemas político-eleitoral, regras de relações intergovernamentais, entre muitas outras regras sobre os poderes. É também uma política conflituosa de interesses e forças entre partidos dos três poderes, briga de gigantes. É uma política que divulga pouco suas ações para a sociedade, porque não trata de prestações de serviço, nem de ações concretas para o governo (LOWI, 1985, p. 74 apud SECCHI, 2014).

James Quinn Wilson complementa a tipologia de Lowi, adotando os critérios de distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade, como segue o exemplo:

Quadro 1: Tipologia de políticas públicas de Wilson

		<i>Custos</i>	
		<i>Distribuídos</i>	<i>Concentrados</i>
Benefícios	<i>Distribuídos</i>	<i>Política majoritária</i>	<i>Política empreendedora</i>
	<i>Concentrados</i>	<i>Política clientelista</i>	<i>Política de grupos de interesses</i>

Fonte: (WILSON, 1983 apud SECCHI, 2014, p. 19)

Para Wilson, o quadro acima apresenta o típico ciclo da política clientelista, ou seja, políticas distributivas que concentram a política de grupos de interesse, onde tanto os custos quanto os benefícios se concentram em determinadas categorias de atores. A política

empreendedora concentra-se em benefícios coletivos e os custos vão para determinadas categorias de atores. É uma política que sofre em sua organização, devido os interesses coletivos contrários dos atores políticos. Já as políticas majoritárias, concentram os custos e benefícios na coletividade (SECCHI, 2014).

Entre tantas e outras definições tipológicas, existem as políticas públicas reais, que incorporam a intenção de resolver o problema público. A política simbólica é bem comum na arena política, onde o político até tem condições de elaborá-la, mas não possui interesse em efetivá-la. As pseudo políticas são aquela que o político até tem intenção de efetivá-la, mas não possui conhecimento para estruturá-la adequadamente; por fim, as políticas sem sentido nenhum, as desastrosas. Essas tipologias vem da teoria de Gustafsson (1983) que, por sua vez, tem o critério de distinção do conhecimento e a intenção do político (SECCHI, 2014).

1.1.1 Ciclos de políticas públicas

Os ciclos de políticas públicas constitui-se em sete fases principais. Geralmente essas fases aparecem misturadas, sem uma sequência lógica (SECCHI, 2014).

A primeira fase inicia-se com a identificação do problema, ou seja: quais são os mecanismos que estão falhando nas ações públicas? Isso envolve os orçamentos, administração, envolvimento dos atores políticos, servidores públicos, destinatários e principalmente a corrupção.

Um problema público envolve divisões de poderes, onde as forças políticas podem se aliar ou discordarem por razões éticas e morais conforme os interesses desses atores. Em sua maioria, os problemas públicos estão relacionados com ações mal planejadas e mal executadas pelos atores políticos. Por esses motivos irregulares que são criadas políticas públicas desastrosas, aquelas que tentam amenizar a má administração.

Por sua vez, essas políticas públicas desastrosas tendem a falhar, passam a ser insatisfatórias e o problema público passa a afetar as percepções da coletividade com maior intensidade, como nos problemas de desigualdades sociais envolvendo a pobreza, a miséria e a fome no país. Outros problemas envolvem a crise ambiental com o aumento do *Agro*; às ameaças a grupos tradicionais; a poluição e o desmatamento; a execução da política de saúde e educação precárias; violências, crimes e terrorismo no país. Estamos vivendo uma das maiores crises mundiais, uma guerra política e corrupta que afeta todas as políticas públicas e aumenta os problemas públicos.

A segunda fase é a formação da agenda que depende do interesse dos atores políticos em resolver determinados problemas públicos ou sobre pressão coletiva. A agenda é nada mais que um conjunto de problemas relevantes para os atores políticos. Se determinado problema for beneficiar alguns interesse, esses são colocados na agenda, que se dividem em:

- Agenda política: conjuntos de problemas e de temas que a arena política decide como merecedor da intervenção pública.
- Agenda formal: é a que registra os problemas e temas já decididos a serem enfrentados pelo poder público;
- Agenda da mídia: aquela que expõe os problemas públicos nos diversos meios de comunicação, deixando os atores políticos sem saída, até que os responsáveis tomem responsabilidade por determinado problema. A agenda da mídia condiciona sobre pressão as agendas políticas e constitucionais, como está acontecendo com o atual governo.

A terceira fase é a formulação de alternativas: procurar soluções para resolver o problema. Se o problema foi considerado relevante para os atores políticos, certamente que o mesmo entrará na agenda política. Agora faz-se necessários as formulações de alternativas, que são os “instrumentos supremos de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 68 apud SECCHI, 2014. p. 37).

Para a formulação de alternativas é preciso focar nos objetivos que desejam atingir, porém distinguindo os critérios formais e informais das consequências do problema, bem como delimitar os fatores que geram os custos financeiros das alternativas, como as possibilidades de fracasso e sucesso. Cada alternativa requer diferentes recursos técnicos, práticos, materiais, financeiros e humanos.

Quanto mais estabelecidos os objetivos mais eficaz se torna a política pública desejada. Muito embora se saiba o quanto os resultados quantitativos e qualitativos das políticas públicas são difusos, para sua eficácia é preciso que as alternativas sejam formuladas com base em três técnicas: as projeções, que baseiam em fatos passados ou atuais já experimentados do setor de políticas públicas; predições, que estuda as teorias já aceitas, analisa as proposições e analogias, como forma de tentar prever os fracassos das diferentes políticas; por fim, as conjecturas, que são juízos de valores criados através dos aspectos de indução ou emocionais dos atores políticos (SECCHI, 2014).

A quarta fase é a tomada de decisão, ou seja, qual alternativa usar. Quando as

alternativas estiverem prontas, é hora de colocar em prática a tomada de decisão, que representa os interesses equacionados e as intenções dos atores em resolver um problema público. Esse momento exige muita disciplina e atenção dos atores, pois tem o objetivo de distinguir alternativas que devem ser usadas, observando os critérios de cada uma minuciosamente. Depois de todo o processo de decisão, as políticas públicas correm o risco de não serem efetivas, devido à falta de habilidade administrativa-organizacional, interesses antagônicos por parte daqueles que tem o poder de interferir na implementação da política pública e por muitas vezes a falta de legitimidade de decisão. A tomada de decisão exige esforço dos atores, pois sua principal função é escolher a opção mais satisfatória para o problema. Mesmo assim, corre o risco de não conseguir um resultado excelente. Em situações de alta complexidade, quando se faz necessária a criação de uma política pública, as intenções políticas falam mais alto e tem mais poder do que as intenções técnicas operativas, que vão amenizar o problema público (LINDBLOM, 1959 apud SECCHI, 2014).

Desse modo, a tomada de decisão é um modelo incremental, está relacionada com os eventos especiais dos atores políticos, ou seja, parcialidade de interesses, programas sociais, planejamento orçamentário público e com mais intensidade entre acordos políticos nas campanhas eleitorais. De acordo com Secchi (2014), esse fluxo de decisões é uma janela de oportunidade para as reeleições.

Na quinta fase, entra a implementação da política pública, seja ela de saúde, educação, segurança, assistência social, entre outras. A implementação das políticas públicas sucede a tomada de decisão e passa a concretizar as intenções em ações públicas. É nesse processo que é possível estudar os resultados concretos das políticas públicas. São muitos os exemplos de ações públicas que não são finalizadas, programas sociais desvirtuados de seus planejamentos, leis sem fundamentações, políticas públicas já implementadas com recursos financeiros desviados, como a atual situação da saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, meio ambiente e demarcação de terras indígenas, por exemplo. Segundo Secchi (2014, p. 45), “estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados”.

É na implementação que entram os atores públicos, ou seja, os servidores públicos. Eles são os encarregados de liderar as ações de uma política pública, sendo que cada ator tem uma função específica para facilitar o acesso aos serviços. São os servidores públicos que conseguem detectar os obstáculos técnicos das políticas, suas deficiências organizacionais, se a política está

atingindo o público desejado e se a real causa do problema está sendo amenizada. Os resultados negativos nunca serão aceitos como falha da classe política, a culpa vai sempre cair sobre os servidores públicos. Mas se o planejamento for seguido corretamente e os servidores públicos se desdobrarem para realizar as ações da melhor maneira possível, mesmo com poucos recursos, o mérito fica apenas para os atores políticos.

Sabatier (1986 apud SECCHI, 2014, p. 47) defende em sua teoria dois modelos de implementação de políticas públicas: o *top-down*, que significa poder de cima para baixo, onde os tomadores de decisões são os políticos e a implementação fica por conta da administração; e o modelo *bottom-up*, onde o poder se exerce de baixo para cima e confere mais liberdade aos servidores públicos para organizar o modelo de implementação que mais se enquadra às especificidades da demanda e dos solicitantes dos serviços públicos. Os servidores públicos têm maior participação e envolvimento no escrutínio do problema, são capazes de resolver problemas simples sem necessitar da interferência da gestão, possuem “prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente os tomadores de decisões legitimam as práticas já experimentadas” (SECCHI, 2014, p. 47).

Se os servidores públicos acharem que o modelo seguido não foi o adequado para a implantação da política pública, o modelo pode ser alterado; a decisão não é definitiva, uma vez que a política pública pode ser modificada por aqueles que a criaram. Essa mudança de modelo não pode ser confundida como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade de reparar erros supervenientes, pois a intenção é melhorar cada vez mais a prestação de serviços públicos.

A sexta fase é a avaliação da política pública, que busca responder se ela é eficaz ou não. A fase da avaliação é o momento em que se analisa todo o processo de implementação e execução da política pública, é através desta fase que se observa o sucesso e as falhas dos projetos e dos programas colocados em prática. A avaliação se distingue entre a avaliação anterior à implementação da política pública, a avaliação intermediária - que monitora a execução -, e a avaliação posterior, que traz os resultados seguida de *feedback*.

Para Secchi (2014), os principais critérios usados para avaliação são fundamentados em entendimentos valorativos da atual situação do problema. Julga-se pela realidade do problema, dando parâmetros para o avaliador julgar se uma política pública funciona bem ou não. O primeiro critério é a economicidade, que diz respeito ao nível de utilização de recursos, seja com recursos humanos, pagamentos de funcionários ou recursos materiais para manutenção dos serviços públicos. O segundo é a eficiência econômica, que trata da relação do recursos utilizados

com a produtividade. O terceiro é a eficiência administrativa, que trata do nível de conformação da execução dos métodos preestabelecidos, do respeito aos direitos básicos dos destinatários. O quarto é a eficácia, que corresponde ao nível de metas cumpridas e dos objetivos preestabelecidos. O quinto critério, finalmente, se distingue pela atenção à equidade, que visa a distribuição de benefícios homogêneos entre destinatários de uma política pública.

Todos esses critérios são avaliados por meio de indicadores, uma vez que são os servidores públicos que conseguem focalizar os aspectos sociais (vulnerabilidades) mais relevantes dos destinatários e posteriormente encaminhá-los para a política pública que mais se enquadrar em suas necessidades. Através dos indicadores apresentados pelos servidores públicos, se os resultados forem positivos, a política pública pode ser mantida. Se os resultados forem paralelos, a política pode ser reestruturada até chegar ao nível ideal, ou quase ideal; no entanto, se julgadas ineficientes, podem ser extinta.

Por fim, a sétima fase é seguida da extinção. Isso ocorre quando o problema público consegue ser resolvido, quando a política pública não consegue atingir e nem superar o problema ou quando o problema sai da agenda política. Ou seja, os atores políticos não tem mais interesse em resolver o determinado problema, mesmo sendo algo de suma importância para a sociedade. Porém, a extinção de uma política pública não é algo simples, pois envolve a relutância dos destinatários, o conservadorismo de quem a defende, bem como os processos legais e custos financeiros envolvidos. Essa resistência ocorre com mais frequência em políticas redistributivas. Em algumas situações, mesmo que a política pública supere o problema público, ela pode continuar viva. Isso acontece quando a política se institucionaliza e passa a ter vida própria (SECCHI, 2014).

É importante ressaltar que, mesmo que os servidores públicos apresentem os indicadores em seus relatórios mensais, as avaliações significativas e reais dos destinatários são difíceis de serem visualizadas e contabilizadas no sistema do Governo Federal, seja por falta de recursos financeiros, físicos e humanos, ou por se considerar que os objetivos da política pública não estão claros e caso estejam claros, servem apenas para fins simbólicos. Na maioria das vezes, os servidores públicos trabalham com os recursos que tem, ou até mesmo os que não tem - sempre improvisando. Assim, os indicadores são sempre realizados de forma básica, onde não é possível observar os aspectos qualitativos e quantitativos dos resultados produzidos pelas políticas públicas.

Exemplo de todo esse embaraço de informações, são os programas de transferência de

renda: se faltar alguma peça, a engrenagem da avaliação não tem resultados positivos, por isso é difícil observar quando um destinatário supera algumas vulnerabilidades e sai da inclusão de um programa social. A falta de clareza e divulgação das informações das políticas públicas transmite uma visão estereotipada dos destinatários, que são vistos como preguiçosos por aqueles que não possuem entendimento sobre o verdadeiro papel das políticas públicas.

Porém, quando a execução da política pública apresenta falhas, seja por falta de capacitações dos servidores públicos, atores políticos e sociais, a resistência dos destinatários em sair dos programas de transferência de renda se torna um obstáculo ainda maior para a avaliação. Outro fator relevante para a resistência dos destinatários está na manipulação da opinião pública, usada como instrumento na disputa política ou meio de atrair os eleitores. Os atores políticos usam algumas políticas públicas como peça chave para a garantia da reeleição.

Por fim, uma avaliação necessita de tempo, pois uma política pública precisa entrar em processo de maturação para saber sua eficácia.

1.1.2 Instituições no processo de políticas públicas e os atores sociais

A dinâmica de uma política pública é variável nos diversos lugares em que ela se desenvolve, seja ela governamental ou não. Por conseguinte, faz-se necessário conhecer o cenário onde a política pública acontece e os atores envolvidos para seu funcionamento. O cenário principal para o desenvolvimento das políticas públicas são as instituições, que também são conhecidas por entidades e organizações que regem sobre regras institucionais, estatutos e códigos legais (SECCHI, 2014).

As instituições são

[...] um conjunto de práticas sociais que, com alguma persistência, moldam e constroem as interações entre indivíduos e coletividade. Essas práticas sociais são tipicamente disciplinadas por organizações e regras formais (constituições, leis e regulamentos), mas sempre se apoiam sobre específicos pressupostos cognitivo e normativo (FERREIRA, 1998, p. 10 apud SECCHI, 2014, p. 63).

São nesses ambientes de regras e normas que as políticas públicas são criadas. Os cenários variam conforme as necessidades do problema e é preciso considerar a cultura local, os limites financeiros e o tipo de classe social que compõem os destinatários, pois engana-se quem pensa que políticas públicas são criadas apenas para as classes mais baixas. Também existem as instituições informais, que são seguidas por hábitos construídos pela sociedade local, sem regras e sem leis.

Para que essas instituições funcionem adequadamente é necessário a participação dos atores sociais e políticos. Mas, no processo das políticas públicas, os atores são considerados todos aqueles que desempenham um papel na arena política. Se dividem em: atores individuais (políticos, servidores públicos, magistrados e formadores de opiniões) e atores coletivos (associações de moradores, organizações do terceiro setor, Organização das Nações Unidas, etc.).

Os atores da arena política são peculiares, pois cada instituição possui atores com funções e interesses diferentes um do outro, alguns com mais disposição para atender bem a sociedade e representá-la, outros com mais interesse nas propostas vantajosas e no futuro promissor político. No cenário das políticas públicas, um dos atores principais são os políticos, porque possuem legitimidade para construir e efetivar uma política pública. São encarregados de identificar os problemas públicos e decidir qual a melhor política pública a implementar ou utilizar, se a política pública já existir.

A maior dificuldade enfrentada no atual contexto brasileiro é a falsa representação política. Os políticos possuem o poder legítimo de representar uma sociedade e tem acesso privilegiado nas esferas de poder porém, em um primeiro momento, suas perspectivas estão voltadas aos próprios interesses, que se distinguem em interesses dos partidos políticos e dos grupos de pressões, ou seja, da elite. Depois, vem o interesse da categoria profissional (servidores públicos), da economia, da mídia e, por último, a pressão da sociedade, que não tem ganhado forças nessa luta entre poderes.

Considerando algumas propostas de estudar a reforma administrativa, Moon e Ingrahan (1998 apud SECCHI, 2014) criaram um esquema analítico capaz de classificar as categorias de atores e simplificar o entendimento sobre as posições de cada indivíduo na arena política e na sociedade. Para os pesquisadores, esse esquema divide-se em três categorias: políticos eleitos e seus designados, também conhecidos por cargos de confianças; servidores públicos, selecionados por concursos públicos; e a sociedade civil (SECCHI, 2014).

Entre toda uma estrutura governamental, composta por partidos políticos e seus representantes, existe uma quantidade legal de indivíduos ocupando alguns cargos públicos, que representam a categoria dos designados, indicados por políticos eleitos. Os designados podem ocupar cargos de chefias, assessorar ou até mesmo apenas representar a administração as remunerações são exorbitantes, considerando algumas funções desenvolvidas.

Os designados podem ser de cargos de confiança ou comissionados, são subordinados dos políticos e, mesmo não concordando com determinadas atitudes do político, tem que apoiá-lo

para permanecer no cargo. Esses cargos também são ocupados por servidores públicos apoiadores de partidos. A baixo dos designados, vem a categoria dos servidores públicos que, na maioria das vezes, são subordinados dos designados de cargos de confiança, aqueles que se tornam chefes nas repartições públicas.

Os políticos são acusados de desprezar critérios de mérito em suas escolhas. Também, nesse último caso, os políticos arriscam desempenhos pobres na condução das políticas públicas por falta de capacidade técnica no nível de direção. Esse dilema que partidos e políticos enfrentam é a expressão do dilema entre uma visão retrospectiva (compensar apoio recebido no passado) e uma visão prospectiva (apostas em dividendos políticos futuro) (SECCHI, 2014, p. 82).

As visões retro e prospectiva dos políticos, interferem na qualidade de prestação dos serviços públicos, como também tardam os resultados das políticas públicas. A nomeação de designados, sem considerar sua capacidade de lidar com situações que envolvem determinados problemas de uma sociedade, gera mais um problema público, ou seja: agentes designados ou comissionados que não proporcionam resultados positivos para a sociedade, mas sim para administração pública local.

É bastante comum ouvir reclamações dos destinatários, em relação ao mal atendimento recebido por parte desses agentes, como também por parte de alguns servidores públicos. Isso acontece quando o agente não se identifica com a função delegada, por motivos éticos e profissionais e, principalmente, por falta de interesse. Não podemos colocar a culpa em falta de capacitação profissional, porque a capacitação é um dos recursos que mais contabiliza na prestação de contas administrativa.

Segundo Secchi (2014), também existem outras categorias de atores que são colaboradores no processo de implementação das políticas públicas, que distinguem em:

- Juízes: eles têm prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública. Um exemplo simples da atuação do poder judiciário no processo de políticas públicas, são as cotas raciais para o ingresso em universidades;
- Grupos de interesses: composto por grupos de indivíduos, que utilizam de influências para interferir em decisões e políticas públicas (sindicatos, associações de moradores, movimentos sociais, etc.);
- Partidos políticos: são formados a partir de organizações constituídas em torno de

projetos políticos. Os partidos buscam garantir o controle sobre o processo de decisão política e administrativa do aparelho governamental, possui influência, capaz de mudar toda uma agenda política.

- Meios de comunicação: a mídia tem o papel difusor de informações, controla a esfera política e pode influenciar a opinião pública. No processo de políticas públicas, a mídia tem o poder de interferir na agenda política, pois os problemas são mais visíveis ao conhecimento da população quando é divulgado pelos meios de comunicação.
- Destinatários das políticas públicas: são os indivíduos ou organizações para os quais foram elaboradas política pública;
- Organizações do terceiro setor: são organizações privadas, sem fins lucrativos, que lutam pelo bem estar coletivo. As organizações do terceiro setor podem ser chamadas tanto para a tomada de decisões, quanto para a implementação e avaliação das políticas públicas;
- Redes de políticas públicas: é uma estrutura de interações entre atores políticos e privados envolvidos na formulação de políticas públicas. Tentam resolver problemas coletivos de uma maneira não hierárquica. Dentro dessas redes, existem as redes temáticas, formadas por atores que defendem determinados assuntos, como a legalização das drogas, a legalização do aborto e assuntos que talvez a maioria da sociedade não aprovaria.
- Comunidades epistêmicas: são formadas por atores ligados à área acadêmica, que acreditam no método científico de pesquisas, compartilham os mesmo quadros interpretativos, linguagens e o mesmo modelo de objeto de estudo;
- Elite: atores detentores do capital, possuem vantagens objetivas no processo político e influenciam atores políticos nas tomadas de decisões. Os elitistas são os patrocinadores de campanhas partidárias.

1.1.3 Participação na construção de políticas públicas

A participação na construção de políticas públicas é uma das fases mais importante do processo de elaboração das mesmas, , pois é nessa fase que são selecionados os atores que poderão participar da criação de uma política. Existe atores mais participativos e aqueles que são apenas ouvintes para conduzir a tomada de decisão. É considerada a agregação de preferências,

deliberação e alguns níveis de informações, como os conselhos.

Os conselhos municipais são ferramentas importantes para motivar a participação popular na fiscalização de uma gestão pública, visam o bem estar popular. Os conselhos têm por função a mediação entre os cidadãos e o Governo, pois representam as mais diversas políticas públicas existentes em uma país. Quando uma sociedade interage nas ações governamentais, principalmente na participação de elaboração das políticas públicas, a chance dessas políticas atenderem as necessidades dos cidadãos com consistência e eficácia é enorme.

Existem várias formas de incentivar a participação popular na construção de políticas públicas: meios da participação em audiências públicas, eventos comunitários, redes sociais, mídia, manifestações e campanhas são alguns exemplos. Algumas dessas iniciativas populares viraram leis, tais como a Lei 8.930/1994, relativa ao caso Daniella Perez, que inclui o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos; a Lei 9.840/1999, que combate a compra de votos, com objetivo de coibir o crime de compra de votos através da cassação do mandato do condenado e pagamento de multa; a Lei 11.124/2005, relativa ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que criou um sistema de acesso da população de menor renda à terra urbanizada, minimizando o déficit habitacional do país; e a Lei Complementar 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, que analisa crimes de natureza eleitoral e torna candidatos inelegíveis para um determinado mandato político.

Todos esses Projetos de Lei foram de iniciativas populares. Por essa razão, deduz-se que a democracia só acontece quando há participação constante dos cidadãos na elaboração, gestão e avaliação das políticas em uma gestão pública.

Mesmo com vários atores envolvidos, a decisão na maioria das vezes já foi tomada pelos atores centrais e a participação é dispensável. É comum a ocorrência de reuniões a portas fechadas entre os atores políticos sem a participação da sociedade. Mesmo sendo um assunto que deveria ser discutido com sociedade, essa hipótese é ignorada pelos atores. As audiências públicas abrem espaços para os debates sociais, mas a decisão final vem do parlamento, que considera primeiramente os interesses da administração e os partidários. Uma política pública geralmente vai ser criada para amenizar um problema público, mas também vai criar mecanismos vantajosos para seus criadores, que poderão utilizar a seu favor.

A resistência e a persistência da sociedade, associadas à cobrança da inclusão da participação popular nas tomadas de decisões da gestão é fulcral, pois está dentro da obrigação legal Constitucional da Lei 12.527/2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados

pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal” (BRASIL, 2011, Art. 1), e confere aos cidadãos o acesso à informações públicas, garantidas por audiências, consultas, participação popular e outras formas de divulgação, como também a outros procedimentos de acesso às informações públicas.

A participação na construção da políticas públicas é um direito de todos e permite que uma administração conheça mais de perto as necessidades de sua demanda, o que resulta em um maior comprometimento social, possibilitando a fiscalização popular.

1.1.4 Estilos de políticas públicas

Na tipologia de Richardson e Jordan (1982), os estilos das políticas públicas estão ligados com a abordagem da resolução dos problemas, de proativo para reativo, que vai do racionalismo para o incrementalismo. Também existe a relação entre os atores governamentais e sociais, de consensual a impositivo, ou seja: no estilo consensual, os atores protagonistas tentam balancear e abrir espaço para outros atores participarem; já no impositivo, os atores preferem tomar decisão autônomas (SECCHI, 2014).

1.1.5 Políticas indígenas ou indigenistas?

Desde a colonização brasileira, a história dos povos indígenas vem marcada por múltiplas formas de violência. Nessa época, os indígenas eram assistidos pelos missionários, o que durou até a separação do Estado e da igreja determinada pela Constituição de 1891. Com essa separação, surge a necessidade de uma nova representação para os povos originários.

Como já sabemos, a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar a intencionalidade pública e amenizar ou tratar um problema público. Com as diversas mudanças no campo indigenista, é preciso estabelecer uma expressão clara que difere a política indígena e indigenista. De modo simples, a “política indígena” pode ser caracterizada como uma política formada por organizações protagonizadas pelos atores indígenas, que defendem os direitos sociais, econômicos, políticos, culturais e religiosos das comunidades indígenas. A política indigenista, por sua vez, é qualquer ação política governamental que controla e mantém poder sobre a população indígena, uma vez que a política indígena não está submetida e nem subordinada a política indigenista.

A primeira manifestação do governo brasileiro em termos de controle dos povos indígenas foi a criação da primeira política indigenista, formada pelo Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), em 1910, que objetivava prestar assistência aos indígenas e manter suas terras como zonas férteis para trabalhadores nacionais e, futuramente, internacionais (MEYER, 2014).

Apoiado pelas novas possibilidades apresentada pelo código civil de 1916, o SPILTN acreditava na transitoriedade da identidade indígena a um modelo de vida civil comum. A partir desta concepção, o Código Civil submeteu a tutela direta dos povos indígenas ao governo que, por sua vez, delegou essa função ao SPILTN: “até a promulgação do Código Civil Brasileiro, era o índio identificado às pessoas completamente incapazes e sujeito à tutela dos juízes de órfãos” (RIBEIRO, 1996, p. 225 apud BECKER, 2017, p. 77).

O Código Civil, depois de aprovado pela Câmara e pelo Senado Federal, propôs a sujeição dos indígenas a um regime de normas e leis. Mencionava a possibilidade de emancipação dos indígenas, desde que os índios apresentassem engajamentos sociais que correspondessem aos padrões e costumes dos não-indígenas. A lei não mencionou os povos indígenas em nenhum de seus artigos, porque foram identificados no código como silvícolas (selvagem) - a proposta do código era incorporar os povos indígenas a vida nacional (MEYER, 2014).

Para Lacerda (2007), o Código abre uma lacuna importante para uma nova discussão: apresenta um conceito que difere o regime tutelar da tutela orfanológica, pois em nenhum momento o Código Civil contemplou artigos para a tratativa dos povos indígenas. O Código Civil ressaltou a proteção de um regime jurídico especial, que abre a possibilidade de um discurso de proteção da tutela orfanológica de cunho patrimonial e privatístico.

Por essa razão, a situação jurídica dos indígenas passou por mais transformações. A tutela orfanológica deixou de existir e a tutela de natureza pública assumiu o controle. Na tentativa de diminuir a responsabilidade sobre as atrocidades, o governo acreditava que através do reconhecimento das formas próprias de organização dos povos indígenas iria amenizar os impactos causados pela desordem administrativa.

Em 1918, a Lei Orçamentária nº 3.454 retira a tarefa de localização dos trabalhadores nacionais das competências do SPILTN e passa considerar o órgão apenas por SPI. A Coordenação passa para Cândido Mariano da Silva Rondon, que mantinha um caráter pacifista e carregava em seu comando o lema “Morrer se preciso for. Matar, nunca” (KYRILLOS, 2013, p.

48).

A princípio, a proposta do SPI era supostamente "proteger" os indígenas das violências ocorridas depois de pacificá-los, para facilitar o elo de negociação entre seringueiros, ruralistas e colonos, e assim possibilitar a exploração das Terras Indígenas. Depois de 20 anos, Rondon foi perdendo forças e aliados. Após 1930, no governo de Getúlio Vargas, o SPI foi coordenado por novos oficiais do exército e por servidores públicos.

Segundo Davis (1978, p. 32, apud KYRILLOS, 2013, p. 50), “uma onda de corrupção burocrática infestou então a administração do SPI”. Para o novo grupo de controle, as ações passaram a considerar mais as atividades econômicas do que as humanitárias. Diante de várias denúncias de abuso contra os agentes designados para coordenação do SPI, foi levantado um inquérito investigativo por parte do procurador geral Jader Figueiredo, que por sua vez, identificou diversas atrocidades cometidas pelos representantes do SPI contra os povos indígenas (KYRILLOS, 2013, p. 49).

Com a divulgação do relatório nos meios de comunicações, várias situações vieram à tona. Os grupos concentrados nas aldeias e reservas foram explorados, torturados violentamente, sofreram usurpação de produtos originários, passaram fome, foram contaminados com doenças sexualmente transmissíveis e epidemias. Depois das denúncias, os serviços do SPI foram fechados pelo ministro do interior. Em 5 de Dezembro de 1967, pela Lei nº 5.371, um novo órgão indigenista chamado de Fundação Nacional do Índio (FUNAI) substituiu as ações do SPI, com objetivo de proteger e promover os direitos dos povos indígenas, ou seja, uma política protecionista (MEYER, 2014).

Depois da revelação das denúncias, os assuntos foram se acalmando e perdendo forças e interesses pelos meios de comunicações e autoridades. Dessa forma, as ações foram retornando aos velhos hábitos, mas com descrições. A FUNAI passa a exercer controle e poder sobre os indígenas e isso torna alguns grupos a pensarem que são incapazes de agir por conta própria. No entanto, em sua maioria, os indígenas seguem com ações de resistência, tentativas de organização e busca de autonomia. Sobre o retorno das ações antes promovidas pelo SPI, Kyrillos (2013, p. 51) afirma que “esta ideia de proteção dos povos indígenas é um elemento de continuidade que se percebe entre o SPI e FUNAI: permanece a ideia que os indígenas precisam de tutor para se desenvolverem”. Até hoje, alguns grupos indígenas acreditam que precisam dessa representatividade.

Para Becker (2017), a tutela indígena é como uma espécie de poder exercido pelo

Estado, pois o poder nasce de situações mais generalizadas e menos estruturadas. O Estado, por sua vez, acredita que tem o dever de "civilizar" o indígena com os costumes e hábitos não-indígenas, ou seja, adestrar para uma nova organização social, com padrões clássicos de um ser útil e produtivo para uma nação.

A ideia de poder tutelar apresenta três importantes implicações: o poder atual, que remonta historicamente à guerra - o poder político, ao fazer a paz, reatualiza a guerra de diferentes modos; a constatação, como forma de interpretar as lutas políticas, dando continuidade e deslocamento à guerra; a guerra, que deve ser o último juiz do conflito (LIMA, 2012, p. 790 apud BECKER, 2017, p. 75).

De acordo com o comentário, a guerra pode expressar várias conotações negativas para uma sociedade. Todas as manifestações e conflitos entre indígenas, ruralistas e governo, simbolizam mecanismos de poder engendrados por meio das relações sociais, poder que abrange novos sistemas de alianças ou mais conflitos. Contudo, ainda permanece a ideologia tutelar criada pelo SPI.

Após seis anos da administração da política indigenista da FUNAI, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 nomeada de Estatuto do Índio, surge como uma nova regulação jurídica dos povos indígenas, mas com alguns parâmetros alienadores característicos do antigo sistema colonizador. O Estatuto conduz as práticas administrativas em aplicações padronizadas à políticas particularizadas, o que significa que ainda se segue o projeto de demonização colonial. Se os objetivos do Estatuto do Índio era preservar as culturas das comunidades mas também integrá-los à sociedade nacional, este então remeteria uma visão de retroação legislativa por fugir fogue da consolidação regulamentada pelo governo, que manteria boas relações com os povos indígenas (MEYER, 2014).

A FUNAI assume a função de tutora dos indígenas e passa a conduzir e controlar as formas de acesso aos serviços públicos, mantendo uma representação restrita como forma de aplicação tutelar. O órgão indigenista utiliza-se do Art.4º da Lei nº 6.001/73 do Estatuto para distinguir as condições como cidadão indígena ou cidadão civil, classificando-os como isolados (quando vivem em grupos desconhecidos), em vias de integração (quando em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos) e integrados (quando incorporados à comunhão nacional). É notório que o Art.4º apresentava distinções quando se referia a classificação dos indígenas; no entanto, para ser possuidor de direitos, o indígena deveria deixar de lado sua indianidade e assumir uma identidade da comunhão nacional (BECKER, 2017).

Ao mesmo tempo que o Estatuto do Índio apresentava a tarefa de proteção e preservação da cultura indígena, também tentava integrá-los a uma outra identidade, o que resulta em uma usurpação de identidade. No Art.º10, se o indígena atendesse todos os requisitos estabelecidos no Art.º 9 - ter idade mínima de 21 anos, conhecimento da língua portuguesa, habilitação para o exercício de atividade útil, na comunhão nacional e razoável compreensão dos usos e costumes da comunhão nacional - poderia solicitar a um Juiz competente a sua emancipação cultural. Após a instrução sumária e ouvidos pelo órgão de assistência ao índio e pelo Ministério Público, caberia ao juiz transcrever a sentença concessiva no registro civil do indígena ou da comunidade solicitante (BRASIL, 2013, p. 57).

Para Lacerda (2007 apud BECKER, 2017), o constitucionalismo brasileiro esteve engessado em concepções etnocêntricas a mais de décadas. Isso significa que a ideologia da incapacidade indígena, o sufocamento das doutrinas de segurança nacional, assim como as pressões econômicas sobre as terras tradicionais e seus recursos, ainda são aspectos muito presentes na contemporaneidade brasileira.

Em 25 de dezembro de 1973, ano em que o Estatuto do Índio foi promulgado, foi elaborado documento por um grupo de doze bispos e missionários envolvidos com demandas indígenas, intitulado “Y-Juca-Pirama – O índio: aquele que deve morrer”. Esta foi a proposta do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) que, inspirados em ações missionárias junto aos povos indígenas, passaram a impulsionar o protagonismo indígena no acesso a direitos e na reafirmação de suas identidades próprias e definição de seus projetos de futuro (LACERDA, 2007, p. 123 apud MEYER, 2014, p. 95).

Após este impulso, às reivindicações do movimento ganharam outros aliados da sociedade e passaram a expressar as dores do sistema dominador colonial, adquirindo o movimento maior visibilidade em outros cenários brasileiros e internacionais.

Em busca de apoio jurídico-político para as concepções multiculturais, houve uma tentativa de acesso à Câmara Federal como forma de fortalecer a luta indígena. Pensando nas reivindicações dos grupos indígenas na Câmara Federal, o Senado abriu a possibilidade de candidaturas indígenas, que futuramente levaria ao ingresso de indígenas nas eleições brasileiras.

Nas eleições de 1986, sete indígenas lançaram suas candidaturas, sendo a maioria pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Por falta de investimento financeiro e falta de experiências, os sete candidatos não tiveram êxitos nas eleições. Contudo, essa articulação política entre os indígenas impulsionou as primeiras iniciativas das políticas indígenas (LACERDA, 2008, p. 45

apud BECKER, 2017).

Mesmo com as frustrações de um cenário de derrota nas lutas pelo protagonismo indígena, os movimentos indígenas ganharam o direito de serem ouvidos no processo constituinte do Congresso Nacional, contando com apoio de articulações políticas e movimentos sociais. No entanto, somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que as questões indígenas ganharam mais impulso e a discussão foi capaz de avançar. Com a Constituição Federal 1988, “o Estado deixa para trás a velha perspectiva do assimilacionismo, que previa o desaparecimento do índio, assegurando-lhe o direito à terra e à diferença” (RAMOS, 2002, p. 35 apud BECKER, 2017, p. 84).

Essa segurança dá-se a partir do Capítulo III do Artigo 231 e 232 da Constituição:

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 a 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, 2011, p.146, 147).

Porém, os artigos abrem lacunas a serem discutidas ao longo do texto. Se a Constituição reconhece aos índios o direito a suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições, o artigo não está dizendo que é apenas para índios aldeados. Então, podemos aplicar a lei também nos contextos urbanos, onde nos deparamos com o etnocentrismo e os jargões da sociedade urbana: "de quem é o filho? Quem deve prestar assistência às famílias indígenas em contexto urbano e quais são as políticas públicas de inclusão existentes para esses grupos? É uma obrigação do Município, do Estado ou da Funai?".

O Artigo 232 reconhece a capacidade que os indígenas e as suas comunidades têm de postular em juízo demandas que lhes interessem. Questiono: e o poder judiciário leva a termo os direitos garantidos na Constituição Federal? Julga-os pelos critérios consolidados no Estatuto do Povos Indígenas de 2009? Essas são algumas perguntas em discussão no corpo do trabalho.

Todas as conquistas dos movimentos indígenas para uma reformulação das políticas indigenistas ou da própria criação de políticas indígenas teve seu espaço marcado em um dos capítulos da Constituição Federal. Nesse sentido, os Artigos 231 e 232 devem ser analisados com prudência, considerando as nuances das diferenças culturais quando se trata de um público indígena. Para tanto, justifica-se que Convenção 169 da OIT, em 2002, por meio do Decreto Legislativo número 143, possa ser um instrumento que complementa a Constituição Federal e

que menciona e integra os povos indígenas na legislação, incorporando-os ao ordenamento jurídico brasileiro (BECKER, 2017).

A partir da Constituição Federal de 1988, os entes federativos - União, Estados e Municípios - passam a ter o compromisso institucional de atender os povos indígenas em qualquer contexto através das políticas públicas, com as mesmas condições de direitos que os demais cidadãos. Devem garantir a participação dos indígenas na implementação de políticas públicas que amparem e atendam o indígena em contexto urbano, considerando e respeitando seus costumes e tradições.

Em contexto urbano, as políticas públicas precisam ser analisadas e estudadas, inclusive na variante social que atende as famílias indígenas, pois remete à uma ideia de suprir as necessidades desses grupos sem examinar as distintas desigualdades, pois ao terem acesso a essas políticas costumam sofrer com as manifestações conceituais dos próprios servidores públicos.

Considerando a forma de acesso às políticas públicas e como os servidores públicos promovem o acesso dessas políticas aos indígenas em contexto urbano, é necessário primeiro a desconstrução das terminologias generalizantes. Ao tentarmos se relacionar com sujeitos de grupos diferentes, cometemos o erro de simplificar sua identidade, generalizando sua cultura. Ao nos referirmos a palavra “indígena”, logo proferimos representações errôneas, igualando todas as etnias a um termo só. São conceitos construídos ao longo dos séculos, mas que permanecem no mundo contemporâneo (CALDERONI, 2016).

Sobre o respectivo termo “Organização Política”, os indígenas Guarani e Kaiowá, ao saírem da TI, passam a ser controlados por um poder centralizado, com regras constitucionais escritas e expostas por uma sociedade capitalista. Do ponto de vista da organização política das famílias indígenas em contexto urbano, cada família reflete um sistema de organização individual, mas são controladas por um aparato burocrático municipal. A presença do indígena no meio urbano é caracterizada por fenômenos históricos que perpassam várias gerações: a dinâmica de trânsito, aldeia/cidade ou vice-versa, têm dificultado o processo de luta por políticas indígenas urbanas.

Ao mesmo tempo, convém sinalizar que a Funai, é criticada pelo “problema indígena no MS”, ou seja: o índio é alavancado ao status de “problema” e a Funai acusada de não cumprir seu papel de “tutor” – crítica esta que permeia e atrapalha as relações interinstitucionais entre a fundação e outros órgãos (BECKER, 2017, p. 90)

De acordo com Becker, é por essas razões que permeiam os estigmas contra as relações

interinstitucionais entre FUNAI e outros órgãos públicos. Depois da promulgação da Constituição de 1988 e do Decreto Presidencial referente à Convenção 169 da OIT, os indígenas passaram a se apropriarem de alguns direitos constitucionais que os libertaram de algumas ideologias de assimilação ou de dominação eurocêntricas. Contudo, algumas ações relativas às populações indígenas tiveram de passar por reformulações dos seus mecanismos.

Uma das mudanças foi a reestruturação da FUNAI, que ocorreu em 2009, editado pelo Decreto nº 7.059; apenas em 2012 o decreto foi revogado e foi promulgado um novo decreto (nº 7.778). O texto atribui novas funções a FUNAI, atribuindo ao órgão indigenista a função de “proteger os direitos dos povos indígenas em nome da União” e “Garantir a participação dos povos indígenas e suas organizações em instâncias do Estado que definam políticas públicas que lhes digam respeito” (BRASIL, 2012 apud BECKER, 2017, p. 91).

Com o decreto, a FUNAI deixa de ser tutora dos indígenas e passa a ser um órgão de promoção e fiscalização dos direitos indígenas, com o dever de promover o acesso dos povos indígenas as políticas públicas existentes quando necessário. Não é mais função da FUNAI representar os interesses particulares dos indígenas ou de seus grupos.

Porém, existem algumas controvérsias no que tange às atribuições do órgão indigenista, considerando que sua função é proteger os direitos dos povos indígenas em nome da União. O texto abre uma lacuna a ser estudada, pois o artigo não difere a proteção de direitos em relação ao contexto em que estão agrupados os indígenas, ou seja, se residem na aldeia ou no contexto urbano.

A FUNAI peca em relação aos atendimentos realizados aos povos indígenas em contexto urbano, principalmente aqueles que não convivem em aldeias urbanas. Esses últimos não são assistidos pela proteção e fiscalização da política indigenista.

Ainda se mantém a ideia que esses grupos dispersos pelos contextos urbanos devem voltar a residir nas aldeias, como forma de garantir a proteção de seus direitos e fortalecer a luta pelas demarcações das TIs. Porém, é impossível nesse momento pensar no retorno desses grupos as aldeias, porque ainda existe o problema de aplicação dos direitos dos povos indígenas à terra e o grande fluxo de indivíduos poderia gerar outros problemas mais graves às comunidades.

Com tudo, morando no contexto urbano, o indígena em nenhum momento deixa de ser índio. A FUNAI, como uma de suas atribuições, deve viabilizar a inserção dos indígenas em contexto urbano, encaminhando-os para as políticas públicas urbanas. A FUNAI deve fiscalizar as unidades públicas e as ações dos servidores públicos, para garantir que esses sujeitos estejam

desenvolvendo de melhor maneira possível suas atribuições enquanto servidores públicos representantes da União, de modo que respeitem as diversidades culturais.

As políticas públicas existentes no município de Juti/MS que atendem os indígenas em contexto urbano estão concentradas apenas em algumas frentes temáticas, no geral relacionadas à saúde básica oferecida pelo Sistema único de Saúde (SUS), uma vez que o sistema de saúde não considera a importância da medicina natural/tradicional dos grupos. O município não é contemplado com a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, de âmbito Federal, coordenada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), tampouco pela Casa de Saúde do índio (CASAI), que assume o papel de distribuidora de medicamentos controlados. Mesmo se existissem, esses serviços não poderiam atender os indígenas em contexto urbano, pois relacionam-se com a postura padrão de controle estatal, que visa a desconstrução da indianidade.

No que tange a política de educação em contexto urbano, o município de Juti ainda não atende a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, viabilizado no Art. 210 da Constituição Federal (BRASIL, 2011), que respalda o direito da educação indígena, libertando-o de um instrumento de imposição dos valores culturais criado por uma sociedade envolvente. Para esse assunto, o posicionamento da política de governo revela pouco interesse nas questões indígenas urbanas, pois ainda se alastra um caráter político-indigenista controlador.

Em 2002 foi realizado o Fórum de Pesquisa “Índios na Cidade” da ABA, com debates sobre direitos humanos das populações indígenas na cidade. Entre as manifestações, foram levantadas as questões das omissões dos entes Federativos no que tange às reivindicações dos indígenas em contexto urbano (VIEIRA, 2005).

Essas omissões iniciam-se a partir da acolhida nas instituições. os indígenas não são bem vistos pelo poder público, sua presença é caracterizada como mais um problema social. Com a nova dinâmica de urbanização, o indígena precisa se moldar aos costumes do não-indígena, se adaptar à nova demanda social para conseguir construir sua alteridade. Não querer se relacionar com a diversidade etnocultural dos indígenas significa não produzir o acesso às políticas públicas com igualdade nos direitos, como determinado na Constituição Federal 1988.

É muito forte a concepção tutelar da FUNAI, e ainda é possível encontrar entre as categorias de profissionais certas ações alienadas do conservadorismo tutelar, que compreende que é o órgão indigenista que deveria controlar as ações indígenas. Esses equívocos relegam os indígenas à dependência do Estado, uma vez que o órgão também sofre preconceitos institucionais por não compreenderem suas novas atribuições.

Não podemos generalizar todos os servidores da FUNAI, pois já existiu e existem servidores que se colocam na linha de frente em defesa dos direitos dos povos indígenas e arriscam suas vidas em frente aos opositores da cultura indígena.

Para Becker, outro fator que também implica nas condições de violências em que os indígenas estão inseridos são os preconceitos institucionais:

O problema parece se expandir quando analisamos o acesso do índio aos benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ou às políticas públicas que deveriam alcançá-lo, tal qual o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, do qual o indígena é afastado pela noção, pelo órgão que promove tal programa, da existência da tutela indigenista”. (BECKER, 2017, p. 93)

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a FUNAI deixa de recepcionar o ordenamento jurídico dos povos indígenas e abre várias prerrogativas da vida civil e social para as comunidades, seja elas na aldeia ou no contexto urbano. A insistência do órgão indigenista em interferir e intermediar em situações que não são mais de sua competência ferem os princípios constitucionais.

Dessa forma, cabe às instituições públicas e privadas eliminarem os paradigmas raciais, sair dos moldes das figuras do racismo e preconceitos institucionais, para assim garantir o mínimo de respeito aos indígenas. A negativa do atendimento ao índio vem sempre carregada de estereótipos: primeiro se manifestam as representações contraproducentes para depois o reconhecimento do indígena como indivíduo de direito.

Por estas razões que a pesquisa partiu para as observações dos ambientes naturais de vivência dos indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS. Os diversos tipos de cenário, a coleta de dados, a análise e interpretação de fatos e fenômenos que ocorrem dentro de seus nichos nos remete a entender como essas famílias indígenas são vistas pela sociedade ocidental e pelos atores políticos.

Diariamente, no contexto urbano do município de Juti/MS, é possível observar a circulação de indígenas na cidade, em busca de acesso aos programas sociais, a política de saúde, educação e com maior fluxo pela política de assistência social. Os Guarani e Kaiowá em contexto urbano são acolhidos pelos servidores públicos conforme seus conceitos culturais próprios, e essa relação de ser e saber está associada a delegação de poder que o servidor público tem sobre o indígena. Na maioria das vezes, esses indígenas não tem conhecimento de seus direitos.

Delegando sua posição sem ao menos conhecer a etnicidade de sua demanda, o servidor

público passa a ser infrator da Lei, pois no Art. 2º da Lei 6001/73

Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos: III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição. (BRASIL, 1973)

A Convenção nº 169 assegura aos povos indígenas e tribais a igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos e liberdade fundamentais, sem obstáculo ou discriminação e nas mesmas condições dispensadas aos demais povos (2011, p. 9).

A Convenção ampara os princípios fundamentais do trabalho indígena, com garantia de justiça social, igualdade de trabalho e oportunidade, amparados pela liberdade sindical, bem como mudanças sobrevindas em todo o território mundial, dando a liberdade de assumir o controle de sua forma de vida nos aspectos econômicos, culturais e religiosos (OIT, 2011, p. 16).

Apesar de toda a legislação, os Guarani e Kaiowá, assim como os demais indígenas em contexto urbano de outras regiões, não são amparados conforme o Estatuto do Índio, a Convenção 169 e a Constituição Federal 88, pois ainda persiste a terminologia generalizante de que o índio não produz e “não contribui para o desenvolvimento do País” (CALDERONI, 2016, p. 129).

Equívocos como esse são os pressupostos que norteiam o racismo e os preconceitos institucionais, em sua maioria advinda de atores políticos. Muito embora esses atores, cientes dos direitos constitucionais, os ignoram até serem cobrados pela sociedade.

Para Calderoni, as perspectivas dos grupos indígenas vão além de um matiz pejorativo, pois é preciso conhecê-los e entender esse universo da indianidade.

É importante entender a partir do universo indígena, que a economia desses povos exerce mais uma função social do que econômica, propriamente dita, ou seja, são as dinâmicas sociais de cada sociedade que estabelece o ritmo, o tempo desprendido é o sentido das práticas econômicas e produtivas. Ao compreendermos essa dimensão social e econômica e do trabalho, desfaz a ideia incorreta de que as sociedades indígenas exercem suas atividades produtivas apenas para suprir suas necessidades básicas de sobrevivência física; além dessa dimensão material, vimos que o trabalho também possui uma dimensão pedagógica, espiritual e moral. (CALDERONI, 2016, p. 129)

Calderoni, afirma que a organização social do indígena vai além de acumulação de bens e lucros. Para os diversos grupos de indígenas existentes no Estado brasileiro, existem diferentes dinâmicas sociopolíticas para garantir sua sobrevivência. É através dos paradigmas existentes que

o governo se "preocupa", apenas em suprir as necessidades básicas dos indígenas em contexto urbano. Para o governo, os programas sociais existentes são uma forma de mantê-los silenciados e engessados.

De acordo com Vieira (2005), Apesar dos Guarani e Kaiowá em contexto urbano serem reconhecidos como “índios” pelos órgãos indigenistas e demais instituições governamentais, estes não recebem assistências, como condiz nos Art. 231 e 232 da Constituição Federal 88, por estarem fora das aldeias. O espaço urbano, apesar das dificuldades enfrentadas, ainda é um espaço que oferece algum tipo de mecanismo para subsistência dessas famílias.

1.1.6 Estrutura organizacional dos servidores públicos para atender famílias indígenas em contexto urbano.

A estrutura organizacional dos servidores públicos, deve ser preenchida por indivíduos qualificados tecnicamente, com objetivos de garantir o bem estar da coletividade. Os servidores públicos são considerados um corpo detector de problemas públicos e recursos importantes, que aumenta a eficácia da política pública. Antes do problema chegar ao conhecimento dos atores políticos, os servidores públicos já intervieram, por estarem mais próximos dos destinatários das políticas públicas.

Os servidores públicos assistentes sociais, psicólogos, professores, médicos, enfermeiros, policiais, agentes de saúde, entre outros profissionais, também conhecidos como servidores públicos da linha de frente, convivem diariamente com diversos públicos, pois é nessa condição que eles têm a oportunidade de conhecer as necessidades, culturas e comportamentos dos destinatários. Os servidores públicos “conhecem o funcionamento da máquina estatal melhor que os políticos ou chefias designadas, podendo, dessa forma, desviar de obstáculos práticos na implementação das políticas públicas” (SECCHI, 2014, p. 84)

As influências dos servidores públicos e o conhecimento sobre os problemas dos destinatários tornam esses profissionais uma das peças mais importante da fase da formulação de alternativas das políticas públicas, pois participam de todo o ciclo de elaboração. O destaque dos servidores públicos, fica na fase das implementações, ou seja, transformam orientações políticas em práticas que são executadas pela administração pública.

Na fase da avaliação das políticas públicas, os servidores públicos são responsáveis pelo abastecimento de informações nos sistemas de controle de dados do Governo Federal. Porém, essas informações são básicas e nem sempre é possível informar a verdadeira realidade dos

destinatários, porque o sistema de dados não oferecem outros mecanismos para o servidor informar outros problemas procedentes. Um dos principais problemas é a pressão que os servidores públicos sofrem por parte da administração pública, pois em muitas situações são obrigados a alterar informações de destinatários nos sistemas de dados para não sofrerem cortes nos recursos das políticas públicas.

Outros fatores que prejudicam o controle e avaliação de uma política pública, é a falta de recursos financeiros, falta de conhecimento do público destinatário (cultura, crenças, valores, organização social e econômica) e a interferência de atores políticos. Esses problemas retardam os resultados e mantém os destinatários sempre refém do sistema político.

Os tipos de personalidades adotadas pelos servidores públicos, também é outro fator que prejudica o controle e a avaliação. Entretanto, Downs (1967) classifica os servidores públicos em cinco categorias: alpinistas, caracterizados como servidores públicos focados apenas em sua carreira com objetivo de subir nas hierarquias; conservadores, que seriam os servidores públicos resistentes a mudanças, ou seja, não fazem nada para mudar a situação, sem perspectiva de crescimento profissional; devotos, que se caracterizam como servidores públicos fiéis a uma linha de política pública, defensores de uma ideologia; defensores, que são aqueles que defendem uma organização pública, visando apenas o crescimento da mesma; e por fim, os homens de Estado, servidores públicos que defendem os interesses da coletividade (SECCHI, 2014).

Enquanto servidora pública da política de assistência social, profissional de controle e acompanhamento de alguns programas sociais, posso afirmar que a sociedade está enfrentando uma guerra política e corrupta como ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, entre 1939 a 1945. Um conflito militar global - organizado por duas alianças militares opostas - um dos mais letais para a humanidade, com mais de 60 milhões de mortes. Como um fenômeno sócio-histórico, a Segunda Guerra Mundial assume configurações históricas que parecem se renovar a cada nova gestão governamental. Aparentemente, isso ocorre através da violência sobre diferentes formas, diferentes dimensões sociais e políticas, porque a violência dos direitos constitucionais expressa o modo pelo qual o indivíduo produz e reproduz as condições sociais da sua existência e pelo modo como esse sujeito se comporta na sociedade.

Entre o saber e ser, essa violência também se expressa pela gama de poder que um sujeito exerce sobre o outro, sempre alicerçado em contravalores. Para enfrentar os estigmas de contravalores que oprimem e violam os direitos constitucionais das sociedades e povos subalternos (pobres, negros e indígenas), o primeiro desafio da profissão é a aceitação a partir de

sua inserção na sociedade capitalista e na arena política. Nem todas as ações realizadas pelos assistentes sociais são bem vistas e aceitas pelos atores políticos e pelas empresas privadas, pois ao intervir em questões complexas e públicas, podemos afetar diretamente a imagem desses atores que, por sua vez, utilizam-se da representatividade do poder para livrar-se das responsabilidades.

O segundo desafio é a minimização de recursos financeiros e instrumentos de trabalho disponíveis para o enfrentamento do problema público. Quando nos referimos sobre recursos e sociedade, entramos em um campo cheio de desafios e riscos, pois a palavra “recursos” envolve administração e representação e a palavra “sociedade” representa todas as classes sociais existentes em um contexto. Dessa forma, quando esses recursos não estão disponíveis para atender as necessidades dos indivíduos, afetando diretamente o bem estar dos cidadãos, eles se enquadram em processo de improbidade administrativa, pois fere a Constituição e amplia a desigualdade econômica de uma nação, afetando diretamente as políticas públicas.

Diante desse comentário, é muito preocupante a forma como a sociedade se molda sobre a representatividade desses atores e convivem com a naturalização de alguns fenômenos públicos e políticos normalmente, sem questionamentos. Ao mesmo tempo em que a sociedade se reproduz ao meio desses fenômenos públicos e políticos, ela também aceita de maneira estrutural e patológica o preconceito, como o racismo estrutural (ALMEIDA, 2018) em relação a uma sociedade mais pobre na qual os grupos étnicos estão inseridos.

Mas como essa sociedade mais pobre e os grupos étnicos se reproduzem através desses fenômenos? Eles também tentam entrar nos mais diversos moldes da sociedade contemporânea, mas são enquadrados pelo racismo estrutural onde envolve ações conscientes e inconscientes dos indivíduos de modo que o racismo estrutural passa a ser considerado normal para a sociedade e passa por despercebido. Quando afirmo que o racismo estrutural passa por despercebido, estou tentando mostrar as três dimensões em que envolve e massacra os grupos indígenas.

No que diz respeito à política econômica do município de Juti/MS, os Guarani e Kaiowá são excluídos pelo sistema capitalista e massacrados pelo colonialismo do *Agro* e da pecuária, no que resultou a evasão para a cidade. Pelos segmentos políticos - legislativo, executivo e judiciário - os Guarani e Kaiowá não contam com representatividade da esfera política, não são representados por nenhum deputado, governador e menos ainda pelos vereadores do município. Como última dimensão, é preciso falar da subjetividade em um contexto onde são considerados invisíveis para a esfera política. Com marcas singulares esquecidas, em um contexto onde não

são ouvidos, mas sim utilizados como objetos por esses atores políticos quanto a interesses políticos.

A subjetividade é um mundo interno de cada indivíduo e nela os sujeitos constroem suas crenças e valores para depois compartilharem com as dimensões culturais que vão constituir a experiência histórica e coletiva da humanidade. Mesmo oprimidos e invisíveis para os atores políticos, os Guarani Kaiowá carregam entre os grupos esses valores internos vivo.

No âmbito municipal, há uma carência enorme de ofertas de projetos e ações sociais por partes dos atores políticos (vereadores) que promovam a inclusão desses grupos e dos demais segmentos sociais. É bastante comum encontrar atores políticos que não visitam repartições públicas, como também não sabem como funcionam uma política pública.

Em pesquisa na Câmara Municipal de vereadores do município de Juti/MS, não foi possível encontrar nenhum documento oficial relacionado com as famílias indígenas em contexto urbano. De acordo com Luciano Fernandes Paes de Almeida, secretário executivo da Câmara Municipal (2017-2020), buscou entre os acervos e documentos oficiais da instituição, informações sobre leis, projetos e programas que fossem destinados a famílias indígenas em contexto urbano e rural. Porém, entre as seleções de documentos, nada foi encontrado sobre a referida solicitação. Entre os nove vereadores eleitos na campanha de 2016, nenhum apresentou qualquer proposta destinada a criação de novas políticas públicas voltadas aos indígenas que residem nas aldeias e reservas, tampouco aos que convivem em contexto urbano.

Em busca de mais informações para a pesquisa, a Lei Orgânica do Município de Juti/MS nº 182-183/2003, que regulamenta o capítulo da política urbana nos termos de autonomia política, administrativa e financeira sobre a Constituição Federal, orienta a democratização da cidade e estimula a participação popular na formulação de políticas públicas e sua ação governamental, como segue a Seção II (Da Competência do Município, Subseção I - Da Competência Privativa, Artigo 23) - Compete ao município de Juti: “XIV - estimular a participação popular na formulação de políticas públicas e sua ação governamental, estabelecendo programas de incentivos a projeto de organização comunitária nos campos sociais econômicos, cooperativas de produção e mutirões” (JUTI (MS), 2003). No entanto, nem todos os cidadãos são informados sobre a importância da participação popular nas criações de novas políticas públicas.

Analisando minuciosamente cada capítulo da Lei, não foi possível encontrar nenhum artigo sobre diversidades culturais, populações tradicionais e indígenas em contexto urbano. A

Lei menciona a cultura apenas como algo artístico, simbólico ou patrimonial histórico. Por mais que a Lei Orgânica Municipal aborda alguns instrumentos fundamentais para o pleno exercício de cidadania, as legislações municipais não mencionam a cidadania para as famílias indígenas em contexto urbano. Fica aparente a impossibilidade dos indígenas desenvolverem democraticamente sua etnicidade na cidade, simbolizando a negação do direito à cidade.

Nesse sentido, quando as legislações municipais não contemplam as diversidades culturais nela existentes, o município passa a se apropriar de ações desiguais de direitos, nega por si a produção social que reflete e defende na Lei Orgânica Municipal.

Em entrevista com a assistente social Izabel Sales de Freitas, ex-secretária municipal da secretaria de Assistência Social do município de Juti/MS, foi relatado que no exercício de sua profissão, em seus múltiplos campos de atuação, considerando os descompassos entre o saber e o fazer profissional, limitou-se por várias vezes à operacionalização de algumas ações profissionais devido a gravidade dos desafios sociais e dos fatos políticos.

Durante sua carreira desenvolveu vários projetos na área da política de Assistência Social no município de Juti/MS, como: o projeto de trabalho social da construção do CRAS; projeto de trabalho social da construção do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); projeto de reestruturação da rede de proteção especial (Casa-lar São Geraldo e CREAS); projeto de promoção da inclusão produtiva (aquisição de máquinas de costura); projeto de inclusão produtiva (PIP) na aldeia *Jarará* e retomada *Taquara*; projeto de confecções de fraldas (aquisições de maquinários e matéria prima); projeto de transferência de renda (Bolsa Juti Cidadã); Projeto de implantação da Lei Municipal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); projeto de desenvolvimento da cadeia produtiva para pequenos produtores rurais (Coopaer); e o projeto de criação da Associação de mulheres artesãs (Caapotyra).

A profissional Izabel presta serviços de assessoria social, realiza Workshop e capacitações para a rede do SUAS. Seus questionamentos se desdobram nos desafios enfrentados pela política de assistência social. De acordo com Izabel, quando os atores políticos, a sociedade e até mesmo os destinatários não entendem qual é a verdadeira função da política de assistência social, fica comprometida a eficácia dos trabalhos sociais desenvolvidos pelos profissionais da rede SUAS. Há muito tempo a política de assistência social é vista como política assistencialista, carrega ideias propagentais, que mantém resistência em se alterarem.

O não reconhecimento dos profissionais acarreta acúmulo de funções e aglomeração de serviços. Outro fator bastante relevante para as ações dos profissionais se relaciona com a falta de

liberação de recursos. Sem os repasses dos governos Federais, Estaduais e Municipais, a política de assistência social não consegue caminhar. Esses recursos são fundamentais para a estruturação do programa e a realização dos atendimentos.

Izabel relata que todos os seus trabalhos realizados na política de assistência social do município de Juti/MS foram seguidos de normativas institucionais já estabelecidas, sempre de acordo com as leis Municipais, Estaduais e Federais. Questionada sobre como as famílias indígenas em contexto urbano eram atendida pelas políticas públicas, Izabel explicou que os critérios avaliativos de programas e projetos sociais eram seguidos de acordo com o texto constitucional de cada lei. Os projetos e programas coordenados pela profissional não foram mencionados nem em cláusulas, nem em parágrafos ou artigos de decretos e leis municipais, no que se refere a textos específicos sobre famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano. Porém, Izabel relatou que as famílias Guarani e Kaiowá são atendidas nas mesmas condicionalidades que as famílias não-indígenas.

As políticas públicas, no ponto de vista da análise teórica-metodológica discutida nesta pesquisa, se desdobram em duas chaves de análise: a primeira, se desenvolve na execução das políticas públicas no contexto urbano do município de Juti/MS, que perpassa desde o processo migratório dos Guarani e Kaiowá para o contexto urbano do município até os novos desdobramentos político-sociais, seguida no capítulo II; a segunda chave serve de suporte para o capítulo III, que analisa as políticas públicas de diferentes épocas sobre os fundamentos ideológicos dos diferentes governos.

2. PROCESSO MIGRATÓRIO DOS GUARANI E KAIOWÁ PARA O CONTEXTO URBANO DO MUNICÍPIO DE JUTI/MS

Este capítulo inicia descrevendo o processo migratório, da chegada das famílias Guarani e Kaiowá para o contexto urbano do município de Juti/MS. Para o delineamento, foram utilizados impressos jornalísticos e fontes imagéticas do Jornal *O Progresso*, de 1987 a 1996, e outras fontes jornalísticas contemporâneas que retratam o processo de lutas entre os indígenas da TI *Jarará* (Juti/MS), contra o poder judiciário do estado de Mato Grosso do Sul. As fontes utilizadas foram materiais documentais produzidos pela imprensa local a partir de fontes como o jornal *O Progresso*⁷. Dessa forma, foram coletados dados através de pesquisas realizadas no Centro de documentação Regional (CDR-UFGD). *O Progresso* foi escolhido para a pesquisa, por ser o primeiro jornal a realizar a cobertura midiática completa das lutas dos indígenas Guarani e Kaiowá na vila Juty. As demais fontes jornalísticas foram privilegiadas por retratar o mesmo assunto na contemporaneidade.

A mídia, para a pesquisa, representa uma categoria de atores relevantes para o processo de informações, seja de caráter positivo ou negativo para uma sociedade. É nessas condições que a pesquisa utilizou-se de vários meios midiáticos para recrutar informações sobre o problema pesquisado. A pesquisa não teve a intenção de criticar as fontes de informações, mas trazer à tona um debate sobre os aspectos que descaracterizam a condição humana do indígena em contexto urbano.

As fontes midiáticas têm um papel importante sobre o controle da esfera pública e abre espaço para que a sociedade ganhe o direito a voz. A mídia, para alguns estudiosos, é considerada como o quarto poder, pois consegue evidenciar problemas, causas e soluções. As interpretações utilizadas pelos editores que alteram as percepções dos problemas é um possível aspecto que ocorre com os noticiários acerca dos diversos grupos indígenas e sobre a atual situação política brasileira. Alguns meios de comunicação exercem influências sobre a opinião pública, outros as consideram mais; isso é realizado como uma forma de garantir a sustentabilidade dos programas e suas audiências.

A mídia teve grande influência para a produção deste trabalho. Através de algumas fontes midiáticas, foi possível reproduzir informações pertinentes sobre a mobilidade das famílias

⁷ *O Progresso* foi o primeiro jornal diário de Mato Grosso do Sul, com edições impressas e digitais de Dourados/MS e região. Foi fundado em Ponta Porã/MS em 1920, por José dos Passos Rangel Torres, renasceu em 1951 por Weimar Gonçalves Torres e em 1997 entrou na era digital, o jornal tem a missão de traduzir ideias, comunicar mudanças e fatos sociais, culturais, políticos e entre outros.

Guarani e Kaiowá para o contexto urbano do município de Juti. Com a chegada das famílias indígenas na vila Juty (Caarapó/MS) em 1960, 200 indígenas da etnia Kaiowá retomaram as terras da Fazenda São Miguel Arcanjo, alegando que as terras pertenciam aos seus ancestrais e abrigava a sepultura de alguns de seus membros. Em 1987, um relatório foi emitido para a FUNAI por um grupo de trabalhadores que ouviram do próprio capataz⁸ da Fazenda sobre a existência de famílias indígenas nos arredores da nascente do córrego Jarará, que mantinham suas crenças e costumes culturais em toda a extensão do córrego e da fazenda São Miguel. No *tekoha*, também existia dois cemitérios comprovadamente indígenas, que foram o marco histórico para o reconhecimento da TI *Jarará* (O PROGRESSO, 1987).

Em conversas paralelas com alguns indígenas idosos da aldeia *Jarará*, relataram que alguns proprietários de terras naquela região mandaram seus funcionários destruírem túmulos e queimar os ossos para apagar as provas de pertencimento indígena sobre as terras. São relatos não oficiais, pois não tem documentação que comprove tal afirmação e, por motivo de segurança, foi mantido o sigilo, para proteção dos sujeitos.

No mesmo ano de 1960, por decisão judicial determinada pelo juiz de direito Paulo Afonso de Almeida, da comarca de Caarapó/MS, foi concedido a liminar de reintegração de posse ao proprietário Miguel Arcanjo. Diante da decisão judicial, os indígenas foram expulsos da terra e levados pela Polícia Militar até a reserva *Te'yikue*⁹ (Caarapó/MS).

Devido a forma de mobilidade forçada - foram integrados a uma área pequena de 80 hectares -, não foram bem aceitos pela outra comunidade indígena, voltando a ocupar a Fazenda São Miguel Arcanjo. Nesse trâmite, os indígenas Kaiowá contaram com o apoio de outras etnias, para a retomada da área (O PROGRESSO, 1987, p. 1).

As expulsões e remoções dos grupos indígenas de suas terras apontam novas formas de mobilidade de caráter forçado, ações negativas produzidas pela colonização que causaram grandes impactos para a organização sociocultural dos Guarani e Kaiowá. Alguns grupos, sem terras e dispersos de sua parentela, se instalaram em pequenos lotes; outros ainda permanecem em constante mobilidade (CRESPE, 2015).

Ao serem expulsos por várias vezes da TI *Jarará* e sofrer massacres e assassinatos, os indígenas Guarani e Kaiowá resistiram, entre lutas e conflitos em suas terras até a demarcação

⁸ Chefe de um grupo de trabalhadores, especialmente dos que realizam trabalhos braçais. Aquele que é responsável pela administração de uma fazenda ou de uma propriedade situada na zona rural (DICIO, online).

⁹ *Te'yi* significa gente, homem; *Kue* é o sufixo da palavra para designar o passado, aquilo que já foi, ou seja: o termo *Te'yikue* é traduzido como aldeia antiga (GOMES, 2018)

oficial (O PROGRESSO, 1987). José Laerte Cecílio Tetila, professor da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) de Campo Grande/MS, colunista do Jornal *O Progresso* em 1987 e membro do grupo de apoio ao índio – GAIN “Tupã I”, de Dourados/MS - já mencionava em suas publicações as omissões do Estado e da Política Indigenista contra os grupos indígenas.

O processo de demarcação das terras dos índios Guarani do Mato Grosso do Sul teve início no ano de 1915. Das centenas de comunidades Guarani que existiam no começo deste século, apenas vinte e uma conseguiram sobreviver a sanha histórica pela terra. É ao longo desses setenta e dois anos (1915-1987), a União (SPI/FUNAI) não demarcou sequer a metade das aldeias Guarani remanescentes. Apenas oito reservas demarcadas, as quais compreendem os oitos postos indígenas, hoje espalhados no Centro-Sul do Estado. (TETILA, 1987, p. 5)

Para Tetila, os organizadores das demarcações das TIs idealizaram agrupar os cidadãos indígenas dentro das pequenas reservas, causando a desigualdade na proporção do território. Com o grande fluxo de famílias em pouco espaço, causaram a desapropriação das terras, sendo este compartilhado entre Estado, fazendeiros e empresários rurais. Tetila também afirmou que, em muitos casos, os fazendeiros pediam para os próprios órgãos tutelares (SPI/FUNAI) realizarem o serviço de retirada dos indígenas das reservas, serviço conhecido como “Operação Limpeza” (TETILA, 1987).

No entremeio dessa passagem histórica, algumas famílias ficaram sem direção, movimentando-se aos arredores do município de Juti/MS. Algumas famílias mudaram-se para a periferia do município, como mencionado no jornal *O Progresso* e ilustrada através das iconografias mais adiante apresentadas. A chegada das famílias Guarani e Kaiowá no contexto urbano do município de Juti/MS se deu no ano de 1987, devido aos conflitos de territórios. Foram expulsas pelo fazendeiro Miguel Subtil de Oliveira, que na época declarou ser proprietário das terras onde atualmente é localizada a TI *Jarará*.

Os índios da Aldeia *Jarará* foram expulsos da área pela primeira vez em 1960. Em 1992 o fazendeiro Miguel Subtil de Oliveira, por força de uma liminar conseguiu a posse da terra, Os índios desde a primeira expulsão ficaram perambulando pelas fazendas da região como trabalhadores bóias-frias. Outra parte dos índios foi remanejada para a Aldeia de Caarapó. Em 1987 os índios passaram a morar em barracas de lona na periferia de Juti. Formando a primeira favela da cidade (O PROGRESSO, 1996, p. 8).

Juti/MS, por ser uma vila pequena, foi emancipado em 1989, quase dois anos depois de sua fundação (1987). Com poucos recursos financeiros, apenas com duas políticas públicas implantadas (educação e saúde), as famílias indígenas não receberam nenhum amparo, seja

alimentar ou financeiro da administração municipal. Se mantiveram, portanto, em situação de miséria, o que levou muitas crianças a desnutrição e contribuiu para o aumento do índice da mortalidade infantil.

A Figura 1 ilustra as primeiras moradias indígenas no município de Juti/MS. Os Guarani e Kaiowá foram os pioneiros na criação da primeira periferia do município, devido ao confinamento da condição social inferior, causada pelo efeito da ingerência das políticas indigenistas. Cerca de 300 indígenas se dividiram em blocos de 10 a 15 barracos de lona, ocupando áreas desocupadas da prefeitura de Juti/MS. Esses lugares não possuíam acesso à água potável e nem energia elétrica, além de péssimas condições de moradia. Para beber água, esses grupos precisavam se deslocar para córregos próximos à cidade, onde eram realizadas as atividades diárias, como lavagem de roupas, louças e armazenamento de água para as barracas.

Por serem consideradas famílias extensas e nucleares ampliadas, são imersos os riscos em inúmeras situações de violência ocorridas. A primeira violência está relacionada com a expulsão de suas terras, que interfere e prejudica na organização social do grupo. As demais formas de violência são resultantes da falta de amparo em relação às necessidades básicas e culturais.

No contexto urbano, essas famílias sofrem com a violência estrutural organizada por um sistema de ideologias de indivíduos anti-indígenas, que justificavam a violência como uma aceitação natural das situações causadas pela próprio contexto que envolve os sujeitos. Também sofrem com a violência cultural, pois cada sociedade tenta justificar e dar coerência às suas ações e geram visões que incluem formulações de hierarquização, meritocracia e principalmente etnocentrismo.

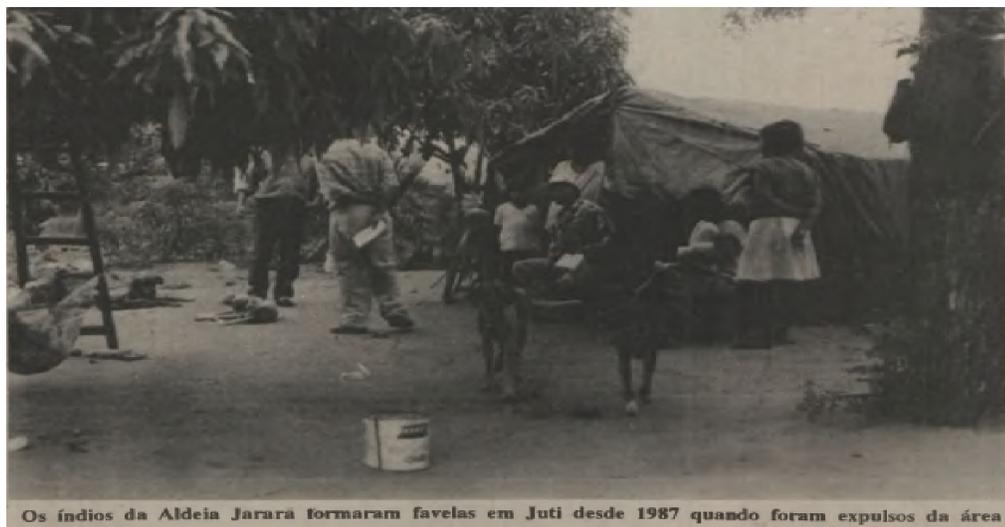
Figura 1: Primeira periferia do município de Juti/MS



Fonte: Jornal *O Progresso* (1996, p.8).

As famílias eram compostas, por crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos. Os grupos de famílias Guarani e Kaiowá permaneciam sempre próximos, como forma de força e resistência:

Figura 2: Grupos de famílias Guarani e Kaiowá



Fonte: Jornal *O Progresso* (1996, p. 8).

Figura 3: Guarani e kaiowá formam a primeira periferia do município de Juti-MS



Fonte: Jornal *O Progresso* (1996, p. 8).

Com a falta de recursos financeiros e sem o apoio dos órgãos indigenistas, as crianças indígenas Guarani e Kaiowá foram as mais prejudicadas pela miséria. Sem conseguir produzir na cidade e sem renda, as famílias passavam fome e muitas dificuldades no contexto urbano.

Figura 4: As crianças são as mais prejudicadas, com o estado de miséria



As crianças são as maiores prejudicadas com o estado de miséria em que vivem os índios desaldeados

Fonte: Jornal *O Progresso* (1996, p. 8)

Manoel Lopes Cançado Neto, Chefe do gabinete da prefeitura de Juti/MS (1996-1999),

afirmou para o Jornal *O Progresso* que os índios não estavam causando nenhum problema para a cidade e que continuavam com sua rotina de sempre: “[...] eles vivem um mundo a par do nosso” (O PROGRESSO, 1996, p.8). Observando os relatos do chefe de gabinete, desde a chegada dos indígenas ao contexto urbano até os dias atuais, é impossível não perceber o pensamento etnocêntrico dos anti-indígenas.

Características pejorativas contra os grupos indígenas se enraizaram e foram criados paradigmas estruturais de uma sociedade hegemônica, como se os índios não fossem capazes de adentrar a uma conjuntura social vivenciada no contexto urbano. Em um estudo para a administração municipal de Juti, realizado por Manoel Lopes, foi constatado que naquele ano haviam 46 indígenas no contexto urbano, entre crianças e adolescentes, frequentando a escola pública de Juti. As famílias contavam com a rede pública de saúde do não-indígena. Porém, os serviços ofertados pela administração não contemplava (e não contempla até hoje) as especificidades da cultura indígena. Em situações de alta complexidade, a rede de saúde transferia os pacientes para outras regiões (O PROGRESSO, 1996, p. 8).

Em 07 de Junho de 1996, o jornal *O Progresso* publicou na edição nº4, em nota, os relatos de alguns Guarani e Kaiowá: “[...] 'Não podemos mais viver nas favelas', ressaltam, lembrando que estão passando fome e que são desprezados pela sociedade” (O PROGRESSO, 1996, p. 8). Assim, o jornal prosseguiu relatando as dificuldades enfrentadas pelas famílias indígenas em contexto urbano.

Através de cartas escritas a punho e direcionadas ao jornal, os Guarani e Kaiowá relatavam que sofriam abusos por parte dos brancos e que as autoridades locais não se posicionavam em relação aos abusos. Sofrendo com a falta de respeito e a falta de alimentos e trabalho, mais de 120 famílias voltaram a residir na TI *Jarará*, ficando apenas um pequeno grupo de indígenas na cidade (O PROGRESSO, 1996, p. 8):

Os índios Kaiowá e Guarani da aldeia Jarará estão pedindo alimentos para que possam resistir na área que ocupam, em Juti, até o período da próxima safra. Independente da decisão da justiça que pode ser a favor ou contra o fazendeiro que pede a retirada deles, o fato chama a atenção porque esta é a primeira vez, pelo menos por aqui, que a comunidade do Jarará divulga uma carta aberta pedindo ajuda da comunidade. A humilhação curvou-se diante da fome. Realmente a situação deles é de extrema miséria. Mas o que se percebe, por enquanto, é que a comunidade não levou a sério o pedido. A Funai, por sua vez, não se pronunciou a respeito e as autoridades públicas também se fazem de omissas. (O PROGRESSO, 1996, p. 2)

Transportando-se os relatos para o tópico acima, a falta de amparo social e proteção

governamental circunda-se pela força do controle social, com condutas previamente já estabelecidas pela política indigenista e aprovadas pelo sistema político. Ou seja, os interesses hegemônicos do governo se relacionam por trás de situações e ações de poder generalizados (programas sociais, projetos, políticas públicas, etc.). No entanto, esse controle que o governo exerce sobre alguns grupos sociais e, principalmente, sobre os povos indígenas, se caracteriza como relações e práticas de poder, pois o poder ninguém o possui - é uma essência cultivada em todos os cenários da vida (FOUCAULT, 1987).

Todavia, a estrutura produzida pelas práticas de poder se entrelaçam na vida dos indivíduos produzindo um esquema de docilidade. O corpo está preso no interior dos poderes, que lhes impõem obrigações e limitam determinadas ações. A coação do governo se faz mais pela força do que sobre os processos legais constitucionais e representa uma relação de docilidade intencional ou proposital. Entretanto, realizam sujeições constantes de forças sobre determinados grupos (FOUCAULT, 1987).

Desde 1996, em nota publicada pelo *O Progresso*, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a FUNAI protegia apenas causas de indígenas aldeados. Os demais, como os que movimentavam-se pela cidade devido a apropriação do Estado sobre sua terras, ficavam desassistidos tanto pelos órgãos indigenistas, como pela administração local.

Enquanto o ministro da justiça, Nelson Jobim, explicava hoje (25) na Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, o Decreto 1.771, que introduziu o princípio do contraditório nas demarcações de terras indígenas, cerca de 300 índios abriram, na sala Nereu Ramos, da Câmara, em Brasília, um seminário para criticar o decreto e questionar a política indigenista do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os índios acusam o 1.771 de criar incertezas e desestabilizar o processo de demarcação feita pela Funai (O PROGRESSO, 1996, p. 8).

A falsa representação de proteção das instituições públicas e da política indigenista é um resquícios da ingerência política que envolve interesses em comum entre atores políticos e servidores públicos. Os interesses interferiram na organização das ações de proteção aos grupos originários. Ações que deveriam proteger e criar oportunidades para as famílias indígenas, terminam por causar efeitos indesejáveis.

De acordo com Aguilera Urquiza e Banducci Junior (2013), os grandes projetos governamentais, como as construções das hidrelétricas - de grande impacto ambiental para as TIs, ribeirinhos e outros povos tradicionais - também seria uma forma de provocar o desaparecimento dos povos indígenas, pois a persistência da superação da sociodiversidade dos povos indígenas representa riscos de futuras fragmentações políticas sobre o projeto monocultural, no âmbito dos

Estados Nacionais. Para o governo, o conhecimento dos povos indígenas sobre “[...] tecnologias de manejo ambiental, medicina e agricultura eram considerados imprestáveis e sinal de atraso e de não civilização” (AGUILERA URQUIZA; BANDUCCI JUNIOR, 2013, p. 185)).

O processo de demarcação de terras indígenas em Mato Grosso do Sul ainda não foi concluído. O estado ainda é palco de dezenas de conflitos fundiários, envolvendo fazendeiros e indígenas Guarani e Kaiowá. Essa situação está relacionada com o retrocesso de algumas políticas públicas, ministradas pelo Governo Federal, que tem considerado grandes projetos agrícolas e extrativistas em terras indígenas sem a avaliação e aprovação dos indígenas. O *tekoha* passou a ser mercadoria na mão da cúpula governamental e os parlamentares, por sua vez, silenciam os povos indígenas e se recusam a ouvi-los.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), passou a garantir o direito de consulta prévia às comunidades indígenas e as comunidades quilombolas antes de qualquer intervenção em seus territórios. No entanto, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional Brasileira 215/2000, os indígenas novamente perderam o direito de serem ouvidos. A PEC 215 delega exclusivamente ao Congresso Nacional o dever de demarcação de territórios indígenas e quilombolas, bem como a ratificação de um terreno já aprovado. Tem o poder de proibir a expansão de áreas indígenas já existentes e prevê a compensação da União aos agricultores que possuem propriedades absorvidos pelas áreas demarcadas como terras de pessoas indígenas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015)

Segundo o Instituto Socioambiental -ISA, atualmente existem 35 Terras Indígenas com processos de revisão de seus limites territoriais. São projetos que foram sucateados e passaram a ser secundários. Para a PEC 215, a judicialização - na maioria dos processos de demarcações - potencializa os conflitos fundiários, favorecendo “ocupantes litigiosos e terceiros interessados na exploração econômica das terras” (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015, p. 8)

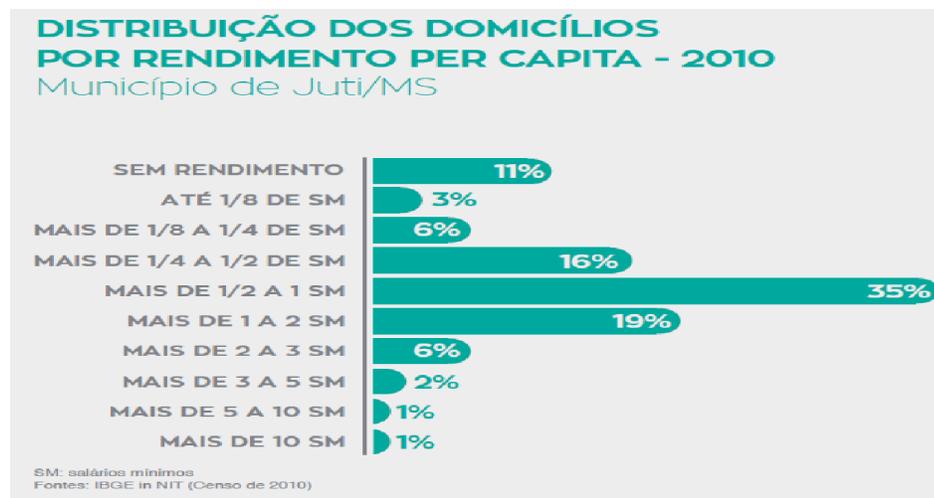
O processo de desenvolvimento - com criações de novas empresas nas terras indígenas - continua ameaçando de diversas formas os direitos dos indígenas. Com a minimização de espaços, os grupos indígenas ficam sem condições de produzir e sem alguns recursos naturais, que são utilizados para sua subsistência. Sem esses recursos, aumenta progressivamente o número de famílias indígenas pauperizadas nas cidades, uma vez que são obrigados a procurar outros meios de sobrevivência, como o trabalho formal e informal na agroindústria. Fica evidente que os anti-indígenas - os defensores da política colonial - lutam pela descaracterização dos povos originários e buscam transformá-los em trabalhadores das cidades.

Devido à expansão do monocultivo, da pecuária e da exportação de *commodities*, o crescimento urbano no município de Juti/MS ocasionou a expulsão de camponeses e indígenas dos seus territórios. Com a chegada desses grupos no contexto urbano, foi se agravando ainda mais o fluxo migratório e as questões econômicas da região.

Segundo estudo realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no município de Juti/MS (2014) e considerando os dados do IBGE (2010), o processo de urbanização foi intenso nos últimos anos. O estudo aponta que 42% da população, entre indígenas e camponeses, moravam entre campo, reserva e aldeia, devido à procura por melhores condições de vida e as dificuldades de garantir a subsistência familiar causadas pela expansão do agronegócio. O número de moradores no campo caiu para 10%. A migração para a cidade, por sua vez, aumentou a população urbana para mais de 65% (SEBRAE, 2014).

Com o aumento da taxa do crescimento populacional urbano, considerando a distribuição dos domicílios por rendimento per capita, o município de Juti/MS passou a ter uma taxa de 11% de famílias sem renda alguma.

Figura 5: Renda per capita



Fonte: IBGE 2010 apud SEBRAE 2014.

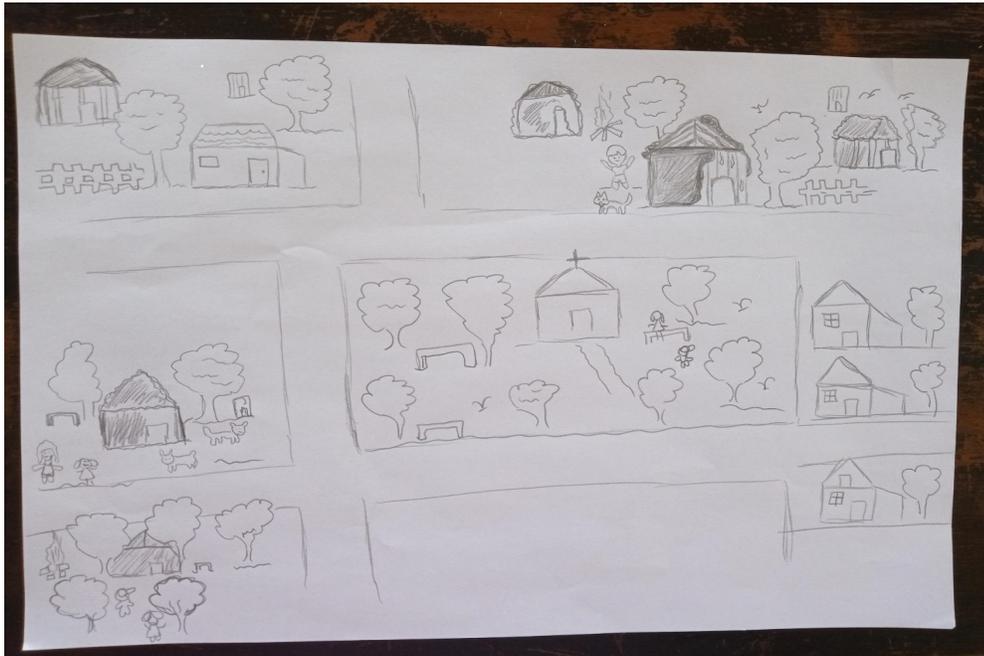
As famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano se inserem entre os 11% sem rendimento. Para prover a sobrevivência da família, apenas os homens saem para trabalhar, normalmente como bóias-fria. A partir dos 13 anos, os adolescentes do sexo masculino já acompanham seus pais para ajudar no sustento familiar, uma vez que a mão de obra indígena é desvalorizada no mercado.

Com o aumento do desemprego e sem alimento, algumas famílias Guarani e Kaiowá reocuparam a área que hoje é chamada por TI *Jarará*. Aquelas que permaneceram na cidade tiveram que se organizar conforme a organização social e política do não-indígena.

Segundo o diagnóstico socioterritorial de 2016 a 2017 do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do Município de Juti/MS, a etnografia apresentada no mapeamento, mostra que atualmente sobrevivem 87 famílias indígenas Guarani e Kaiowá no contexto urbano, sendo aproximadamente 296 indivíduos entre crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos. O mapeamento foi realizado com ajuda de uma agente de saúde indígena Kaiowá, que conhece a realidade das famílias na área urbana. 20,7% dessas famílias estão localizadas entre o Sul e Sudeste do município, correspondendo o maior número de indígenas concentrados na mesma área; 4,4% estão localizados no Leste e Nordeste; e 3,5 % estão localizados no Norte e Noroeste. Os demais indivíduos, estão dispersos pelo município, conforme descreve o desenho 1 (MACHADO, 2017).

Em 2017, a Coordenação Regional da FUNAI de Dourados/MS realizou um Relatório de Mapeamento Qualificado de todos os casos de crianças e jovens indígenas em situação de acolhimento institucional e familiar da região. Através da análise situacional, foram identificadas apenas 83 famílias em contexto urbano no município de Juti, ou seja, quatro famílias a menos que o Diagnóstico Socioterritorial da unidade CRAS. Isso significa que esses números são variantes e essas famílias são pertencentes aos movimentos circulares e temporais.

Desenho 1: Arquitetura dos Guarani e Kaiowá no contexto urbano



Fonte: Via Whatsapp (Desenho realizado por *Annona Coriacea*)

O Desenho 1 foi produzido pelo jovem *Annona Coriacea*¹⁰, da família de *Kapi'isedron*. Através da arquitetura expressa na imagem do desenho, é possível entender como o jovem se sente e se vê no contexto urbano, como forma de compartilhar o sentimento de pertencimento de outros jovens e familiares. O desenho representa a arquitetura dos Guarani e Kaiowá em meio a um cenário de desafios e enfrentamentos sociais, mas com as características próprias da cultura indígena.

A arquitetura é feita de modo simples, sem muita segurança para eventuais situações climáticas. Em sua maioria, são feitas de lona e madeira, como as imagens descrevem por si mesmas. As árvores, animais e pássaros simbolizam a natureza; bancos ao ar livre representam a amizade e a união familiar; o fogo ao chão representa vida, esperança e alimentação.

Annona Coriacea coloca a praça central da cidade bem no meio de seu mapa, pois representa, na sua percepção, o lazer e encontro entre os grupos. Ao lado direito, *Annona Coriacea* representa a Cohab municipal - moradias de alvenarias, onde também é possível encontrar famílias indígenas. Para *Annona Coriacea*, os Guarani e Kaiowá são grupos adaptáveis, sujeitos capazes de se relacionar com qualquer outro segmento social. Basta respeitá-los e

¹⁰ Também conhecido por Aratiku ou Aratiku'i, uma planta medicinal utilizada para combater hemorragias internas, como também utilizado para normalizar a função intestinal e controlar a diarreia.

compreender a estrutura organizacional da cultura dentro de cada contexto.

2.1 Organização Espacial

Cerca de 10% dos moradores indígenas em contexto urbano possuem residências fixas; 40% pertencem aos movimentos circulares, ou seja, movimentam-se pela cidade, trocando de residências regularmente; e 50% fazem parte do movimento temporário, permanecem por um tempo na cidade e depois voltam a residir na aldeia (MACHADO, 2017). Também existem aqueles que possuem residências na cidade e na aldeia ao mesmo tempo, como estratégia de sobrevivência. De acordo com a mobilidade temporal, circulando entre cidade e aldeia, esse processo se dá devido às condições socioeconômicas do grupo. Por se tratarem de famílias que fazem parte do meu convívio profissional, evidencia que a organização espacial desses grupos é definida por fatores políticos, econômicos, sociais e culturais.

Cada espaço escolhido pelas famílias indígenas passa a ter suas funcionalidades específicas, definindo suas significações sociais e funcionalidades, assim como a dimensão espacial ocupada por esses grupos, que constituíram resistências nesses espaços e passaram a criar identidades territoriais próprias. As condições econômicas das famílias indígenas em contexto urbano estão relacionadas com a falta de trabalho, o que promoveria a subsistência familiar com a coesão política que alimenta as perspectivas de desenvolvimento desses grupos indígenas. São consequências da perda territorial causada pela expansão do agronegócio e da exportação de *commodities*.

A situação espacial de cada família está associada ao poder aquisitivo do grupo, pois são os meios de mobilidades que definem apropriação do espaço escolhido na área pretendida para habitar. Os grupos indígenas têm o pleno exercício do direito de viver na cidade. Para compreender como essas famílias Guarani e Kaiowá passaram a residir no contexto urbano, foi preciso analisar o cotidiano desses indivíduos, observando as diferentes organizações sociais.

Sabemos que analisar o cotidiano dessas famílias no contexto urbano, nos leva a adentrar uma história de desafios e incertezas, pois ainda não existe uma legislação específica de assistência que possa amparar as famílias indígenas fora das aldeias. Porém, podemos nos apoiar na Constituição Federal de 1988 e utilizá-la como um guia de direitos para garantir o reconhecimento à organização social, costumes, línguas, crenças e tradições já reconhecidos no Artigo 231 para essas famílias. O capítulo não deixa claro sobre a distinção de direitos enquanto mobilidade/organização espacial na aldeia ou contexto urbano.

Ao se engajar nessa brecha, para fins de complementar o estudo de campo, utilizo de situações vivenciadas ao longo dos oito anos de profissão enquanto Assistente Social da unidade CRAS de Juti/MS. Por várias vezes me deparei com violações de direitos envolvendo indígenas em circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais para fins particulares. Para tanto, os vínculos positivos adquiridos no trabalho social contribuíram para os sujeitos da pesquisa se apropriarem da mesma enquanto protagonistas de sua própria história.

Essa etapa iniciou-se com visitas domiciliares, onde me apresentei não como a profissional Assistente Social, mas sim como uma pesquisadora: a intenção não era misturar a intervenção profissional com a objetividade da pesquisa. Mesmo sabendo que o adestramento de poder como assistente social poderia interferir de alguma forma na decisão desses sujeitos, foram evitadas todas as iniciativas de atendimentos na hora da pesquisa.

As visitas foram realizadas em finais de semanas, de forma esporádica e sem programações para caracterizar o ambiente o mais natural possível. Os diálogos foram seguidos de histórias longas e emocionantes, abertos para uma roda de bate-papo entre amigos e familiares. O tereré era o instrumento que simbolizava o elo de solidariedade entre os indivíduos. Depois da confraternização, a pesquisa iniciava.

O trabalho de campo consistiu em estudos de caso relacionados com as atividades rotineiras das famílias e envolvendo as dificuldades socioeconômicas e a possibilidade de superação destas.

Para a escolha dos sujeitos da pesquisa, utilizei os critérios de acompanhamento familiar realizado na unidade CRAS, uma vez que as famílias já necessitaram dos serviços da proteção básica. Antes de iniciar a pesquisa, foram realizadas visitas domiciliares para informar os motivos e as intenções da pesquisa. Alguns nomes apresentados neste trabalho são fictícios e visam proteger a identidade dos sujeitos que participaram ativamente da elaboração dessa pesquisa.

Considerando a exposição das imagens das famílias Guarani e Kaiowá entrevistadas e seus respectivos nomes, a pesquisa não utilizará dessa metodologia. A intenção é preservar a identidade desses protagonistas para garantir o respeito a cultura e dos direitos fundamentais da vida. Para não perder as contribuições dos relatos, utilizo nomes de plantas medicinais para representar os sujeitos. As plantas medicinais foram escolhidas porque são fundamentais para a sobrevivência das espécies e por possuírem fortes significados e representações para a cultura Guarani e Kaiowá. As plantas, como a natureza, são recursos naturais a serem utilizados e aproveitados pelos seres biológicos e espirituais. Representam a cura, a vida e a morte.

O trabalho utilizou todos os mecanismos metodológicos necessários para preservar e respeitar as características da condição indígena. Foi utilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento (TCLE); porém, ficou evidente - como reforça a literatura - que este procedimento é apenas um instrumento para garantir a produção da pesquisa e que o mesmo é incapaz de, isoladamente, produzir essa proteção.

Durante a pesquisa de campo, ficaram mais evidentes as diferenciações das formas de mobilidade dos Guarani e Kaiowá. Em um primeiro momento houveram formas de mobilidade e de remoções forçadas, onde os indígenas tiveram que deixar seu território devido às pressões e violências sofridas. É uma característica da forma de imobilidade derivada do processo colonial, que forçou os índios ao confinamento. Até hoje, os povos indígenas lutam para mudar o sentido da história indígena. Há a permanência de uma forma de prática de imobilidade controlada ainda pela ideologia tutelar.

É importante ressaltar que a mobilidade tradicional dos indígenas na retomada *Taquara* e na aldeia *Jarará*, foi transformada em nova forma de mobilidade, negativa para as famílias indígenas. Isso ocorreu devido aos impactos da Companhia Matte Laranjeiras e outras explorações do agronegócio, como o plantio da cana-de-açúcar e do crescimento da agropecuária, ocorridas na região. Os movimentos circulares - cidade X aldeia e ou vice-versa - são uma forma de representar a mobilidade forçada (negativa), pois os índios ainda sobrevivem sobre pressões e ameaças pelo crescimento do *Agro* e posições governamentais.

Com a redução dos territórios, se inviabiliza o retorno de muitas famílias indígenas para as terras tradicionais. Outro fator que também dificulta essa ação, são as novas formas de organização política dentro dos pequenos espaços na aldeia, ou seja: os conflitos por disputa de liderança interfere na rede de relações sociais dos grupos, sendo os problemas mais relevantes os relatados pelos sujeitos da pesquisa. Por outro lado, essa redução de espaço implica em outros problemas público: 1) na economia familiar, sem os meios naturais para a subsistência - caça e pesca; 2) na política de educação e saúde indígena que se encontra em péssimas condições; 3) e por fim, o esparramo - uma mobilidade negativa, também conhecida pelos indígenas como *Sarambi*: “um momento histórico de 'desordem' em que os parentes foram esparramados e promoveu a fragmentação forçada das *tey'i*¹¹ que antes viviam organizadas a partir de uma lógica própria de socialidade” (CRESPE, 2015, p. 323).

¹¹ Segundo Crespe (2015, p.309), “parentela formada por dezena de famílias nucleares reunidas em torno de um chefe de parentela, o *hi'u* - chefe de uma parentela”.

De acordo com Crespe (2015), a *Changa*¹², categoria indígena, é outra forma de mobilidade negativa, que retira os homens de perto dos grupos familiares para trabalhos em fazendas e outras regiões, podendo durar meses. É referida como uma grande desordem para a economia doméstica kaiowá. Esse comentário explica o porquê de muitas famílias indígenas residirem nos meios urbanos e praticarem apenas mobilidades urbanas.

Para Crespe (2015), a mobilidade pode ser motivada por vários fatores que compõem uma rede de relações sociais promovidas pela circulação dentro das aldeias, pela visita da parentela, pela caça e pesca, como também “motivada pelos casamentos, festas e rituais religiosos, esses que possibilitavam as relações de trocas que produzia a sensação de grupo, de comunidade, como muitas vezes eles fazem referência até hoje” (CRESPE, 2015, p. 309).

Esta mobilidade está relacionada com a criação do município de Juti/MS em 1989, quando a vila Juti deixou de ser distrito de Caarapó e passou a ser município de Juti/MS. Neste momento, foi realizada a primeira eleição para prefeito. Com 1452 votos, venceu José Adolar de Castro Filho, conhecido por “Dolinha” (PFL). Ao tomar posse em 1989, José Adolar de Castro Filho realizou doações de terrenos às famílias indígenas para que o município fosse povoado rapidamente, como segue nos relatos da moradora *Ka'are*¹³, da etnia Kaiowá:

[...] Antigamente, eles davam terreno... Não era esse [prefeito] que tá em Caarapó, acho que era o primeiro prefeito que tinha aqui, tinha dois buteco, dois só mercado, não tinha quase nada na cidade. Até quando tinha... acho que uns 10, 8 anos já, nós vinha fazer compra ali, só tinha dois bar, só buteco, que meu pai, meu finado pai, não bebia, não tinha escola, era só quatro casa só. (informação verbal)¹⁴

Ao me posicionar como pesquisadora, observei atenciosamente durante a entrevista o carinho e a acolhida pela moradora *Ka'are*, que se demonstrou à vontade para contar sua história. A família é composta por cinco indivíduos, entre filho, netos e avó. A titular da família, de 50 anos, é falante do Guarani. Os netos são falantes apenas do português e não possuem documentação indígena. O filho de 19 anos, entende o Guarani mas não fala; a idosa de 93 anos é falante apenas do Guarani, não fala e não entende o português.

A residência familiar é alugada e possui uma área bem extensa. O interior da residência é simples, com alguns objetos de uso familiar e pessoal. As crianças e o jovem de 19 anos estão

¹² Trabalhos em fazendas e outras regiões.

¹³ Erva Santa Maria, planta medicinal utilizada para problemas como: angina, asma, aumentar a transpiração, bronquite, câibras, catarro bronquial, cicatrização, circulação, contusões, problemas de estômago, fraturas, fortificante dos pulmões, fungos de solo, gripe e etc (SANGALLI *et al*, 2018).

¹⁴ Entrevista realizada com *Ka'are*, no dia 01 de Maio de 2019, Juti/MS.

frequentando a escola regularmente; segundo *Ka'are*, os netos e o filho, seguem as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família, que reforça a participação escolar na garantia de permanecer no programa.

A família já teve mais de um lote (terreno) no município. Entre trocas e acertos informais, perderam todas as propriedades e hoje sobrevivem da aposentadoria da idosa e do Programa Bolsa Família. *Ka'are* está separada do companheiro e desde então, vem cumprindo o papel de chefe da família, mantendo as despesas da casa com a renda dos benefícios. As despesas variam entre aluguel, água, energia e alimentação. Por ter que cuidar dos netos e da sogra, *Ka'are* não pode trabalhar fora do ambiente familiar.

O jovem de 19 anos relatou que tem muita dificuldade de entrar no mercado de trabalho. Sofre com os preconceitos culturais, a falta de oportunidade no mercado formal e, principalmente, pela falta de representatividade política.

Segundo os relatos da moradora *Ka'are*, sua família foi umas das fundadoras do município: “[...] Eu acho melhor morar na cidade, assim, retirado da cidade... eu se sente melhor, não dá certo morar na aldeia”. A família residia entre fazendas e cidades, morou pouco tempo na aldeia *Bororó* em Dourados/MS. Ao chegarem no município de Juti/MS, presenciaram a construção do Hospital Municipal Santa Luzia e do posto de saúde, uma vez que, mesmo com o uso de remédios tradicionais a família procura mais as unidades de saúde do não-indígena para tratar suas enfermidades.

Sem condições de ter sua própria moradia na cidade, algumas famílias Guarani e Kaiowá ocupam terrenos desocupados e se alojam sem nenhuma infraestrutura. Então, lá permanecem até serem retirados pelos proprietários da área. De acordo com Rodrigues (*et al*, 2018), a cosmologia de grupos como os Kaiowá baseia-se em mitos que determinam as estratégias da migração, podendo ser pela lógica espiritual - fundada na visão transcendental - capaz de guiar esses indivíduos para uma nova região. Outro fator muito comum nos relatos dos indígenas em contexto urbano - com os quais tenho contato diariamente - é a falta de oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Tal situação os leva aos movimentos temporais.

Para *Kankorosa*¹⁵ (31 anos, etnia Guarani), morar na aldeia foi um processo histórico muito importante para sua vida. Atualmente casada, possui casa própria com estrutura familiar

¹⁵ Também conhecida por Espinheira-santa, é muito usada em casos de gastrite, dores de estômago, úlcera gástrica e azia; reduzem a acidez gástrica, protegendo assim a mucosa do estômago (SANGALLI *et al*, 2018).

organizada e vínculos afetivos fortalecidos:

[...] Cara, eu gostava muito de morar na aldeia por eu ser muito da rural, eu adoro pescar, adoro ir para o rio, eu adoro sentir o cheiro da natureza. Só que daí eu decidi vir embora, porque na verdade foi eu que decidi sair da aldeia, tem aquelas brigas, aquelas fofocas, aquelas picuinhas que não dá certo, é família contra família, então eu não sou disso... Daí começaram... Por meu marido ser primo do capitão, não deu muito certo, eles também não gostavam de mim, eu não tinha nada contra, mas era eles mesmo que tinham uma picuinha contra a gente. Aí também lá não tinha serviço para meu marido, a gente não tinha nenhum salário, era difícil, era só o bolsa família. (informação verbal)¹⁶

De acordo com *Kankorosa*, a cidade oferece mais oportunidades. Ela concluiu o ensino médio e está se organizando para a graduação; pretende prestar o curso de Serviço Social e de enfermagem, mas ainda está em dúvidas sobre qual escolher. Está tirando a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e possui dois registros formais na carteira de trabalho, sobre os quais fala com muito orgulho. Seu esposo é mestre de obras, de onde vem o sustento familiar.

A família mantém alguns costumes da aldeia, como cozinhar no fogão a lenha e o cultivo e uso de remédios tradicionais. A fala predominante no ambiente familiar é o português, apenas o marido de *Kankorosa* é falante de Guaraní. *Kankorosa* entende, mas não tem praticado a língua; os demais membros só falam português e não possuem documentação indígena. A residência familiar é própria - feita de madeira - e a família utiliza algumas tecnologias de informações, como a internet, telefones celulares, rádios, televisores, entre outros objetos. O ambiente interno é mobiliado, de modo que essa organização evidencia como é possível se adaptar a outras organizações culturais sem perder os traços culturais próprios. *Kankorosa* considera e compreende a importância das relações sociais, tem por objetivo promover a educação dos filhos e influenciá-los a manter um bom comportamento no meio social. Porém, sente falta da vida que tinha na aldeia, em especial da liberdade e da natureza.

*Kapi'isedron*¹⁷ (49 anos, etnia Kaiowá), falante de guarani e português, veio da Aldeia *Te'yikue* (Caarapó/MS). Lá, ela casou-se e teve filhos. Com muito esforço e trabalho, a família conseguiu comprar uma casa no contexto urbano do município de Caarapó/MS, mas com as dificuldades em relação ao entrar no mercado de trabalho, em 2006 a família vendeu sua residência e mudou-se para o município de Juti/MS.

¹⁶ Entrevista com *Kankorosa*, realizada no dia 02 de Maio de 2019, às 16: 06 horas, Juti/MS.

¹⁷ Planta medicinal conhecida como capim-cidreira. É utilizada como calmante, é diurética e expectorante e combate a retenção de líquidos (SANGALLI *et al*, 2018)

[...] Eu quero mais morar na cidade, sabe porquê? Porque minha meninada casou tudo no branco, casou com brasileiro né! Aí ela é índia, e eu sou índia também; mas minha menina, meu menino casou com branco né, eu não posso morar na aldeia, porque na aldeia se entrar e plantar muita coisa, já começa *champá*¹⁸ né, então eu fico por aqui mesmo na cidade, gosto mais de morar na cidade. (informação verbal)¹⁹

Kapi'isedron e sua família adaptaram-se com muita facilidade à organização cultural da cidade e não tem pretensão de voltar a residir na aldeia. pelo medo de conflitos internos - muito presentes na vida da família. Já viveram distintas situações de violência dentro da Reserva; em sua maioria, eram conflitos com a liderança e ruralistas, além da marginalização devido a bebidas alcoólicas e a minimização de espaço. Apesar de todas as dificuldades no contexto urbano, a família tem conseguido suprir algumas necessidades básicas do âmbito familiar. As demais necessidades, a família conta com os serviços públicos.

A residência familiar é própria. No espaço da área, a família produz algumas ervas medicinais e cultivam mandioca, apenas para a consumo familiar. No fundo do quintal, há uma cozinha feita de lona e madeira que representa o habitat comum existente nas aldeias. Para a família, o espaço serve como despensa e cozinha, além de atribuições de uso doméstico com utilização de objetos ligados a manutenção dos moradores do ambiente.

Ao questionar como poderia nos descrever as famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano do município de Juti/MS, *Kapi'isedron* respondeu através de um desenho, como segue abaixo.

¹⁸ Para a moradora *Kapi'isedron*, *champá* seria sinônimo de encrencar, brigar, criar desavenças.

¹⁹ Entrevista realizada com *Kapi'isedron*, no dia 07 de Maio de 2019, às 09h38, Juti/MS

Desenho 2: Descrevendo as famílias Guarani e Kaiowá.



Fonte: Via Whatsapp (Desenho realizado por *Kapi'isedron*).

O desenho 2 representa a casa de sua irmã, também residente na área urbana do município. A residência é de madeira, com uma área bem extensa. O desenho simboliza a natureza, com área aberta e árvores pelo quintal. Embaixo de uma árvore há um banco, onde a família se reúne para conversar e tomar tereré. No fundo do quintal tem duas casas de cachorro e um banheiro de uso familiar. *Kapi'isedron* utilizou-se da imagem que tem da casa da irmã, para representar o sentimento de pertencimento sobre a área urbana - ou como gostaria que fosse.

A família de *Jateika'a*²⁰ (26 anos, etnia Kaiowá, falante de Guarani) veio da Aldeia *Te'yikue* (Caarapó/MS). O motivo da mobilidade está relacionado com a morte de familiares. Relatou que o lugar ficou triste e sem sentido para a família permanecer no local.

Mudaram-se para a região de Juti/MS e morou por um tempo na retomada *Taquara*. Logo após, veio a residir no contexto urbano do município. A família nunca teve uma moradia fixa, e sempre praticou a mobilidade urbana. Atualmente estão localizados em uma área informal, de um amigo já falecido. *Jateika'a* e sua família foram se alojando aos poucos e passaram a se

²⁰ É uma planta medicinal utilizada como anti séptica, com propriedades antioxidantes, digestivas, anti inflamatória e é amplamente utilizada na medicina tradicional Guarani e Kaiowá.

alimentar e a sobreviver da aposentadoria do amigo. Com morte deste último, a família teve que recorrer ao trabalho braçal na roça de mandioca e aos programas sociais como forma de prover a subsistência.

A moradia da família é feita de lona, localizada na periferia da cidade e com pouca movimentação de pessoas. A área ainda está cedida. O proprietário do terreno faleceu em 2018 e a situação da família é instável - a família não tem para onde ir - pois a qualquer momento podem ser despejados por algum herdeiro.

É possível observar a presença marcante da cultura Guarani e Kaiowá no ambiente. O fogão a lenha próximo ao chão, feito sobre uma bacia de carriola, simboliza a pré-condição para a existência humana na sociedade Kaiowá, como já mencionado anteriormente no corpo do texto (PEREIRA, 2016). As roupas espalhadas sobre o terreiro e a cozinha quase convencional exposta ao ar livre são exemplos marcantes da cultura Guarani e Kaiowá.

Conhecer a trajetória desses grupos, entre os diferentes segmentos de organizações sociais e políticos, nos permite delinear melhor o modo de pertencimento do local onde vivem, como a construção da identidade sobre o novo espaço social. A resiliência sobre os fatores negativos da mobilidade - que os levaram para o novo espaço - são os pressupostos que nos orientam a entender o sentido e o sentimento de pertencimento local.

Todavia, a capacidade transformativa dos Guarani e Kaiowá no contexto urbano retoma a ideia de flexibilidade e superação, como qualquer outro sujeito que incessantemente busca nesse universo de armadilhas pela adaptação. Sem dúvidas, os Guarani e Kaiowá vem superando esses obstáculos sociais e políticos e conquistando seu espaço nos mais diversos contextos. Ainda que lentamente e em um cenário conflituoso, esses grupos permanecem resistentes.

*Lorito pisã*²¹ (25 anos, etnia Kaiowá) vive em união estável, tem dois filhos com o primeiro relacionamento e somente um com o atual companheiro. A residência familiar é cedida pela sogra de *Lorito pisã*. É uma casa feita de alvenaria, com área extensa e algumas plantações no quintal. O espaço físico da residência é pequeno e a família possui alguns objetos de uso pessoal e familiar, uma vez que o ambiente não possui muita mobília. Porém, utilizam algumas tecnologias, como o celular e a internet móvel para comunicação e uso profissional. *Lorito pisã* vende produtos caseiros e utiliza as redes sociais para divulgar sua mercadoria.

Lorito pisã também relatou que seu pai, falecido em 2019, foi um dos contemplados

²¹ Também conhecido por Barbatimão, é uma planta medicinal bastante utilizada na cultura indígena por ser rica em propriedades anti-inflamatórias, utilizada também em queimaduras e para benefícios da pele.

com doações de terrenos, realizadas pelo prefeito José Adolar de Castro Filho em 1989, onde o restante da família reside até hoje.

A abordagem etnográfica utilizada na pesquisa, permite aos leitores uma análise mais detalhada sobre o processo de organização dos Guarani e Kaiowá e a construção da identidade sobre o novo espaço de pertencimento. Esses espaços resultam em processos de diferenciações sociais da forma que os sujeitos se comportam no espaço.

Para Bourdieu (1989), esse espaço é chamado de *campo*, onde os sujeitos se relacionam e criam seu próprio objeto artístico, social, político e educacional. É nesse espaço estruturado que podemos analisar as características de seus ocupantes dentro da história. O campo é delimitado por uma estrutura de forças e de lutas, onde cada sujeito atua conforme sua posição no espaço, seja conservando sua estrutura, sua cultura ou a modificando para outras.

Diante disso, os desenhos presentes no corpo do texto foram utilizados como forma de auxiliar a comunicação e a compreensão de um espaço histórico. As imagens demonstram o pertencimento da escolha espacial e expressa o *modus vivendi* da família, assim como o sentimento ainda muito vivo da cultura Guarani e Kaiowá dentro do espaço. Também demonstra como é possível adaptar-se nos diversos contextos históricos.

Os desenhos produzidos pelos sujeitos da pesquisa nos coloca diante de imagens reais, desenhos que falam e expressam sentimentos, tudo tem um sentido e um objetivo de ser, de estar e de pertencimento. A partir da leitura que podemos fazer sobre os desenhos, essas imagens produzem informações importantes sobre a cultura dos Guarani e Kaiowá. Podemos identificar os elementos presentes da realidade desses grupos, visto que esses elementos culturais estão estáticos, conservados e alguns transformados, mas não extintos da cultura. A interpretação dos desenhos deve ser minuciosa, é preciso olhar para cada detalhe, relacionando a realidade com a cultura presente no contexto urbano.

Dessa forma, a escolha espacial das famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano sempre ocorre em locais segregados socioespacialmente devido a suas condições socioeconômicas e seus costumes culturais. A maioria das famílias mora nas extremidades da cidade, em bairros mais isolados ou em terrenos abandonados. Algumas áreas são pequenas, sem condições para o cultivo de plantas, hortaliças e entre outros alimentos. Às vezes possui espaço mas é imprópria para o cultivo, visto que na maioria dos casos são áreas ocupadas em situação irregular. Porém, ao se sentirem parte da contextura da comunidade de pertencimento, os Guarani e Kaiowá passam a produzir elementos epistemológicos evidenciados por suas características da

singularidade cultural, e criam as primeiras redes de relações sociais com os vizinhos mais próximos.

Relacionando esse espaço de vivência com a política pública habitacional, o município de Juti/MS foi contemplado em 2002 com o primeiro programa habitacional da Agência de Habitação Popular (AGEHAB), onde foram selecionadas algumas famílias indígenas em contexto urbano por interferência da rede municipal da política de Assistência Social. Por ser uma política pública voltada para as especificidades dos não-indígenas, as famílias indígenas não conseguiram permanecer na área demarcada pelo programa habitacional. Por questões assimétricas e culturais, se sentiram sufocados e presos ao conviverem em um espaço fechado. Muitos abandonaram suas casas e voltaram a residir em áreas isoladas na cidade; alguns trocaram suas moradias por outros objetos, ou seja, por valores insignificantes.

De acordo com Assistentes Sociais que atuaram na política habitacional, não foi utilizado nenhum critério cultural durante a seleção dos destinatários. Foi utilizado, em contrapartida, o modelo normativo enviado pelo sistema do Governo Federal.

Em 2019 a atual prefeita Elizangela Martins Biazotti dos Santos (MDB), popularmente reconhecida como “Laka”, vinculou ao município de Juti/MS o programa habitacional “Substituição de Moradias Precárias”, em parceria com a AGEHAB e amparada pela Lei nº 11.124 de 16 de Junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e da organização do Conselho Gestor do FNHIS. O objetivo do programa é viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra em contexto urbano, garantindo uma habitação digna e sustentável. O programa se caracteriza como um condutor de inclusão social (BRASIL, 2005).

Para a implementação do programa se fez necessário realizar uma pesquisa territorial seguida de relatório e mapeamento das áreas mais vulneráveis do município. O mapeamento ficou por conta da profissional Eliete Gonçalves de Araújo Rodrigues, estatutária desde 2011 no cargo de instrutora de programas especiais da política de assistência social do município de Juti/MS. Eliete tem formação em Serviço Social, atuou dois anos como assistente social no programa habitacional do município de Naviraí/MS, foi coordenadora da unidade CRAS em Juti e hoje está ocupando a função de coordenadora de gestão de benefício e transferência de renda. É gestora do programa Bolsa Família e do programa municipal Juti Cidadã, além coordenadora de acompanhamento do passe-livre intermunicipal e interestadual e do Benefício de Prestação Continuada-BPC. Eliete também é supervisora do programa Criança Feliz e realiza inscrições e

orientações da política habitacional.

De acordo com Eliete, o mapeamento foi realizado através de visitas domiciliares, sem o auxílio de uma equipe multidisciplinar, por considerar pequeno o número de famílias em moradias precárias (barracos de lona). Importante ressaltar que Eliete cumpriu apenas uma solicitação da hierarquia, pois não tem por função a obrigação de realizar estudos habitacionais.

Através da pesquisa de campo realizada pela profissional, os critérios considerados foram: a existência de famílias moradoras em habitações construídas de lonas; ser proprietária da área, com apresentação de documentação do imóvel; entre a composição familiar, existir crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência ou doenças crônicas de alta complexidade e possuir renda até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Na pesquisa, não foi considerada a cultura familiar, a política organizacional da dinâmica espacial das famílias entrevistadas, nem as motivações que levaram a esse tipo de mobilidade espacial. De acordo com o relatório de mapeamento, as regras eram para todas as famílias que estivessem vivendo em moradias precárias, não necessariamente famílias indígenas, pois um dos objetivos da administração atual é acabar com moradias irregulares.

O mapeamento apresentou quatorze moradias precárias, construídas de lona e madeira velha, sem infraestrutura para a sustentação da habitação. Para a primeira etapa, apenas quatro das moradias atenderam os critérios do programa. Sete moradias ficaram para a segunda etapa da seleção, e as demais estão localizadas em áreas impróprias ou em área de famílias que já possuem moradias.

Das famílias entrevistadas, seis eram Guarani e Kaiowá, mas apenas duas famílias atenderam os critérios e foram contempladas com o programa, lembrando que os critérios culturais não foram levados a termo no relatório. O relatório final da pesquisa, juntamente com todas as documentações necessárias, foram encaminhados para a superintendência de habitação do município e posteriormente encaminhado para a AGEHAB.

Tanto os profissionais da superintendência - responsáveis por fiscalizar e implementar projetos e programas habitacionais no município - quanto a equipe de profissionais da AGEHAB, não se opuseram ao relatório de mapeamento. Isso significa que o documento estava de acordo com os procedimentos legais. Esse processo nos remete a pensar no tipo de trabalho e estudos realizados pelos profissionais da política habitacional, uma vez que os estudos demonstram brechas nos critérios avaliativos das famílias destinatárias e principalmente com famílias indígenas em contextos urbanos. Talvez essa seja a resposta mais concludente do motivo pelo

qual as famílias Guarani e Kaiowá não permaneceram no conjunto habitacional da política de habitação.

No dia 25 de Janeiro de 2019, em cerimônia pública, foi realizada a entrega da moradia para a primeira família beneficiada da etnia Kaiowá. Estiveram presentes a prefeita Elizangela Martins Biazotti dos Santos, Marconi Bezerra de Mello (representante da FUNASA), assim como vereadores, funcionários municipais e outros funcionários públicos. A moradia foi construída de alvenaria, com 42.56 m², no valor de R\$ 40.153,22. Segundo a prefeita Elizangela, os recursos utilizados foram da ordem de R\$ 18.586,34 do Governo do Estado para aquisição de materiais de construção e R\$ 21.566,88 de contrapartida do Município para a mão de obra da construção.

Desse modo, entende-se que a política exercida no município de Juti/MS sobre o programa habitacional não governa de acordo com as condições socioespaciais das famílias indígenas em contexto urbano. Mesmo construindo a moradia na área que a família já residia antes, a política habitacional não está considerando a etnicidade dos grupos e seus *modus vivendi*.

Ao contemplar famílias indígenas em contexto urbano, não significa que o programa habitacional promove a existência da sociabilidade entres os segmentos sociais diferenciados. Esses grupos não se sentem confortáveis em residir nos locais mapeados pelos projetos habitacionais para o não-indígena. Também é possível observar que as classes média e alta preferem se distanciar dos espaços que circulam esses grupos mais vulneráveis.

Durante as visitas para a pesquisa, foi possível observar que as famílias indígenas em contexto urbano não têm acesso à informação sobre a diferenciação espacial que os programas habitacionais da Política Nacional de Habitação (PNH) oferecem, ou seja, não sabem o espaço em que irão residir, pois não são preparados para a nova dinâmica espacial. É possível observar a carência de acompanhamento familiar, desde o início do planejamento ao final da execução dos projetos habitacionais. Estes projetos vêm prontos através da AGEHAB e não dispõem de profissionais para esse tipo de acompanhamento. Esse serviço fica por conta de profissionais do município contemplados com o programa, que na maioria das vezes também não dispõem de equipe especializada para tal função.

A precarização no quadro funcional dos programas habitacionais, sociais, de saúde, educação e segurança pública, ameaça ainda mais a existência da equidade na distribuição dos serviços públicos: "[...] mesmo a inclusão pode ser desigual, quando não está atenta aos direitos individuais e, sobretudo coletivos" (AGUILERA URQUIZA; BANDUCCI JUNIOR, 2013, p. 195). No que tange aos direitos coletivos dos indígenas em contexto urbano, não são levados a

termo pelo olhar do servidor público, pois procedem de outras matrizes culturais, diferente do nosso olhar ocidental.

A cidade diferenciada socioespacialmente sempre esteve presente e, com a divisão técnica e social do trabalho e do espaço, se reafirma e ganha visibilidade com a manifestação da segregação e/ou da fragmentação urbanas. Esses processos caracterizam como pode ser exercido o direito à cidade, implicando na apropriação do espaço, na constituição e reafirmação do lugar, bem como no convívio dos cidadãos, estabelecendo a sociabilidade que se encontra cada vez mais enfraquecida e segmentada em favor de um individualismo mais arraigado e de um estranhamento entre os cidadãos, impossibilitando-os de lutarem juntos por uma cidade para todos (PEREIRA, 2008, p. 311).

O isolamento de alguns indivíduos no contexto urbano, portanto, favorece o desconhecimento do que se constitui como cidade. Essa relação está ligada aos percursos dos movimentos/mobilidades circulares, que podem ser sempre nos mesmos lugares, sendo cidade X aldeia ou vice-versa. Nessas condições se manifestam os interesses políticos assistencialistas, que diferenciam suas ações conforme suas necessidades de poder entre promessas contraditórias e prestação de serviços momentâneos.

Viver na cidade é um direito de todos. Porém, é necessário conhecer a diversidade na sua pluralidade para que seja possível atender os indivíduos que nela se compõem. Os diversos segmentos sociais precisam ser representados por servidores públicos capazes de agir pelo coletivo.

A vida urbana precisa deixar de ser orientada pelo mero consumo de mercadorias, que revela desejos voláteis e se norteia de acordo com as necessidades. A cidade será então entendida como espaço de produção e consumo coletivo, de realização da sociabilidade e de organização dos cidadãos para cobrarem os seus direitos sociais. Isso pode possibilitar uma participação cidadã efetiva dos agentes sociais nesse amplo processo de gestão urbano em favor de todos, fazendo assim com que estes sejam cidadãos, de fato (PEREIRA, 2008, p. 313)

Não podemos afirmar que os indígenas migram para a cidade atraídos apenas pelas "maravilhas" do contexto urbano. Tal afirmação vai além da simples atração do fetichismo. Hoje, essa migração, está mais relacionada com a expansão do agronegócio e a exportação do capital nos territórios indígenas, que tem provocado desordem política. Estes fatores são mais precisos do que a ideia das atrações da cidade, visto que essa desordem tem provocado a evasão de mais grupos para a cidade.

Muitos equívocos de assistentes sociais e funcionários públicos estão relacionados à migração do indígena para o contexto urbano. Algumas afirmações como: "Índio e a

civilização” ,“Índios civilizados”, é bastante comum como no vocabulário desses profissionais, passam uma ideia de que os indígenas são selvagens, incapazes de se relacionarem com outra sociedade . Ao conviver em seu grupo étnico, os indígenas são capazes de criar conjuntos de características próprias da vida intelectual, social, cultural, tecnológica, religiosa e política, que são capazes de compor e definir o desenvolvimento de uma sociedade ou de um país. Quando se unem à sociedade do não-indígena, estão ressignificando a sua própria civilização, ou seja, já são civilizados, porém, estão entrando em uma nova civilização.

Esses grupos são capazes de se apropriarem de outra cultura sem perder a essência cultural de sua etnia, como segue o exemplo da família da moradora *Kankorosa*, que carrega ainda, muito presentes, os traços culturais Guarani e Kaiowá. Essa apropriação de novos conceitos culturais também é fundamental para o desenvolvimento de um país, por se unirem a cidade e a partir dos seus costumes e das relações com a natureza que se faz necessário para um novo projeto de nação.

Apesar de expor algumas reflexões sobre esses equívocos, essas situações estão relacionadas diretamente às políticas indigenistas que, por sua vez, são políticas elaboradas pelo governo brasileiro e direcionadas aos povos indígenas. Não devem ser confundidas com as políticas indígenas, criadas pela própria cultura indígena. Deste modo, foi a partir da iniciativa do governo que surgiram os paradigmas evolucionistas, legitimando as políticas que visassem os objetivos do desenvolvimento do cristianismo, que na época era chamado de civilização. As primeiras políticas públicas direcionadas aos povos indígenas foram idealizadas através da catequese e do controle social, executadas pelas missões religiosas. As missões tinham o dever de ensinar o cristianismo aos indígenas e submetia-os a serviços das missões e dos colonos (COELHO, 2015).

Foi a partir das ações indigenistas missionárias que se desenvolveram várias práticas institucionais e pedagógicas sobre a cultura indígena. Essa lacuna abriu espaço para novas políticas indigenistas, que vem sofrendo alterações em seus projetos de leis ao longo dos anos. Essa abordagem será mais detalhada no próximo capítulo. Porém, foi necessária uma prévia do assunto para expor a reflexões da referida palavra “civilização”, no que diz respeito aos povos indígenas. Toda essa problemática está relacionada com o processo de controle social que iniciou com a colonização do Brasil, a partir da chegada dos portugueses.

Para os anti-indígenas, é difícil a compreensão da ressignificação da cultura indígena dentro do contexto urbano, mesmo deixando de lado algumas práticas culturais para exercer a do

não-indígena. Essa resignificação dos hábitos culturais é caracterizada como um direito, segundo a Constituição Federal de 1988, que traz como referência, o Art. 5º que afirma que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Portanto, todos os cidadãos são livres para decidirem como e onde querem viver. A organização espacial das famílias entrevistadas está de acordo com as condições de trabalho e renda. As famílias se sentem bem no contexto urbano, relatando que são felizes com a vida que levam, mesmo enfrentando tantos desafios.

2.1.1 Dinâmica familiar

Falar em dinâmica familiar indígena em contexto urbano requer uma atenção integral, porque suas características estão fortemente relacionadas com seus *modus vivendi culturais*. Para analisar os diversos elementos conceituais que nos ajudam a compreender melhor a dinâmica familiar dos indígenas em contexto urbano, foi necessário compreender as funções de cada componente do grupo, as interações e inter-relações no interior da família.

As protagonistas da pesquisa foram cinco mulheres (mães, esposas e cuidadoras do lares), devido à ausência de seus companheiros. A mulher indígena tem um papel importantíssimo na composição familiar. Suas características correspondem à mulher guerreira que cuida dos filhos, do marido e da casa. Nas aldeias, as mulheres utilizam-se de suas habilidades para produzir artesanatos com objetos que vem da própria natureza.

É comum a comercialização desses produtos na cidade. Vendem alimentos como mandioca, batata doce e abóbora. Na maioria das vezes, a comercialização de produtos é realizada pelas mulheres, enquanto os homens são provedores de alimentos para os *tekoha*.

Devido a essas tradições, as mulheres indígenas em contexto urbano se incorporam como também provedoras de alimentos para a família. Com a ausência de produtos naturais para a comercialização, utilizam-se de outros meios para ajudar o companheiro no sustento da casa. O auxílio familiar vem de projetos e programas sociais da política de assistência social, que acompanham e viabilizam a proteção básica das famílias necessitadas.

O estudo da dinâmica familiar com os sujeitos da pesquisa nos leva a entender a motivação que induziu essas famílias a saírem das Terras Indígenas. De modo bastante compreensivo, *Kankorosa* nos permitiu entrar na história familiar e conhecer um pouco dos motivos da mobilidade espacial e da dinâmica familiar entre aldeia e contexto urbano do

município de Juti/MS.

[...] Então eu falei para ele que eu queria mudar para a cidade e como meu pai e minha mãe morava na aldeia, mas já tinha mudado para cá, por causa disso também, desavenças, aí decidiram sair de lá e como eu fiquei sozinha, meu pai veio para a cidade, daí ele comprou esse terreno e me deu e aí... A gente construímos uma casinha... Primeiro moramos com ele e aos poucos fomos construindo. Aí a gente veio para cidade mesmo, morar para cá! Foi mais por causa disso e também porque não tinha emprego, como agente tem família e temos que sustentar, aí a gente ali não tinha muito oportunidade, nem para mim, nem para meu marido. Na época eu estava estudando. Então! Aí não deu muito certo, daí por isso eu vim para cá! (informação verbal)²²

Uma das motivações que levou a família de *Kankorosa* a residir na cidade, foi a falta de oportunidade no mercado de trabalho. A família passou a sobreviver na aldeia apenas com o programa social Bolsa Família, que era insuficiente para suprir todas as necessidades do ambiente familiar. Diante do exposto, a relação de vínculos entre os membros da família é fortemente marcada pelos relatos de *Kankorosa*, ao demonstrar preocupação e proteção com a família, como sua fala explicita: “[...] como a gente tem família e temos que sustentar, aí a gente ali, não tinha muito oportunidade, nem para mim, nem para meu marido”.

Através dos relatos de *Kankorosa*, fica evidente a escassez dos meios de produção dentro da Terras Indígenas devido a diminuição dos territórios. Há concentração de várias famílias no mesmo espaço, causando os conflitos internos dos grupos, como os relatos acima demonstram.

A dinâmica seguida pela família da moradora *Kapi'isedron* é movida pelo bom relacionamento. A família segue alguns traços culturais, como também, tem se adaptado aos hábitos dos não-indígenas, as tecnologias têm se adentrado no ambiente familiar.

Kapi'isedron tem documentação indígena e civil. Apenas a filha de cinco anos não tem a documentação indígena e a família se comunica com a língua guarani, como também através do português. Com os parentes mais velhos, a comunicação é na língua guarani; com os filhos, ela fala em guarani e eles respondem em português, não são falantes da língua materna.

[...] A língua memo não vira, eu não sei porque não vira, já ensinei, eu falei pra ele guarani, toma banho, assim “*Jahú*”, falo para ele assim, vamo buscar mandioca, vamo... em Guarani né, eu falo pra ele o “*Jaha jaguerú mandio tia ragagui*”, “*Jaha tia rogápe*” vamos na casa da tia, “*Jaha pepe*”, não aprende. Aí já tem meu neto de novo, aí já não aprende! Não tenho vergonha de ser indígena, minha menina que fala: "sou índia memo". (informação verbal)²³

²² Entrevista realizada com *Kankorosa* no dia 02 de Maio de 2019, às 16h15 em Juti/ MS.

²³ Entrevista realizada com *Kapi'isedron*, no dia 07 de Maio de 2019 às 09h45 em Juti/MS.

Percebe-se que a família ainda mantém a tradição da língua materna entre os mais velhos e incentivam os mais novos a praticarem a fala, mas a interferência das novas redes de relações sociais dificulta o processo aprendizado da língua materna.

A família sustenta bom relacionamento com os poucos vizinhos que tem ao redor da residência, pois o local é mais afastado, com pouca circulação de pessoas; o círculo de amizades fica em torno da própria parentela.

Kapi'isedron, está em tratamento de saúde, recorre sempre ao posto e hospital municipal; porém, também usa com muita frequência os remédios caseiros, “[...] agora eu tenho bastante remédio de diabete aí, que eu não tomei mais quase, porque eu tomei mais remédio caseiro, mas eu sarei mais no remédio caseiro”. A família cultiva algumas tradições culturais, como o fogo doméstico, mas também tem o fogão a gás; possui televisão, geladeira, telefones celulares e internet e não demonstrou dificuldades em utilizar as tecnologias; têm se adaptado com as novidades tecnológicas, relatando que é muito importante para as tarefas escolares.

Todos os filhos estudaram na cidade. Alguns já terminaram os estudos e uma das filhas está trabalhando na empresa Usina Nova América, no município de Caarapó/MS. Essa nova dinâmica familiar é motivada por vários fatores sociais: a inserção no mercado formal e a conclusão do ensino médio caracterizam a superação de um cenário negativo, marcado por diversos tipos de violações e negações da cultura indígena.

As relações sociais entre os Guarani e Kaiowá são fortemente ligadas e marcadas pelos vínculos religiosos, culturais, políticos e afetivos criados durante a convivência em grupos, seja familiar, de parentela ou de amizades externas.

Através dessa análise, foi possível identificar que os Guarani e Kaiowá em contexto urbano do município de Juti, enquadram-se em dois tipos de famílias, a “Família Extensa”²⁴, que apresenta mais de duas gerações convivendo na mesma casa; e a “Família Nuclear Ampliada”²⁵, que possui no mesmo ambiente membros adicionais, amigos, tios, irmãos, primos, avós e entre outros. Esses termos são utilizados por antropólogos e profissionais responsáveis por estudar o homem e suas interações com a sociedade. Sendo assim, a definição familiar dos indígenas em contexto urbano do município está relacionada com as características e os aspectos

24 Família Extensa: grupos macro familiares que detêm formas de organização da ocupação espacial dentro dos tekoha determinada por relações de afinidade e consanguinidade. É composta pelo casal, filhos, genros, netos, irmãos e constitui uma unidade de produção e consumo. (ISA, 2012).

25 Família Nuclear Ampliada: É aquela composta de um homem e uma mulher que coabitam e mantêm um relacionamento sexual socialmente aprovado, tendo pelo menos um filho, porém possui no mesmo ambiente, outros membros adicionais, podendo ser parentes e amigos (ISA, 2014).

da composição e grau de parentesco dos membros que compõem o grupo familiar.

Para Pereira (2008, p. 6-7) “as famílias se associam por intenso intercâmbio de bens e serviços”, no qual existe um alto grau de solidariedade sobre a rede de alianças entre parentelas, assim formando uma comunidade.

Na parentela e na comunidade a solidariedade tende a ser mais difusa, só se expressando nos momentos de realização de certos rituais ou ajuntamentos políticos. Quanto às relações cotidianas entre módulos não-relacionados, são marcadas por sentimentos de rivalidade e disputas (PEREIRA, 2008, p 7).

Mesmo fragilizados com a rivalidade e disputa, os Guarani e Kaiowá mantêm vivo os grupos de parentela na comunidade. Esse modelo de organização social existente na comunidade indígena rural também é seguido no contexto urbano. Essa relação social entre a parentela se dá através da afinidade consanguínea. São grupos macro familiares, ou seja, corresponde mais com o tipo de família nuclear ampliada que divide e constitui uma unidade de produção e consumo em grupo.

A diferenciação interna das diversas instâncias da organização social constitui um mecanismo que permite que as pessoas sejam diferentemente dispostas uma em relação as outras, de acordo com graus variados de importância política, cerimonial ou segundo outras formas de diferenciação de prestígio (PEREIRA, 2016, p. 36-37).

Assim, Pereira descreve que a ligação da parentela com outros campos de vida social não caracteriza só o modelo ideal, lógico ou estrutural; também insere uma compreensão presumível dos mecanismos institucionais, onde cada indivíduo ocupam posições distintas em suas relações sociais. Uma vez que essa relação está ligada com o *Che Ypyky Kuera*, que significa o fogo doméstico - termo utilizado pelos Guarani que refere ao grupo de parentela mais próximo. O fogo doméstico ‘é uma pré-condição para a existência humana na sociedade Kaiowá’, simboliza o agrupamento da família, a convivência íntima e contínua (PEREIRA, 2016, p. 37).

O fogo doméstico é muito presente nas relações sociais dos Guarani e Kaiowá em contexto urbano, apenas os mais velhos compreendem a força atrativa e o significado do fogo para as relações consanguíneas. Para a geração mais nova, principalmente aqueles indivíduos que conviveram pouco com o grupo no *tekoha*, associam o fogo doméstico apenas como um meio de produzir alimentos. O distanciamento da existência social, o pertencimento ao fogo doméstico se torna secundário ao novo modelo organizacional existente no meio urbano.

Ao serem questionados sobre a existência do fogo doméstico e seu significado para as

relações sociais da família, os sujeitos da pesquisa disseram que o fogo esquentava o frio e produz os alimentos, mas que não possuíam a compreensão da autonomia do fogo sobre o interior da organização social dos grupos. De modo que o plano ideológico existente entre os sujeitos da pesquisa evidencia a distinção de estilos atribuídos por cada família, estilos que modificam cada vez mais com a morfologia social da convivência no meio urbano.

Mesmo com as diferenciações organizacionais de estilos sociais e condições econômicas entre as parentelas, as famílias mantêm fortes os laços consanguíneos, mesmo em situações de conflitos familiares e separações de casais. Essa afirmação se dá, por meio de observações da rede de parentela dos sujeitos da pesquisa, que mantêm vínculos afetivos fortemente ativos entre irmãos, primos(as), tios(as) e avós. Alguns residem no mesmo espaço territorial, outros mais afastados; porém, isso não inviabiliza as condições de funcionalidade do sistema social. Pelo contrário, esses grupos sempre estão unidos, fortificando o sistema de relações sociais entre a parentela e entre amigos da mesma etnia.

Das cinco famílias protagonistas da pesquisa, todas possuem um núcleo de adensamento de relações de parentesco próxima e conviventes no contexto urbano do município de Juti/MS. Alguns familiares são adjuntos, ou seja: moram no mesmo espaço territorial; outros, distantes em até 1km. É comum observar a circulação da parentela nos ambientes familiares dos Guarani e Kaiowá; não precisa ter uma data especial para a união dos familiares. Essas famílias evidenciam a solidariedade entre os membros, são solidários sempre que algum familiar necessita de ajuda. A distribuição de alimento é a forma mais explícita da solidariedade. Mesmo não havendo alimentos suficientes para suprir as necessidades básicas familiares, os Guarani e Kaiowá sempre dividem o que tem.

Entre as organizações de estilos sociais, os Guarani e Kaiowá mantêm entre os próprios membros a tradição do batismo. Além de serem parentes, também ficam ligados pela consagração do batismo. São celebrações realizadas pelo próprio grupo. Cada família ministra os efeitos do batismo como forma de unir ainda mais as relações afetivas entre os sujeitos.

Entre as visitas domiciliares realizadas, observei a relação de duas irmãs comadres que se comunicavam com mais intensidade em relação ao batismo do que, como irmãs, e para elas, serem comadres é uma relação de cuidado e amor materno para com o afilhado (a). Um dos sujeitos da pesquisa relatou que mantém o vínculo do batismo com uma família não-indígena e que escolheu os sujeitos como padrinhos, devido a aproximação e os laços de amizade.

Para os Guarani e Kaiowá em contexto urbano, a liderança da família ainda está sobre a

responsabilidade do homem, do chefe da família. O líder aglutina os homens que pertencem o ambiente para que todos possam contribuir no sustento do lar. É comum observar entre as famílias a divisão social do trabalho. As funções econômicas na dinâmica cotidiana desse grupo são de responsabilidades do líder da casa; as tarefas de casa e dos filhos ficam aos cuidados das mulheres.

Dentre as entrevistadas não encontrei nenhuma mulher Guarani e Kaiowá que trabalhasse no comércio, prefeitura ou casa de família. Ou seja, não observei nenhum tipo de trabalho fora da roça de mandioca dos ruralistas da região. A maioria das mulheres entrevistadas já trabalhou na roça, mas até o momento de conclusão desta pesquisa não praticavam nenhuma atividade remunerada. Apenas uma delas comercializa produtos caseiros, fabricados por ela mesma - sabão de álcool, detergentes, amaciantes e outros produtos para complementar a renda familiar.

É importante ressaltar que, entre as mulheres indígenas em contexto urbano que não foram entrevistadas, existe uma minoria que presta serviços doméstico para outras famílias, recebendo remuneração incompatível com a carga horária de trabalho. São jornadas que ultrapassam as oito horas diárias. Algumas são superexploradas pelos empregadores e, quando demitidas da função trabalhista, não recebem nenhum acerto financeiro. Das cinco entrevistadas, com exceção de uma, todas relataram que sabem fazer algum tipo de artesanato - pintura, crochê e cestas de jornais são alguns exemplos. No entanto, não tem utilizado esses conhecimentos para reforçar a renda familiar.

Por considerar que a maioria das famílias indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS estão divididas entre famílias extensas e nucleares ampliadas, à área de convivência dessas famílias é caracterizada por uma casa centralizada, onde reside o chefe da família (pais) e ao redor da cada principal, movimentam-se e sobrevivem o restante da família. A cozinha é sempre separada dos demais ambientes e todos cozinham e se alimentam no mesmo espaço. Mesmo aqueles que moram em casas de alvenaria ou madeira possuem um barraco de lona como sua cozinha. É interessante destacar que os traços culturais estão presentes nas práticas alimentares - arroz, mandioca e carne -, são os alimentos mais utilizados na culinária Guarani e Kaiowá urbana, o que não significa que não gostem de outros alimentos, apenas não tem costumes de preparar outras refeições.

Quando entra algum tipo de renda no ambiente familiar, seja proveniente do trabalho na roça ou de programas sociais como o Bolsa Família e Vale Renda, são destinados em primeiro

lugar para a compra de alimentos. É comum notar que as famílias se reúnem e comemoram todos juntos - a confraternização e a divisão de alimentos é bastante comum na cultura Guarani e Kaiowá.

A importância das redes de parentesco é sempre realçada em qualquer situação desses grupos, pois pertencem a uma linhagem de descendência cognática. Os vínculos são fortes entre as mulheres, mesmo após as separações de casais. Tais situações não provocam o afastamento e a perda de vínculos entre os indivíduos, que mantêm as visitas entre familiares. Os Guarani e Kaiowá possuem um sistema social aberto entre sua comunidade, em constante interação com o meio natural e cultural - transitam facilmente pelas aldeias e região, se deslocam para outras regiões até mesmo caminhando a pé, são exploradores das matas e conhecem como a palma da mão o percurso a seguir e as riquezas da natureza.

Já considerando a circulação no contexto urbano, ainda é possível observar o distanciamento que a sociedade não-indígena mantém em relação ao indígena em contexto urbano e rural. O sistema social não é completamente aberto. Quando comecei a observar minuciosamente esses grupos, entendi o quanto a sociedade não-indígena carrega conceitos discriminatórios contra os povos indígenas e desconhece a dimensão simbólica/cultural desses grupos.

Em estudo de campo, ao visitar unidades públicas e comerciais, tive a oportunidade de analisar como esses grupos se comportam na sociedade e como eles lidam com a superação da discriminação, marcada pela falta de protagonismo, pelo risco social e pela falta de autonomia e trabalho. Para superar as limitações impostas por determinados grupos sociais, observei que os Guarani e Kaiowá em contexto urbano se submetem ao enquadramento social e político, sem se impor e discordar com as regras estabelecidas.

Os indígenas se comportam como indígenas, seguem seu *modus vivendi*, são indivíduos que se relacionam facilmente com os demais segmentos sociais. O problema está nos indivíduos que trabalham nas unidades de atendimentos, sejam elas públicas ou privadas: modificam seus comportamentos quando se deparam com situações que envolvem indígenas. Essa análise parte da percepção que a pesquisa de campo revelou; assim, é possível entender que a problemática do objeto de pesquisa torna-se um guia de observações, pois foi possível observar o que não estava preparado - uma realidade sem a montagem de cenários.

Quando se realiza uma entrevista, damos espaço e tempo para o sujeito se preparar e estudar sobre o assunto abordado. Mas quando se parte para o sistema de observações, os

resultados se diferem e os dados da pesquisa começam a se tornar mais relevantes. Por várias vezes a pesquisa de campo permitiu produzir novos dados, como também modificou as hipóteses iniciais. Nesse sentido, é importante ressaltar os delineamentos de observações de Mills (1969) sobre o aspecto motivacional da orientação na totalidade da ação, pois o papel dos sistemas simbólicos é determinado pelos aspectos valor-orientação, que permitem compreender com mais clareza não só os problemas individuais, mas também os sociais.

Mills (1969) aponta que o poder de visualizar, ou seja, observar a sociedade como um todo, é o elemento fundamental da imaginação que permite compreender o sentido de perspectiva das experiências pessoais e das pré-concepções culturais. Ao conhecer o diferente, é possível construir instrumentos operacionais que venham garantir o acesso às políticas públicas diferenciadas.

Os relatos dos sujeitos durante as entrevistas demonstram as fragilidades das políticas públicas, que apresentam razoável capacidade de liderança política e disciplina democrática por parte da administração pública. As ações adotadas pelos sucessivos governos em relação às políticas públicas sempre foram o maior problema para o andamento dessas políticas. As administrações públicas parecem concentrar todo o seu esforço na promoção de sociedade pacífica e inclusiva para um sistema não democrático. Porém, ainda existem questões que não foram resolvidas e dívidas pendentes, que interferem no sistema de controle social do governo. É nessa perspectiva que se justifica a falta de compreensão das famílias indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS sobre o que são as políticas públicas e os direitos constitucionais.

São nos relatos dos sujeitos da pesquisa que é possível entender os efeitos do “voto punitivo”. Algumas famílias não têm consciência de que a representação política falha ao interpretar a ressignificação cultural. Para esses grupos completamente passivos nesse processo de decisão, mesmo com a pluralidade de falsas representações ainda permanece a existência do valor do sistema representativo.

A infância de *Lorito pysã* foi marcada por discriminações e preconceitos: não terminou os estudos devido às dificuldades financeiras da família e foi obrigada a trabalhar muito cedo para ajudar no sustento da casa. Como consequência de uma infância tumultuada, entre vários tipos de violência cultural e social, *Lorito pysã* hoje em dia teme que os filhos sofram discriminações como sofreu. Por essa razão, orienta os filhos a não se identificarem como provenientes de família indígena. Eles possuem apenas a certidão de nascimento civil. A mãe

prefere seguir os padrões dos não indígenas para evitar mais sofrimento:

[...] Na época que eu mudei da aldeia eu já falava bem o guarani, quando nós saímos de lá eu tinha seis anos, então nós moramos lá um ano. Quando nós veio embora de lá, eu já falava muito bem o guarani, aí como a mãe tem nação indígena, todo mundo ficava xingando agente de índinha na escola. Por causa de [...] ter a nação indígena, às vezes eu levava chute na bunda, apanhava de pessoas mais maior na escola né... e aquilo eu sofri muito, porque eu não podia fazer nada. Minha mãe, meu pai, na época o conselho tutelar não dava em cima né... esse negócio de racista, hoje em dia, se xingar a pessoa de índio, alguma coisa você tem direito. Naquela época ninguém tava nem aí, nós sofria muito, chorava, contava para a mãe né, mas não dava quase nada para a gente fazer, a única coisa que tinha que fazer era estudar. (informação verbal)²⁶

A família de *Lorito pysã* é um exemplo do violento enquadramento social. *Lorito pysã* fala e entende o Guarani, porém não ensina aos filhos a língua materna por vergonha e medo dos preconceitos sociais. Para algumas famílias, como para *Lorito pysã*, o silenciamento é a melhor saída do círculo violento de discriminações. Concordar sem entender são as ações mais adotadas pelos indígenas: alguns não se posicionam por não conhecer e entender seus direitos.

Em unidades públicas de atendimento, é possível observar os indígenas sempre calados e afastados dos demais indivíduos. Nem sempre os serviços públicos são oferecidos com igualdade e respeito ao cidadão. A falta de qualificação profissional tem interferido no processo de inclusão social, principalmente na questão indígena. *Lorito pysã* é o único sujeito da pesquisa que possui quase todos os familiares de primeiro grau no contexto urbano do município de Juti/MS.

Os elementos que circundam a dinâmica familiar de *Jateika'a* estão na composição familiar: é uma família pequena, mas ao mesmo tempo extensa. A movimentação de parentes no ambiente familiar é constante. A área urbana tem fortes influências na vida de *Jateika'a*: “[...] eu fui ali passear no meu irmão, acho que fiquei uns três dias, mas aí eu vim embora, não gostei do lugar, escuro”. O passeio de *Jateika'a* foi na aldeia *Jarara*, a 3 km da cidade. Percebe-se que tem se distanciado de algumas práticas culturais. *Jateika'a* relatou que não sofre preconceito na cidade, que o tratamento na escola e na saúde são normais. Não tem vergonha de ser índia e seus filhos também não: “[...] Aí os outros xinga ele, os outros da aldeia, mas ele não entende ainda, ele não entende o que eles falam, ele tem mais amigo assim brasileiro”. Pelos relatos de *Jateika'a*, os filhos sofrem mais preconceitos com os colegas da aldeia do que os não-indígenas, pois não tem o hábito de falar com os filhos em Guarani, apenas responde alguma palavra quando parte da curiosidade dos filhos. A família só conversa português entre si. Quando questionados

²⁶ Entrevista com *Lorito pysã*, realizada no dia 31 de Maio de 2019 às 08h46, Juti/MS.

por mim do porquê não ensinar os filhos a língua materna, responderam que já acostumaram a falar português, que acham mais fácil.

Quando me dispus a estudar as políticas públicas voltadas aos Guarani e Kaiowá em contexto urbano, comecei a observá-los em todos os contextos. A partir daí, comecei a cuidar de suas movimentações entre o comércio e os setores públicos. A circulação indígena pela cidade é constante, são indivíduos que movimentam uma pequena parte da economia do município.

Os que produzem na aldeia, circulam na cidade para a comercialização de seus produtos e recebimentos de programas sociais; os da cidade, em sua maioria trabalham em plantações de mandioca para ruralistas e também são beneficiários de programas de transferência de renda, uma vez que a renda fica no próprio comércio da cidade. Por essa razão, a maioria da renda dessas famílias são destinadas para a alimentação familiar.

Ao circularem pela cidade, sempre se reúnem em lugares mais afastados do centro, geralmente embaixo de árvores para o encontro familiar. Entre conversas e troca de informações, ali permanecem um bom tempo. Alguns grupos se encontram na praça central da cidade. Nestes locais, passam muitas pessoas; porém, não consegui observar em nenhuma das vezes em que tive circulando pela cidade, a relação social entre os diferentes segmentos culturais, o que sugere um olhar de invisibilização total por parte da sociedade não-indígena. Não consegui observar neste as relações de amizade entre comerciantes, políticos, servidores públicos, ruralistas da cidade e região com os indígenas. Existe apenas a relação eventual de troca de bens, consumo e serviços públicos entre essas relações.

É comum observar a relação de controle social que alguns indivíduos - principalmente políticos - exercem sobre os Guarani e Kaiowá. A prestação de serviços públicos é uma forma de controlar esses indivíduos para futuramente cobrá-los em campanhas políticas. Essa relação de controle não está relacionada com o ciclo de amizades, e sim com interesses particulares. Por essa razão, dificilmente uma família indígena é convidada para fazer parte de relações afetivas e familiares, ou convidada para uma festa particular ou passeio, sem que haja uma segunda intenção por parte dos políticos profissionais.

Existem eventos que necessitam da presença de famílias indígenas, como uma demonstração de inclusão cultural. Essas ações não passam de uma forma de alienação cultural realizada pela cultura da massa, são meios que alienam os indivíduos menos informados para que esses indivíduos recebam informações mais selecionadas. Apesar de tantas transformações com o tempo, essas redes de relações não sustentam ainda uma relação social amigável, mas sim uma

relação de dominação, de poder sobre esses indivíduos.

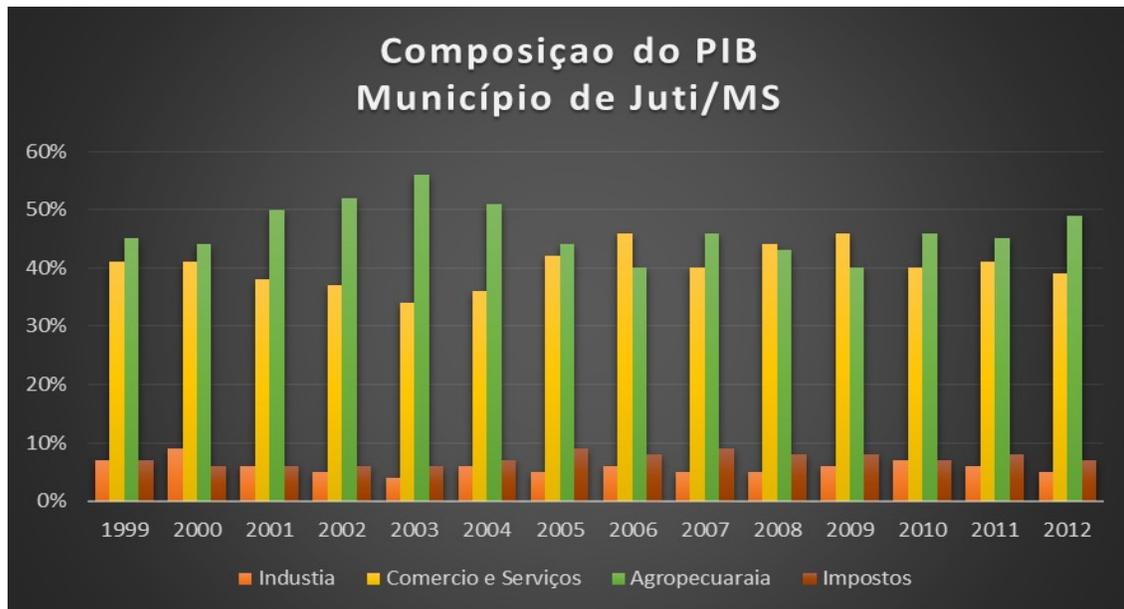
2.1.3 Desemprego e renda

O município de Juti/MS é de porte pequeno, com uma área de 1.584,599 km² e aproximadamente 6.638 habitantes (IBGE/2010). A maior fonte de renda e trabalho está concentrada na agropecuária, com 49% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal. O comércio local concentra 39% o serviço público 37%. Visto que as vagas de trabalhos são limitadas e não atendem toda a demanda de trabalhadores, uma grande parte permanece fora do mercado de trabalho. Entre os desempregados estão os indígenas, os trabalhadores sem escolaridade, os que ultrapassam os 50 anos de idade e os que não possuem qualificação profissional (SEBRAE, 2014).

O SEBRAE foi utilizado na pesquisa por trazer dados mais evidentes da organização socioeconômica do município de Juti/MS. É a fonte mais recente de informações sobre o quadro de desemprego e renda de modo geral. Não é possível debater políticas públicas sem abordar a atual situação socioeconômica das famílias indígenas em contexto urbano, pois as distorções dos tipos de políticas públicas levaria a introdução de privilégios aos representantes públicos. Há uma distinção entre políticas públicas de emprego - aquelas que amparam o trabalhador e criam oportunidades de trabalho - com as políticas públicas assistencialistas, que abandonam o projeto efetivo de políticas sérias e deixam de combater a pobreza e defender a proteção social.

Segundo o IBGE (2010) referente a Juti/MS, 2.250 pessoas estavam economicamente ativas no mercado de trabalho, sendo que apenas 834 com carteira assinadas. O restante da porcentagem abrange os trabalhadores informais. 99,3% das empresas existentes no município de Juti/MS estão entre o microempreendedor individual (MEI) e Pequenas Empresas (PE). Apesar dessa concentração ser grande no setor de Micro e Pequenas Empresas (MPE), seu cálculo é invariável, pois o índice se transforma constantemente devido a falência de empresas ou por motivos de irregularidades administrativas e financeiras. Podemos observar pela variação anual do MEI que o PIB representa a soma em valores monetários referente a bens e consumo do município de Juti/MS.

Gráfico 1- Composição do Produto Interno Bruto- PIB



Fonte: IBGE (2010)

O gráfico 1 representa os setores que mais geram renda no município. Desde 1999, o agronegócio vem contribuindo em cerca de 49% a 50% do PIB municipal, enquanto em nível Estadual chega a apenas 12%. Isso não significa que aumentam as vagas de trabalho, mas sim a supremacia do capital financeiro sobre o capital produzido pela exploração das terras.

Apesar desse crescimento de bens de consumo gerado pelo capital, o município não dispõe de políticas públicas que apoiam a geração de emprego e de renda e que fiscalize a exploração do trabalho indígena e dos demais segmentos sociais, de modo que atenda respeitosamente aos indivíduos que estão a mais de 2 anos fora do mercado de trabalho formal. As condições sociais e de subsistência das famílias de baixa renda estão determinadas pelo nível de rendimento do grupo familiar, e essas famílias são afetadas pelas fenômenos causados pelas mudanças do sistema econômico/político que, por sua vez, também interfere na organização das relações sociais das famílias. A incapacidade de suprir as necessidades básicas afeta negativamente a organização e a proteção familiar.

É nesse sistema de carência de políticas públicas de emprego e renda que as famílias indígenas em contexto urbano estão inseridas. A precarização, a falta de vagas no mercado de trabalho e a insuficiência de renda aumentam a proporção de trabalhadores e famílias em condições de extrema pobreza.

Esse cenário negativo aumenta também a procura por benefícios sociais e programas de transferências de renda. Só o Programa Bolsa Família atende 852 famílias beneficiadas,

equivalente a 36,14% da população do município (SIGPBF, 2019). O Programa Vale Renda, desenvolvido pela Superintendência de Benefícios Sociais da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST) atende 85 famílias beneficiadas, de acordo com as informações do Coordenador do programa e entre outros de gestão municipal. O sistema SIGPBF, visão geral do município de Juti/MS, apresenta uma proporção de 852 famílias beneficiárias no mês de Julho de 2019, com benefício médio de R\$ 210,39 e repasse mensal de cerca de R\$ 179.254,00 e de R\$ 1.273.190,00 por ano (BRASIL, 2019).

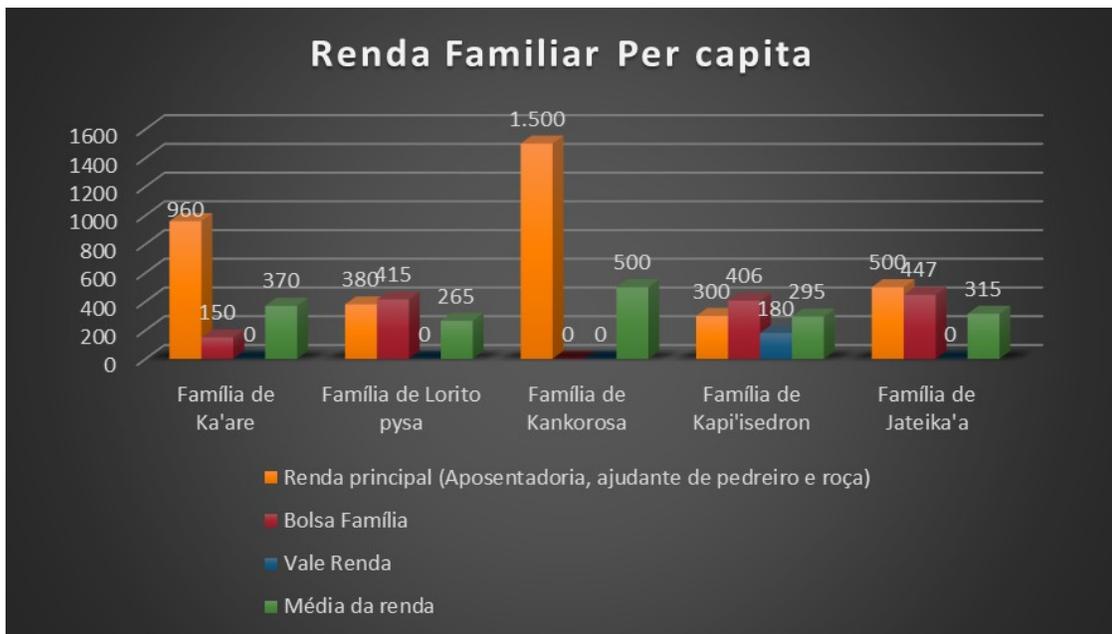
O Programa Vale Renda não apresenta nenhum índice de valores e nem quantidade de beneficiários no site da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho. O site não tem transparência, permitindo o acesso apenas para a gestores do programa.

Apesar dos dados apresentados pelo sistema do SIGPBF serem relevantes para o município de Juti/MS, a política administrativa exercida sobre as políticas de redistribuição de renda não seguem de acordo com as legislações dos programas. Em destaque, existem quatro problemas iniciais que interferem na estrutura funcional dos programas. O primeiro está na falta de profissionais efetivos para compor o quadro de trabalhadores; já o segundo, está na qualidade da oferta de serviços, uma vez que nem sempre os servidores públicos são qualificados para a operacionalização das ações planejadas; o terceiro problema é o rodízio de servidores públicos nesse setor, mudanças que ocorrem a cada nova gestão administrativa; o quarto, finalmente, são os orçamentos para custear esses programas, que em sua maioria são fatiados em cada conta em que são distribuídos.

Essas problemáticas estão relacionadas com questões técnicas-operativas e administrativas, de modo que são negativamente representadas pelos segmentos políticos. Portanto, determinados arranjos se colocam sobre as posições dos representantes administrativos. A realidade é que nem todos entendem ou se preocupam em conhecer o real papel da políticas públicas dentro dos programas sociais.

Considerando a renda familiar per capita dos sujeitos da pesquisa, a média de renda de cada família varia entre R\$ 265,00 a R\$ 500,00, finalizando com um média total de R\$ 349,20 por mês, como mostra o gráfico a seguir. A renda é variável, apenas um sujeito possui uma renda fixa de um salário mínimo, por ser um benefício de aposentadoria previdencial. Os demais não possuem fonte de renda formais e segura.

Gráfico 2 – Renda Familiar per capita



Fonte: Machado (2017)

É possível observar que o Bolsa Família aparece no gráfico de três famílias, sendo o que mais complementa a renda familiar. O programa supera a principal fonte de renda. Quando não há oportunidades no mercado de trabalho formal para a inserção dessas famílias, o que mais aparece são trabalhos de caráter exploratórios, que desvalorizam a mão de obra indígena. Isso não significa que o indígena é incapaz, mas são levados a aceitar qualquer trabalho para garantir o sustento para a família.

No diz respeito à distribuição da renda familiar, primeiro é priorizada a compra de alimentos, depois aluguel, água e energia, respectivamente. Os Guarani e Kaiowá dedicam grande parte de seu tempo em atividades relacionadas à alimentação, apesar de muitos indígenas trabalharem para ruralistas. Na maioria das vezes, não possuem direito aos produtos de trabalho, sendo necessário comprar no comércio local, mesmo que o produzam. Sem espaço e sem condições financeiras para a concentração do cultivo, esses grupos tendem cada vez mais a mudar os padrões alimentares.

Partindo para a análise das condições de atividades exercidas pelos membros das famílias, a principal atividade de renda está relacionada com o trabalho na roça de mandioca. A maioria dos Guarani e Kaiowá em contexto urbano trabalham na roça de mandioca para ruralistas da região e não existe separação de funções na roça entre homens e mulheres. Todos trabalham no mesmo ritmo. O trabalho é insalubre, são horas na mesma posição, seja qual for a temperatura

do ambiente. Estão sempre expostos ao sol, e recebem R\$ 16,00 por cada *Big Bag*²⁷, o que corresponde a aproximadamente 1000kg. Ao final do mês, algumas famílias recebem entre R\$ 300,00 a R\$ 500,00. O trabalho não é formal, o contrato ocorre apenas com contrato frio, sem validade e sem averbação em cartório.

Enfrentando as dificuldades e as discriminações no mercado de trabalho, as entrevistadas relataram que, na maioria das vezes, os trabalhadores não aguentam a exaustão do trabalho na roça e chegam a desmaiar no trabalho. Quando isso acontece, são carregados por outros colegas e reanimados para voltar ao trabalho.

Quando a situação é grave, o administrador da roça leva o indivíduo para casa, sem prestar qualquer auxílio médico. Nas roças, os trabalhadores estão alienados do controle da supremacia do capital financeiro. Antes mesmo de começar a trabalhar, precisam de empréstimos para comprar alimentos e deixar para a família; a dívida com o empregador permanece em escala crescente e a vantagem sempre é para o empregador - assim são forçados a produzir mais.

[...] Meu pai na época, trabalhava tirando semente, não sei se você já ouviu falar? carpia e abanava a semente, aí a gente morava no barraco, não tinha luz, não tinha água. Tinha que buscar e lavar roupa no rio e aí tinha que levar almoço para ele na roça. A gente não tinha condições de pagar uma água, não tinha condições de pagar uma luz, porque o pai não tinha emprego fixo, ele trabalhava quando tinha serviço, quando não tinha... e ainda continua a mesma coisa né, aí era difícil, aí as vezes, faltava o que comer dentro de casa. Aí eu também tive que começar a trabalhar muito cedo, para ajudar dentro de casa. E eu não tinha como estudar de manhã, ir para o PETI a parte da tarde e ainda ajudar meu pai na roça, aí eu peguei e saí para poder ajudar eles melhor. (informação verbal)²⁸

Através dos relatos de *Lorito pysã*, podemos analisar que, assim como seu pai, que trabalhou boa parte de sua vida na roça, várias famílias também seguem o mesmo processo. São movidos pela troca de bens e consumos. O indivíduo entra com a mão de obra a troco de alimentos para a subsistência familiar.

Também é possível comparar a mesma situação de desemprego na família de *Kapi'isedron*. Na roça de mandioca, a renda familiar chega a R\$ 300,00. O esposo de *Kapi'isedron* de 50 anos trabalha na roça para ruralistas da região a mais de 12 anos, ele tem problemas de saúde, o que prejudica no desenvolvimento do trabalho. A renda familiar é complementada com R\$ 406,00 do programa Bolsa Família e R\$ 180,00 do Programa Vale

²⁷ São contentores flexíveis de volume médio, usados para transporte e armazenamento de qualquer tipo: líquidos, granulados ou produtos em pó.

²⁸ Entrevista concedida por *Lorito pysã* no dia 31 de Maio de 2019 às 08h59 horas, Juti/MS.

Renda.

*Kururu Kangué*²⁹, de 24 anos, companheiro de *Jateika'a*, é um jovem sem escolaridade e sem profissão que também está trabalhando na roça de mandioca. Ser bóia-fria é uma opção, e não uma escolha para essas famílias. Chega a somar em torno de R\$ 500,00 por mês em épocas de boa produção, mas são vários fatores que interferem o rendimento do trabalho. Para a família, o programa Bolsa Família é complementar da renda e às vezes chega ser a única fonte de renda mensal.

Jateika'a relatou que a renda do Bolsa Família possibilita a sobrevivência da família, mas quando a parentela vêm visitá-los, a renda é insuficiente. Segundo ela, as visitas duram mais de 15 dias, o que descreve como uma tradição cultural dos Guarani e Kaiowá. A alimentação simboliza união, enquanto tiver alimentos todos permanecem juntos; depois de um certo tempo, a parentela vai embora e esse ciclo acontece em outra família.

Embora seja uma das opções de trabalho que mais emprega indígenas, a superexploração da força de trabalho indígena vem se alastrando cada vez mais, seja nas plantações - não só de mandioca, mas também de plantações frutíferas em outros estados. O trabalho nas roças também é disputado por trabalhadores não-indígenas. Essa inserção no mercado de trabalho informal está sendo o único meio de prover a subsistência familiar daquelas famílias que não possuem escolaridade e qualificação profissional. A falta de emprego não só afeta as condições alimentares, como também a organização familiar. O desemprego tem aumentado o uso de bebidas alcóolicas, os atos infracionais, a violência doméstica e outras violências.

Considerando o aumento da produção do agronegócio, outra oportunidade de trabalho para os indígenas surge com a produção da cana de açúcar. A empresa Nova América, localizada no município de Caarapó/MS, tem oferecido vagas para indígenas da cidade e região. Porém, as condições de trabalho também são consideradas insalubres, cansativas e degradantes, principalmente em períodos mais quentes, quando os indígenas ficam mais expostos. O plantio é manual e fica por responsabilidade dos indígenas a plantação das mudas da cana.

O site Amambai Notícias (2016) afirma que os índios são mão de obra predominante nas usinas. A seleção de trabalhadores indígenas realizada pela a empresa Nova América ocorre em torno da idade. Seu interesse é pelos mais jovens. Os escolhidos são contratados por sete

²⁹ Planta medicinal, também conhecida por *Eugenia Florida*. É utilizada para chás caseiros, recomendada para infecção de garganta. Tem grandes propriedades diuréticas, digestivas e combate diarreias.

meses, com salários que variam entre R\$ 600,00 a R\$ 700,00.

O plantio manual fica por conta dos indígenas. Porém, “[...] Quando ficam doentes, cansados e mais velhos, a usina simplesmente dispensa, paga seus direitos trabalhistas e manda para o seguro desemprego, sem nenhum compromisso com o indígena e a sua coletividade” (Amambai Notícias, 2016).

São poucos os que têm a oportunidade de se qualificar dentro da empresa e se tornar um trabalhador formal no quadro de funcionários efetivos. Em busca de mais informações sobre indígenas no quadro de funcionários efetivos da empresa Nova América, não foi possível encontrar nenhum documentário no site da empresa, nem texto sobre o referido assunto. Mas existem relatos de indígenas em outras fontes midiáticas sobre insatisfações contra a empresa.

Para a moradora *Lorito pysã* a falta de oportunidade de vagas de trabalho para o indígena está relacionada com o preconceito e a discriminação que a sociedade carrega sobre o indígena. Não dão oportunidades por achar que o indígena não é capaz de exercer tal função e por medo de serem roubados.

[...] Tem muitas pessoas nos mercados que tem... ainda tem preconceito e tem medo de colocar um indígena para trabalhar dentro do mercado, por achar que eles são índios e vão... ladrão né. Por que ainda na aldeia, ainda existe muitas pessoas assim né, que mexe nas coisas dos outros sem pedir autorização né, ai tem muitos comerciantes que não... que acham que são assim né, não tem condições de colocar uma pessoa lá. Por causa disso ai, tem muitas pessoas lá que tem estudo, tem tudo, poderia ter uma vida boa, mas a população aqui na cidade não tem confiança, eles não têm confiança na gente trabalhando. [...] Você pode entrar no mercado aqui na cidade, não só aqui como em Caarapó também, você não vê um indígena trabalhando no mercado, é...! numa loja, porque... porque eles têm medo que mexa nas coisas né, não confia completamente no indígena. (informação verbal)³⁰

De acordo com essa visão, o trabalho ao mesmo tempo que estrutura a relação das redes sociais, permite a satisfação das necessidades dos indivíduos e cria identidades, além de dar significado à vida. O trabalho também pode desenvolver um desligamento emocional que se confronta com a vigilância dos sujeitos com o poder de chefia exercido sobre os trabalhadores, como o racismo e o preconceito institucional. O racismo e o preconceito institucional podem acontecer de diversas formas, desde a seleção dos colaboradores até chegar ao cliente.

Enfrentar os paradoxos organizacionais do mercado de trabalho não é tarefa fácil, ainda mais porque a cultura Guarani e Kaiowá mantém o conceito próprio do trabalho tradicional. Dessa forma, o estudo recorreu a algumas experiências relatadas pelos sujeitos da pesquisa, de

30 Entrevista com *Lorito pysã* realizada no dia 31 de Maio de 2019 às 09h10, Juti/MS.

modo que pudéssemos compreender a relação de trabalho com as mulheres indígenas. Para *Lorito pysã*, as mulheres Guarani e Kaiowá mantêm os hábitos culturais da aldeia e organizam suas casas conforme os costumes do *tekoha*. Segundo seus relatos, as mulheres não são preparadas para o mercado de trabalho doméstico, pois a maioria das mulheres não têm o hábito de limpar a casa, lavar a louça, as roupas e outros serviços domésticos todos os dias.

[...] Na aldeia é assim né, a casa lá não é casa como na cidade, agora é assim né, tem casa, tem água, tem luz né, na época era difícil, as maiorias das casas era feito de sapê, então male male, você varria um terreiro, porque era chão batido. Então nunca ta sujo e o serviço do dia a dia das mulheres lá, não são lavar roupa e cozinhar, são trabalhar em roça mesmo já, é... desde cedo, quando a gente mudou para lá, a gente aprendia a carpir, é.. Na roça do pai que tinha milho, tinha mandioca. Então a gente saía seis horas da manhã, tomava o café e saia seis horas da manhã para carpir e voltava onze horas para almoçar e depois voltava para carpir de novo, então eles já acostumou nesse ritmo, então é difícil que muitas se adaptam na cidade para trabalhar em serviço doméstico, porque lá eles quase não faz isso. (informação verbal)³¹

É muito importante entender esse processo de trabalho dos indígenas em contexto urbano e como as mulheres veem o trabalho como fonte de mais renda e de mudanças para a economia familiar. Ao realizar visitas domiciliares durante meu trabalho para a unidade do CRAS, sempre encontrei as mulheres indígenas em suas residências enquanto seus companheiros estavam fora, realizando algum tipo de trabalho. Parecia que a renda familiar era suficiente, que a mulher não precisava trabalhar.

Mas o que não é compreendido pela cultura ocidental, é que a relação social desses grupos também é fortalecida pela relação de trabalho, de forma distinta do modo que enxergamos o trabalho. Há um forte componente sagrado na prática trabalhista dos indígenas. O fato da mulher ficar em casa está relacionado com a produção familiar, já considerada como um trabalho entre o grupo. É cultural a mulher elaborar a comida, cuidar dos filhos e fazer artesanatos. O que entende-se, é que o trabalho na cultura indígena está ainda relacionado com a falta do território.

Sem recursos financeiros para sobreviver, acabam dependendo de programas sociais que também os deixam em círculos viciosos, sem perspectiva de vida. A ausência de políticas públicas voltadas aos indígenas em contexto urbano desequilibra suas organizações, dinâmicas e trabalhos.

³¹ Entrevista com *Lorito pysã* realizada no dia 31 de Maio de 2019 as 10:30 horas, Juti/MS.

3. UMA POLÍTICA DE GOVERNO QUE VIOLA OS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS

De acordo com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), colegiado instituído pelo governo do Brasil em 2012 para investigar as graves violações de direitos humanos ocorrida entre 1946 a 1988 - violações praticadas por agentes do sistemas público e atores políticos -, ocorreram graves violações de direitos contra os povos indígenas no período referido. A CNV foi composta de sete membros nomeados pela então presidente do Brasil - Dilma Rousseff (PT) - e tinha por intenção concentrar seus esforços no exame e esclarecimento das violações de direitos humanos praticados durante a última ditadura.

Ao longo do processo de investigação, os membros da CNV colheram 1121 depoimentos, 132 deles de agentes públicos. Realizaram 80 audiências e sessões públicas pelo país, percorrendo 20 unidades da federação e visitaram o centro clandestino de tortura do exército, conhecido como Casa Azul.

O relatório foi dividido em três volumes. O volume I é referente às graves violações de direitos humanos, conclusões e recomendações, com 976 páginas e inúmeras atividades realizadas pela CNV, além de sua criação e objetivos. O relatório descreve os fatos examinados e apresenta as conclusões e recomendações dos membros da CNV, como métodos e práticas de graves violações de direitos humanos. A parte IV do Volume I trata da dinâmica das graves violações de direitos humanos, dos casos emblemáticos, dos locais e atores envolvidos. O Capítulo 14 fala da Guerrilha do Araguaia, envolvendo várias situações e atores, em principal os povos indígenas, vítimas da crueldade do exército. Os indígenas foram mantidos em cativeiro em sua própria aldeia e submetidos a torturas. Os homens eram obrigados a servir as tropas do exército, servindo de guias e escravos, enquanto as mulheres permaneciam cativas sobre a vigilância dos soldados na aldeia. Cruelmente, os alimentos eram queimados e os homens que ficavam na aldeia não podiam sair para prover a subsistência do grupo. A situação colocou várias comunidades sob riscos de diminuição e desagregação.

O volume II apresenta os Textos Temáticos, com 416 páginas. Trata-se de graves violações de direitos humanos em segmentos, grupos ou movimentos sociais. Os textos mostram como militares, trabalhadores organizados, camponeses, igrejas cristãs, indígenas, homossexuais e a universidade foram afetados pela ditadura. 62 páginas foram específicas as violações de direitos humanos dos povos indígena. Para a CNV, essas violações não são acidentais, elas são

sistêmicas de uma política estrutural de caráter e intenção estatal. A União passa a viabilizar condições de poder aos interesses privados locais, oferecendo às elites a liberdade de acesso às TIs e deixa de fiscalizar a corrupção institucional.

Em consequência da esteira do Plano de Integração Nacional da União, envolvendo os interesses particularizados dos atores da política de Governo, entre investigações de corrupção e conflitos, ocorreram mais de 8.350 mortes indígenas. Foram mortes causadas por ruralistas e militares, o que se caracteriza como genocídio.

Os órgãos indigenistas - SPI e posteriormente a FUNAI - responsáveis de tutorar os povos indígenas, eram subordinados a planos governamentais, pois não possuíam uma base jurídica legal e, como consequência dessa subordinação, os órgãos tutores não tinham a quem prestar contas de suas ações. Essas ações que eram submetidas ao governo e interesses de grupos particulares, uma vez que os próprios agentes dos órgãos indigenistas também levavam vantagens financeiras sobre esses acordos.

Com o apoio dos facilitadores, as terras indígenas foram apropriadas para novas colonizações, associadas a extração de madeiras, minérios e obras de infraestrutura. As vantajosas ações de poderio da política de governo dentro das Terras Indígenas incentivou vários ataques contra os grupos indígenas, que sofreram violência extrema de grupos privados (BRASIL, 2014).

Para tanto, as primeiras práticas de violências contra os índios foram a dizimação forçada e a expulsão das terras, realizadas por meio de remoções, justificadas pelo Estado como forma de organização dos grupos. Entre as pautas de trabalho da CNV, as apurações de violações contra os povos indígenas foi incluída como uma das metas de trabalho, visando identificar as ações monopolizadas de opressões do governo e garantir a ampliação de atendimentos à sociedade.

Denúncias surgiram nos depoimentos prestados em audiências públicas e visitas da CNV aos povos indígenas atingidos, bem como em documentos produzidos pelo próprio Estado nos períodos do SPI e da Funai, e também nos relatórios de casos sistematizados e enviados ao grupo de trabalho pela sociedade civil (BRASIL, 2014, p. 200)

De acordo com o material levantado das denúncias, a CNV teve que levar ao conhecimento da sociedade todos os tipos de violências cometidas pelo governo, porque havia pouca sistematização sobre esse tipo de violações contra indígenas no Brasil.

A articulação de políticas regionais com o projeto nacional apresentava caráter

capitalista de intenções mais elitistas do que sociais. Entre conferências e acordos na década de 40, o objetivo era reestruturar algumas TIs na medida que essas terras tituladas e ocupadas voltassem a ser devolutas. A façanha era tão explícita que os grupos de interesses não consideravam os direitos dos indígenas sobre as terras demarcadas, já garantidos no Art. 129 da Constituição de 1934. Devido a esse artigo, tratavam os indígenas como silvícolas.

Por não ficar clara essa definição dos grupos originários, “foram emitidas amiúde declarações oficiais fraudulentas que atestavam a inexistência de índios nas áreas cobiçadas por particulares”. Na tentativa de comprovar tais afirmações, os interessados em realizar essas atrocidades contra os povos indígenas - verdadeiras organizações de extermínio - cometiam sequestros de crianças, realizavam contágio proposital de doenças infectocontagiosas, faziam doações de alimentos envenenados, entre outras violências (BRASIL, 2014, p. 201).

Como forma de liberação de terras indígenas para a colonização, o SPI, tutor responsável em garantir a proteção dos direitos indígenas, forçava o deslocamento dos Guarani e Kaiowá para uma área de confinamento. Para que esses povos não fugissem e voltassem a ocupar as terras, os agentes queimavam as moradias e destruíam os *tekoha*. Assim, era possível "adestrar" os índios e aproveitar a mão de obra indígena, uma vez que os grupos eram escravizados, presos e castigados em forma de suplícios.

Dos esbulhos contra os povos indígenas, várias denúncias foram surgindo. Agentes do SPI que não concordavam com as ações realizadas, acabavam denunciando os próprios chefes. O esquema envolvia pessoas vinculadas ao Ministério da Agricultura por meio do Departamento de Terras e Colonização, governadores, chefes e agentes do SPI, personalidades políticas e os grandes capitalistas, como os empresários..

Durante a investigação ocorrida em 1967, o Ministério do Interior, então coordenado pelo ministro Albuquerque Lima, tendo como base as Comissões Parlamentares de Inquérito de 1962 e 1963 e denúncias posteriores de deputados, determinou investigações contra os parlamentares e agentes do SPI. As expedições percorreram mais de 16 mil quilômetros e visitou mais de 130 postos indígenas onde foram constatados inúmeros crimes e violações aos direitos humanos.

As informações colhidas durante as expedições foram presididas pelo então procurador Jader de Figueiredo Correia, que constatou a existência de violações contra os direitos humanos em quase todo o território nacional. O documento emitido através dos estudos realizados, foi batizado de Relatório Figueiredo, apresentava mais de 7 mil páginas e 30 volumes, relatando as

diversas modalidades de atrocidades contra os povos indígenas. Em 1968, houve um incêndio no Ministério da Agricultura e, supostamente, todos os documentos ali existentes sumiram. Porém, em 2013, 45 anos depois, o Relatório Figueiredo surge quase intacto no museu do índio no Rio de Janeiro. Não se tem uma explicação concreta sobre onde e com quem estava o documento (BONILHA, 2013).

Logo após esses acontecimentos - que geraram inquéritos, mandados de prisões e muita impunidade - surge uma nova era de corrupções pelo órgão indigenista da FUNAI, sucedente do SPI. Em 1977, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) contra a FUNAI, considerando os mesmos critérios de violações existentes no Relatório Figueiredo. Entre comparações históricas de violências contra os povos indígenas, muitas referências estão sendo estudadas e comparadas da época da ditadura com os acontecimentos atuais.

O Volume III da CNV - Mortos e Desaparecidos Políticos -, com 1996 páginas, é integralmente dedicado às vítimas desaparecidas e mortas por crimes cometidos pelo governo brasileiro e por suas forças armadas. O objetivo da ditadura era levar a violação sistemática dos direitos humanos à condição de política governamental. Em Dezembro de 2014, o relatório final da Comissão Nacional da Verdade foi entregue em cerimônia oficial no Palácio do Planalto à ex-presidente Dilma Rousseff. O relatório final foi o resultado de dois anos e sete meses de trabalho da Comissão Nacional da Verdade, criada pela lei 12528/2011.

Com 377 nomes de agentes que cometeram atos de violação aos direitos humanos, em Dezembro de 2016 ainda não havia nenhuma punição contra os acusados, apesar de trazer de forma detalhada as provas e a sistematização dos episódios obscuros das opressões e violações da ditadura. A falta de continuidade no processo foi uma escolha do Palácio do Planalto e de outras instituições brasileiras, pois optaram por não produzir consequências institucionais ao estudo que foi feito pelos técnicos da CNV (ESTADO DE MINAS, 2016).

O governo da ex-presidente Dilma não quis dar andamento ao processo. Não apresentaram declarações lógicas de todo o trabalho que foi realizado. Antes mesmo da apuração final do relatório, a justiça aceitou denúncias contra militares, mas dois meses depois o caso foi considerado prescrito pelo Tribunal Regional Federal e não houve qualquer punição para os envolvidos. Uma janela de esquecimento se abriu novamente aos povos indígenas.

Enfim, o relatório emitido pela CNV fornece uma análise geral sobre a estrutura criminal do governo brasileiro, desde 1946 até 2013. A necessidade do relatório é tornar público as violações sistemáticas dos direitos humanos, uma vez que nem toda a sociedade tem

conhecimento das atrocidades citadas no documento. As violações de direitos humanos contra os povos indígenas ganhou destaque no texto 5 do relatório, porque tratava de processo institucionalizado de violência associado com o governo e interesses econômicos de determinados grupos. Dessa forma, a transparência do relatório e sua divulgação pode possibilitar a garantia da regularização das TIs e o fortalecimento das políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

Ainda se mantém alguns paradigmas contra os povos indígenas, considerando-os de atraso e “obstáculos para o desenvolvimento, [pois] eles são desrespeitados e têm seus modos de vida severamente impactados para que megaprojetos, principalmente de infraestrutura, sejam implementados” (BONILHA, 2013, p. 1). Considera-se que a mesma ânsia de desenvolvimento da ditadura esteja acontecendo agora, através de desrespeitos refletidos no retrocesso das demarcações de TIs (BONILHA, 2013, p. 1).

O cenário atual dos povos indígenas é bastante preocupante, tendo em vista que vários Projetos de Emendas Constitucionais já passaram pela Câmara Nacional e nenhum favoreceu as demarcações de TIs. Os projetos apontam para um horizonte cheio de conflitos, longe de serem resolvidos. Para mais compreensão desse cenário conturbado, recorreremos a um panorama simples das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, na era dos últimos três governantes do Brasil.

3.1 Panorama das políticas públicas voltadas aos povos indígenas nos últimos 17 anos

Para realizar esse panorama, foi necessário recorrer a alguns documentos midiáticos, capazes de evidenciar avanços e recuos da era dos três últimos governantes da Presidência da República Federativa do Brasil, assim como do tempo presente. Embora a institucionalização de políticas públicas voltadas para os povos indígenas seja bastante antiga, ainda é possível observar a desconcentração de ações voltadas a esse público, o que implica na responsabilidade dos órgãos federais em monitorar e controlar a execução dessas políticas.

Relacionando as políticas públicas voltadas aos povos indígenas e a política do Meio Ambiente, as análises buscam ser mais que um registro das ações das gestões, porque o foco principal é discutir o ponto de vista histórico das políticas públicas voltadas aos povos indígenas dentro dos aspectos políticos governamentais e entender porque os interesses políticos impedem o desenvolvimento das políticas públicas na região.

De acordo com a FUNAI, no Brasil atualmente existem 462 TIs regularizadas, que representam cerca de 12,2% do território nacional. Estão localizadas em todos os biomas, com

maior concentração na Amazônia - motivo pelo qual atrai as expectativas da exploração e exportação econômicas no país. Diante disso, as demarcações e regularizações fundiárias concentradas na região norte da América do Sul, atraem uma série de violações de direitos, começando pela morosidade dos governos no andamento dos processos de demarcações de TIs (FUNAI, 2015, p.22).

Em Mato Grosso do Sul, o cenário é marcado pelo avanço do processo de concentração fundiário, ou seja, os povos indígenas - em destaque os Guarani e Kaiowá -, entre muita resistência, conseguiram manter a posse de pequenas áreas que já tinham sido reconhecidas legalmente desde 1967.

Em uma superfície vasta da unidade federada, apenas 16% das TIs foram regularizadas. Contudo, a fragilidade das políticas públicas voltadas aos povos indígenas, causadas pela diminuição territorial e confinamento, dá continuidade a uma série de violações aos direitos dos povos indígenas. Isso se dá pois a relação com o espaço territorial é necessária para reprodução física e cultural dos grupos tradicionais. É nesse espaço de ancestralidade de produção e reprodução que as condições primordiais possibilitam o acesso a outros direitos fundamentais para a vida (SAUER; MASO, 2014).

Tais situações nos levam a analisar quem os governantes, através das políticas indigenistas executadas pelos órgãos indigenistas existentes, até o presente momento não consolidaram os direitos constitucionais dos grupos originários. Se os direitos já são garantidos, não deveriam proceder para outros fins exploratórios. Entende-se que, nos últimos anos, há um esvaziamento de ações governamentais para as demarcações de TIs e pouco interesse de implementações de novas políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

Segundo as informações do Instituto Socioambiental (2016). comparando com os dados de 1985 a 2002 - época favorável para as demarcações -, foram homologadas aproximadamente 340 TIs. Entre 2003 a 2018, os governos homologaram 108 TIs no Brasil, um retrocesso marcante para as políticas públicas voltadas aos indígenas em decorrência da pressão do lobby rural sobre o poder executivo. Buscando mais informações sobre TIs homologadas, o próprio CIMI apresenta divergências em sua base de dados, considerando o número exato de terras homologadas.

Dessa forma, o estudo elabora uma compreensão sucinta da descrição de cada época política, voltadas às ações governamentais de 2003 a 2020, evidenciando os períodos mais críticos e marcantes para as políticas públicas voltadas aos povos indígenas. A gestão do Governo

Federal em 2003 iniciou-se com a posse de Luiz Inácio da Silva (PT) à presidência brasileira. Representava o partido de esquerda e defendia o socialismo como uma forma de organização social. No entanto, em alguns momentos, o governo adotou políticas governamentais neoliberais com privatizações de ações e cortes drásticos nos gastos públicos, pouco diferente das propostas seguidas pelos governos anteriores..

Em 2003, o governo apresentou inúmeras expectativas na adesão eleitoral dos indígenas. O governo expressava os anseios populares, principalmente da classe trabalhadora e das famílias de baixa renda. A proposta era de um governo mais igualitário e justo, possível de implementar políticas de geração de emprego, saúde, assistência e educação com mais qualidade. As propostas também incluíam os povos indígenas, com promessas de demarcações e assistências diferenciadas e digna as comunidades.

Na prática, as ações governamentais - como as políticas públicas sociais - eram dirigidas e pensadas para a população pobre. Porém, o conceito de pobreza não se encaixava corretamente sobre as situações vivenciadas por alguns povos indígenas. No caso dos Guarani e Kaiowá, a sustentabilidade está relacionada aos territórios. Com a violação dos *tekoha*, passam a sofrer todos os tipos de vulnerabilidades sociais.

Contudo, as ações governamentais estavam voltadas a gestão de terras e aparentemente a modestas possibilidades de desenvolvimento sustentáveis. Dessa forma, o governo pautou-se em ações separadas por duas Coordenações Gerais da Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável: a primeira ação implantada foi a Coordenação Geral de Gestão Ambiental, que ficou responsável em gerenciar as áreas de licenciamento ambiental a inúmeros empreendimentos de impactos ambientais as TI; A segunda ação foi a Coordenadoria Geral de Promoção aos Direitos Sociais, responsáveis pelos programas governamentais, tais como Bolsa Família, programas de assistências e outros (RICARDO; RICARDO, 2011).

Através do Sistema do Cadastro Único gerenciado pela Coordenadoria Geral de Promoção aos Direitos Sociais, foram cadastradas inicialmente mais de 80 mil famílias indígenas em todo o Brasil, consideradas em situações de pobreza e de extrema pobreza, beneficiadas por algum tipo de programa social.

A política governamental exercida pela Coordenadoria incluiu amplamente as 80 mil famílias indígenas no cadastro único, assim como famílias em situações de pobreza e de extrema pobreza, sem considerar suas especificidades econômicas e culturais. Por um lado, a inclusão dos indivíduos em programas de transferência de renda aumentou significamente o número de

autodeclarados indígenas; por outro, se considerarmos a ligação dos indígenas com a terra, produção e reprodução, essa política governamental não se aplicaria nos diversos contextos indígenas. O que se busca são subsídios de empoderamento ao exercício da autonomia e cidadania indígena, ao contrário das expectativas apresentadas pelo governo.

De acordo com Lacerda (2014), quase no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Decreto n.º 4.412, de 7 de outubro de 2002, que passou a dispor sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas. O decreto permitia a entrada, circulação e instalações das instituições de segurança pública para operações e para atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional, condicionados ao encaminhamento prévio de plano de trabalho da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, com ajuda prévia da FUNAI - cabendo à FUNAI informar eventuais impactos em relação às comunidades indígenas das localidades.

Em 2003, com menos de um ano de administração, o governo cria a Lei n.º 10.683, de 28 de maio, que trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios e outras providências. Libera então a existência do Conselho de Governo e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e dez Câmaras do Conselho de Governos (LACERDA, 2014).

Entre as Câmaras, a de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), criada no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, sofreu alterações no governo posterior que afetaram ainda mais os Direitos Humanos dos povos Indígenas.

O Decreto n.º 1.895, de 06 de maio de 1996 tinha por objetivo “formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas” (LACERDA, 2014), tendo como seus temas específicos a cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa (I); a integração fronteiriça (II); populações indígenas e direitos humanos (III); operações de paz (IV); narcotráfico e outros delitos de configuração internacional (V); imigração (VI) e atividades de inteligência (VII).

Considerando a base do texto, decreto n.º 1.895/96, contava com a participação de várias instituições públicas. Substituído em 1999 pelo Decreto n.º 3.203, de 08 de outubro, a Creden manteve os temas “populações indígenas e direitos humanos”, mudando apenas o Art. 1º do decreto.

Novamente com substituições em seu texto, o Decreto n.º 3.203/99 passa para o Decreto n.º 4.801, de 06 de agosto de 2003, que manteve alguns elencos dos temas pertinentes – inclusive a referência aos fatos relevantes com potencial de risco à estabilidade institucional – apenas

desmembrando-se os temas “populações indígenas” e “direitos humanos” (LACERDA, 2014).

O decreto n.º 4.801 também aumentou a composição de Câmaras. Houve um aumento de gastos públicos na manutenção das instituições e no quadro de funcionários. Tanto no decreto n.º 1.895/96 como no n.º 4.801/2003, a prevalência majoritária é para o segmento militar: Exército, Marinha e Aeronáutica.

Para essa comparação, Lacerda acredita que “os enfoques essencialmente sociais que ambos os temas carregam, não seria de modo algum impertinente que tivessem sido incluídos no âmbito de atribuições de outra Câmara do Conselho de Governo” (LACERDA, 2014). Em vez de ficar aos cuidados da Câmara de Política Social o governo preferiu que ficasse sobre os cuidados da esfera de atuação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de perfil essencialmente militar.

O governo passou a caracterizar os povos indígenas como fatores de risco para o país. Contudo, se houvesse resistência por parte das comunidades indígenas, os interessados correriam o risco de sofrerem perdas gigantescas sobre a economia do agronegócio. É por essas intenções que a política de governo tradicionalmente conhecida e posicionada no campo progressista, cogitou uma nova política indigenista de caráter militar, saindo totalmente de seu campo de partida.

O Decreto n.º 4.801 previa no Art.4º, a possibilidade de serem “criados grupos técnicos com a finalidade de desenvolver ações específicas necessárias à implementação das decisões da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.” A Portaria n.º 15, constitui um grupo técnico para elaborar uma nova proposta de Política Indigenista, esse que deve ser composto por 06 dos ministérios que compõem a Creden (Segurança institucional, Casa Civil, Justiça, Defesa e Relações Exteriores e Planejamento, Orçamento e Gestão), mais os Comandos do Exército - Marinha e Aeronáutica - a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e os Ministérios da Educação e Minas e Energia, além da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Também deve fazer parte do GT representantes da FUNAI e Departamento de Polícia Federal – DPF, ambos vinculados ao Ministério da Justiça (LACERDA, 2014).

O que chamou mais a atenção na composição do grupo foram as instituições convocadas. O Ministério do Meio Ambiente não estava entre as instituições, que também é integrante da Câmara conforme o art. 2.º, inc. VII do Decreto n.º 4.801/03 (LACERDA, 2014). Também não teve a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Saúde (MS), bem como de seus órgãos vinculados – o INCRA e a FUNASA. Entre

o grupo técnico, se encontram representantes dos Ministérios da Educação e Minas e Energia, Secretaria Especial de Direitos Humanos, como também ABIN, FUNAI e Departamento de Polícia Federal.

Isso significa que sem a participação das instituições vinculadas às questões indígenas, ou seja, daqueles que realmente conhecem os costumes, tradições, saúde, organização política e principalmente o território indígena, seria impossível viabilizar uma nova política voltadas aos povos indígenas.

Em 2004, através da Portaria n.º 15 – CH/GSI, de 11 de maio, o Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República designou, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a criação do mencionado Grupo Técnico de trabalho, que teve por missão elaborar uma nova política indigenista.

A proposta da política indigenista foi calcada de interesses do governo sobre as TIs, pois a ausência dos representantes dos povos indígenas, ou até mesmo a ausência dos próprios indígenas na elaboração da nova política, constituiu-se em um grande retrocesso dos direitos já garantidos. As intenções desconsideravam as diretrizes da Convenção 169 da OIT, que garante ao indígena a participação nas decisões que os envolvem.

Os interesses mais relevantes para o governo se referiam aos seguintes temas a serem objeto de consideração do grupo técnico para a formulação de proposta de nova política indigenista do Caput do Art. 1º da Portaria n.º 15:

- I – estudos regionais sobre os interesses de Governo e os das populações indígenas, nas Terras Indígenas;
- II – exploração de recursos naturais em Terras Indígenas;
- III – questões relativas à existência de Terras Indígenas em faixa de fronteira e a defesa do território nacional;
- IV – modificações legislativas que se fazem necessárias no Estatuto do Índio;
- V – implicações do crescimento demográfico das populações indígenas;
- VI – novo papel da Fundação Nacional do Índio – FUNAI; e
- VII – soluções possíveis para municípios criados em terras indígenas (LACERDA, 2014)

A nova proposta descumpra os direitos constitucionais e respalda os sete temas sobre uma visão intencional de interesses. O primeiro tema implica em estudos regionais sobre interesses do governo, o qual contraria a Constituição sobre o direito dos indígenas em viverem

livres em suas terras, conforme seus costumes e tradições, sem a interferência de interesses de terceiros.

O segundo fere o Art. 231, § 2.º, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas TIs. Mineração e aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional - ouvidas as comunidades afetadas - ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei (BRASIL, 2011, p. 103).

A terceira, elenca uma visão de perigo e risco para o país, sobretudo, vedando as demarcações das terras indígenas. Com a não demarcação em fronteiras, cresce a possibilidade de utilizar as terras para outros fins lucrativos.

A quarta prevê alterações no Estatuto do índio, mantendo a ideia de manutenção do velho Estatuto, ou seja: mais um retrocesso de direitos. A quinta não tem uma referência lógica de como evitar essas implicações, o texto não apresenta fundamentação teórica sobre as intenções do governo.

A sexta busca manter a proteção da existência da FUNAI e a sétima demonstra toda falta de respeito e despreparo dos atores políticos, pois não existem soluções possíveis para municípios criados em Terras Indígenas, visto que o segundo o Art. 231, § 6.º afirma: "são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas" (BRASIL, 2011, p. 103).

Os sete temas apresentados diferem dos direitos Constitucionais já garantidos e nenhum apresenta em seu texto "proteção à integridade física e moral dos índios, à integridade de suas identidades étnico-culturais, com o respeito ao seu direito de participação, à autonomia de suas decisões, à proteção de suas terras e meio-ambiente" (LACERDA, 2004, online).

As evidências apontam que a política de governo concentrava-se em uma política ambientalista que não se concretizava. A meta era combater o desmatamento das áreas preservadas, como a reserva da Amazônia. Porém, cada vez mais, crescia a expansão do agronegócio, favorecendo mais as construções de hidrelétricas e visando o respaldo dos aliados das grandes empresas de construção civil do país.

De acordo com Paula (2011, p. 27);

A expansão do rebanho bovino na Amazônia e da soja seguiu o seu curso durante o Governo Lula, impulsionada ainda mais pela ampliação das áreas destinadas à cana-de-açúcar para a produção de etanol, que, em um efeito dominó, empurra a soja e a criação de gado desde o sudeste, em São Paulo, para

as regiões onde se encontram terras mais baratas – ou gratuitas – graças à grilagem: a Amazônia.

Com a expansão do agronegócio, os indígenas e imigrantes da região do Amazonas foram conduzidos ao trabalho escravo e insalubre e sofreram com a falta de apoio e fiscalização dos órgãos competentes. Entre 2003 a 2010, entre os conflitos fundiários, foram assassinados 437 indígenas (CIMI, 2010).

Seguindo o Plano Plurianual de Gestão, em 2006 a 2007 as ações do governo concentraram-se em dois programas sociais voltados aos povos indígenas. Uma delas, foi intitulada de “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas”, que concentrou-se em ações de saúde, educação escolar, assistência e cultura, em sua maioria desenvolvidas pela FUNAI. Como órgão tutor, a FUNAI era responsável em administrar a renda obtida com o Patrimônio Indígena, cerca de 10% da renda anual ficaria incorporada ao patrimônio próprio do órgão indigenista (RICARDO; RICARDO, 2011). O segundo programa, “Proteção das Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento”, ficou designado a desenvolver ações de proteção às TIs, regularizar situações fundiárias e incentivar ações voltadas à economia dos grupos indígenas. A partir de 2008, os programas sofreram alterações e as ações passaram a serem coordenadas apenas pelo Programa de Proteção dos Povos Indígenas (RICARDO; RICARDO, 2011).

No entanto, o Plano Plurianual governamental, tinha lançado dez objetivos estratégicos para desenvolver ações sociais. Apenas um dos objetivos citava os povos indígenas, como fortalecimento de igualdade de gênero, raça, etnia e garantia dos direitos humanos. Os demais objetivos não atendiam os anseios dos povos indígenas.

Em compromisso com os povos indígenas, lançado na agenda social pelo governo, seriam 127 TIs demarcadas entre 2008 a 2010. Entretanto, o número de homologações não chegou a 20% do previsto e, dos 25 milhões orçados para ações fundiárias, as ações de fiscalizações das TIs não receberam nenhum recurso financeiro para esses fins (RICARDO; RICARDO, 2011).

Considerando o período de 2003 a 2010, o governo aprovou 81 demarcações de TIs e criou 77 unidades de conservação federais, abrangendo cerca de 26,7 milhões de hectares. O número poderia ser maior, mas os entraves políticos tornaram esse processo lento. A política governamental desenvolvia-se a favor das construções de hidrelétricas, propendendo no respaldo dos aliados das grandes empresas de construções civis do país e mantinha boas aparências na

política ambientalista. Porém, as promessas de governo não se concretizavam (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2016).

Considerando o orçamento indígena para programas e ações fundamentais para a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, o governo utilizou os recursos para outros projetos, ficando apenas uma pequena parte para atender as comunidades. Para ação de Conservação e Recuperação da Biodiversidade em Terras Indígenas, 0% liquidado; Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos: 3,21%; Estruturação de Unidades de Saúde para Atendimento à População Indígena: 9,94%; e Demarcação e Regularização de Terras Indígenas: 16,03% (CIMI, 2010).

Segundo o CIMI (2010), a situação das terras indígenas era de 20 áreas identificadas, 60 declaradas, 35 já homologadas e 366 encontram-se registradas. Existem ainda 36 áreas que foram reservadas aos povos indígenas. Isso significa que, mesmo com as trocas de governos, as demarcações ficam para segundo plano e os recursos destinados às ações fundamentais para a sobrevivência dos povos indígenas são cada vez mais escassos.

A Amazônia sempre foi alvo de interesses para grandes investimentos volumosos para os governos. Ao longo dos anos, já premeditavam a exploração de minérios na parte central e norte da América do Sul. O Ministério de Minas e Energia, responsável pela Política do Meio Ambiente - presidido à época por Dilma Rousseff - defendia internamente a tese de que seria inevitável a exploração do potencial hidrelétrico dos rios da Amazônia.

Pautando-se nessa tese e no crescimento econômico do país, o governo suspendeu portarias que previam a continuidade dos procedimentos demarcatórios. Determinado nos projetos de construções de hidrelétricas, o governo transferiu as atenções para outros setores e proferiu acusações sistemáticas contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). As acusações foram respaldadas pelo governo em virtude da lentidão e péssima qualidade dos estudos realizado pelo IBAMA na época (PAULA, 2011).

Os projetos foram respaldados em cima das dificuldades do órgão, enfrentadas pelo IBAMA em relação ao quadro de recursos humanos e técnicos. Sem condições de desenvolver um trabalho de qualidade, viveu várias greves devido ao desrespeito contra os trabalhadores, salários defasados e sem aprovação da carreira de funcionalismo público (PAULA, 2011). O Ministério do Meio Ambiente, também encurralado pelas pressões do governo, aceitou então a construção de duas grandes hidrelétricas no rio Madeira, localizado na região norte do Brasil. A ministra Marina da Silva, que na época ministrava o Ministério do Meio Ambiente, se

responsabilizou por atender às condicionalidades do Estudo de Impacto Ambiental do Instituto do Meio Ambiente (EIA-IMA) (PAULA, 2011).

Além disso tentando dobrar a resistência dos quadros técnicos do IBAMA, de modo que o projeto fosse finalmente aprovado. As audiências públicas que foram realizadas sob a batuta de funcionários do IBAMA e dos empreendedores não permitiram que a população local ribeirinha pudesse efetivamente expressar suas dúvidas e protestos. O rolo compressor do governo Lula funcionou cooptando ou silenciando todos os órgãos públicos envolvidos no processo de licenciamento: IBAMA, FUNAI, IPHAN, Ministério Público Estadual, autoridades municipais e estaduais e provavelmente até o governo da Bolívia, a quem se teria prometido compensações pelo impactos ambientais que serão gerados à montante do rio, já em terras bolivianas (PAULA, 2011, p. 25)

Entre a permanência e o medo de perder suas funções em cargos públicos, essas instituições submetiam-se às diversas formas de submissões políticas. Porém, o governo se deparou com a resistência de diferentes setores, e alguns projetos enfrentaram oposições locais e nacionais. Entre os grupos, se destacam os movimentos indígenas e os atingidos por barragens (a exemplo do Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB).

Para a construção da hidrelétrica no Xingu no estado do Mato Grosso, apesar das resistências dos movimentos locais, o governo pressionou a FUNAI da mesma forma que o IBAMA. A FUNAI atestou documentos de oitivas que não ocorreram efetivamente. O IBAMA novamente teve seu relatórios técnicos desconsiderados e os afetados não puderam participar das audiências públicas (PAULA, 2011).

Considerando as consequências do desmatamento ao meio ambiente e as populações ali existentes, O Ministério do Meio Ambiente - juntamente com o IBAMA - tratou de combater o desmatamento mecanizado com vigilância e operações da Polícia Federal. O trabalho de combate ao desmatamento não contou com apoio do governo; a Ministra do Meio Ambiente Marina da Silva sofreu muitas pressões ao colocar em prática o Plano Amazônia Sustentável, elaborado pelo seu ministério. Devido a essas coações, a ministra renunciou ao cargo (PAULA, 2011).

O plano passou a ser coordenado por um ator político sem nenhum conhecimento sobre o tema e entrou para o rol da agenda política como um dos assuntos de menor interesse para o governo. Desse modo, outros projetos foram surgindo no Congresso, como o projeto de Código Florestal do Deputado Federal Aldo Rebelo (PCdoB). O projeto permitia o desmatamento de grande parte da Amazônia. Entre os envolvidos, segundo a base de cálculos dessas organizações, até 85 milhões de hectares poderiam ser desmatados, o que poderia ser considerada - caso se efetivasse - como a maior destruição ambiental do Brasil (PAULA, 2011).

Em pauta, o governo não se pronunciou sobre o projeto do Deputado Aldo Rebelo, visto que outras questões como as mudanças climáticas surgiram em consequência do desmatamento e as emissões de gás carbônico causando o efeito estufa. O governo demonstrava ser receptivo com os movimentos socioambientais e informava à mídia total sensibilidade com as questões ambientais. Porém, suas verdadeiras intenções eram restringir os assuntos socioambientalistas e silenciar os povos indígenas (PAULA, 2011).

Entre 2003 a 2010, não houve nenhum avanço significativo a respeito das políticas públicas voltadas aos povos indígenas. No entanto, ao serem considerados grupos vulneráveis e de segmento social prioritário das políticas de segurança alimentar e nutricional e de combate à pobreza, os povos indígenas foram incluídos em algumas políticas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tais medidas foram seguidas de ações culturais, acesso a documentações civis e entre outras ações pertinentes para a gestão (CÁRDENAS et al., 2011).

Nos discursos oficiais, a política de governo demonstrava ser solidária com a sociedade mais carente, divulgava os índices mais relevantes das gestões dos programas e projetos sociais. Na prática, os resultados nem sempre eram positivos e nem todas as informações eram divulgadas. No governo, a participação da sociedade em criações e implementações de novas políticas públicas era quase nula; os programas e projetos já vinham prontos, e a sociedade - como muitos grupos indígenas - sujeitava-se a essas ações, como meios de sobrevivência.

Em 2011, Dilma Vana Rousseff (PT) assume a presidência do Brasil, dando continuidade à política do governo antecessor. O governo manteve os programas e projetos sociais já existentes e, entre as propostas de governo, havia o compromisso de dar mais atenção às questões indígenas (CIMI, 2016).

Em 2011, através da Política de Direitos Humanos e Diversidade, o governo promulgou a Lei 12.528 de criação da Comissão Nacional da Verdade, instituída em 2012, com objetivo dar continuidade às investigações das graves violações de Direitos Humanos ocorridas em 1946 a 1988. A nova lei movimentou os ânimos dos povos indígenas sobre o reconhecimento de seus direitos. O volume II do relatório da CNV (texto 5) apontou várias violações de direitos cometidos pelo Estado contra os povos indígenas. Vários crimes foram denunciados e reconhecidos pelos tribunais, muitos dos quais foram arquivados e continuam impunes.

Apesar do comprometimento na agenda política com os povos indígenas, o processo de demarcação de TIs foi demorado e complexo para a nova gestão. As ações envolviam várias

etapas e aprovações de gestões públicas. Entre 2012 e 2014, o governo homologou 11 TIs na Amazônia Legal. Em 2015, o Congresso Nacional iniciou o processo de aprovação da Lei 13.123 da Biodiversidade (que tramitou como Projeto de Lei n.º 7.735/2014 e no Senado como PLC n.º 02/2015). O projeto visava na regulamentação da exploração econômica da biodiversidade e da agrobiodiversidade brasileira, além de favorecer os empresários dos setores farmacêuticos e cosméticos. Além disso, excluía a participação e a consulta prévia das comunidades indígenas, ribeirinhos e agricultores familiares (CIMI, 2016).

Sob pressão da I Conferência Nacional de Políticas Indigenistas (Dezembro de 2015), o governo assume novamente, na presença de ao menos 2000 lideranças indígenas de todas as regiões do país, o compromisso de:

Dar mais atenção à saúde indígena; instituir o Conselho Nacional de Política Indigenista como espaço de diálogo; fortalecer a FUNAI; criar a Rede Brasileira de Educação Superior Intercultural Indígena, para promover o acesso e permanência dos estudantes indígenas nas Universidades; promover a formação inicial e continuada dos professores indígenas; dar continuidade às demarcações, pois “Democracia é demarcação de todas as terras indígenas”. (CIMI, 2016, online).

Após a Conferência, alguns projetos voltados às questões indígenas foram vetados e os compromissos assumidos pelo governo, em sua maioria, não foram cumpridos. Como meta de tirar o país da crise econômica, o governo negociou a chamada Agenda Brasil (2015), que por sua vez, apoiou o setor de mineração e do agronegócio. O projeto foi sobre as custas do retrocesso das demarcações de TIs, como seguiu a regulamentação ambiental. O governo, mais uma vez, demonstrava não estar preocupado com as questões ambientais, tão pouco, com os direitos das populações indígenas.

Com todas as medidas de flexibilização da legislação indigenista e ambiental adotadas, as 216 propostas assumidas na I Conferência Nacional de Política Indigenista se enfraqueceram. A primeira contrariedade da proposta veio com a determinação do desmonte da FUNAI, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para tal concretização de intenções, foi instaurada uma CPI contra a FUNAI e o INCRA, como forma de concretizar os propósitos intencionais do governo e das elites (CIMI, 2016).

Em 2016, os recursos financeiros da FUNAI foram diminuídos, houveram cortes no quadro profissional do trabalho administrativo das instituições, tanto na sede quanto nas Coordenações Regionais: “o Plano prevê a extinção de 41 Coordenações Técnicas Locais (CTLs) e 35 cargos de assistentes de coordenação, coincidentemente ocupados por indígenas” (CIMI, 2016, online). O plano não foi discutido com os representantes das instituições e nem com a

Coordenação Geral da Sede, foi determinado verticalmente pelo governo (CIMI, 2016).

Para tanto, o índice de violência entre 2011 a 2012 contra os povos indígenas cresceu em 237%. Em sua maioria, foram crimes associados à questões relativas às TIs (BONILHA, 2018, online). Esse número aumentou ainda mais com a construção da usina do Belo Monte no estado do Pará. As violações foram denunciadas a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o governo não se pronunciou. (CIMI, 2018).

A gestão governamental do PT entre 2011 e 2016 foi a que menos criou unidades de conservação federais, considerando os seis anos de governo. A política ambiental e as ações políticas seguiram sobre a linha da infraestrutura de grandes impactos ambientais e culturais. Defendeu a expansão da matriz energética, aliou-se sobre a dependência dos combustíveis fósseis, como forma de superar a crise econômica. O governo ficou conhecido no Congresso Nacional pelo desmatamento e pelo desrespeito à legislação florestal brasileira (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2016).

Segundo o ISA (2016), o governo criou 15 unidades de conservação federais, sendo seis na Mata Atlântica, cinco de proteção integral e uma de uso sustentável, além de outras nove na Amazônia Legal - três de proteção integral e seis de uso sustentável - e oficializou uma reserva de desenvolvimento sustentável em Minas Gerais. Somam-se 3,5 milhões de hectares ou 95% da extensão total das áreas formalizadas, as 15 unidades foram criadas por meio de pressões das comunidades, negociações subordinação aos interesses de outros ministérios, setores econômicos e interesse de reeleição.

Considerando o índice de crescimento da Política Ambiental entre 2011 a 2016, houveram poucos avanços na área de proteção ambiental, proteção dos direitos das comunidades indígenas, ribeirinhas, extrativistas e entre outros segmentos ambientais. Dos 3,5 milhões de hectares formalizados para as Unidades de Conservação Federais, o governo utilizou uma área de mais de 83 mil hectares para implantação de hidrelétricas, mas foi barrado pela pelo Supremo Tribunal da Justiça.

Com apoio da bancada ruralista e evangélica no Congresso Nacional, após a articulação da política antidemocrática, que articulou a votação da admissibilidade do processo de impeachment que destituiu a presidente Dilma Rousseff do cargo, Michel Miguel Elias Temer Lulia (MDB), vice presidente, passa a coordenar a partir do dia 12 de Maio de 2016 o cargo de presidente interino da República Brasileira em virtude do processo de impugnação da mandatária titular. Somente em 31 de Agosto de 2016 assume o cargo definitivo. Tramitou pela Câmara e

pelo Senado a PEC 55, que impôs limites nos gastos e controle das políticas públicas e previa o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

Em primeiro turno foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, passou pelo congresso em Dezembro de 2016 e foi promulgada, passando a integrar o ordenamento jurídico como a Emenda Constitucional nº 95 (SENADO FEDERAL, 2016). O governo também aprovou a reforma do ensino médio, uma política de fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e estabeleceu a Base Nacional Comum Curricular. Realizou o programa pente-fino no INSS, que possibilitou reavaliar a política de beneficiários de Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, diminuindo as fraudes de benefícios. Aprovou a reforma trabalhista, liberou a terceirização do trabalho, como idealizou a reforma da previdência, que não conseguiu ir a diante.

Muitas revoltas e questionamentos por parte dos trabalhadores e instituições privadas de pequeno porte se levantaram contra o governo. As manifestações populares seguiram por todo o Brasil em busca reivindicações dos direitos humanos. Em sua maioria, realizadas pelas redes sociais, carreatas e passeatas.

Em Dezembro de 2016, apenas quatro meses de posse oficial ao cargo de presidente da República Brasileira, o governo já estava premeditando colocar fim às demarcações de TIs. Cogitava um Decreto capaz de estabelecer novos procedimentos para o ato de demarcação em TIs, substituindo o Decreto 1.775/96. O governo ganhou forças para a PEC 215, que previa a transferência da FUNAI para o Congresso Nacional a competência de demarcação de terras indígenas (CIMI, 2016).

A inconsistente proposta fere o sentido do texto constitucional e desvirtua os direitos já conquistados pelo Convenção 169 da OIT. A proposta ignora também a declaração da ONU sobre os direitos dos povos indígenas. Os interesses antagônicos do governo estavam articulados com os interesses do agronegócio, dos ruralistas, da implantação de empreendimentos de infraestrutura e da usurpação dos bens naturais.

Porém, depois das propostas e intenções da gestão terem sido expostas pela mídia, a minuta sem fundamentação foi considerada um escândalo sem precedentes. Em contrapartida, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) denunciou a decisão do governo, que também previu o desmonte das instituições e políticas públicas (CIMI, 2016). Para a APIB, o Decreto de novos procedimentos para a demarcação de TIs agrava os conflitos, a violência, o racismo e a criminalidade contra os povos indígenas. Com a aprovação do Decreto, os povos indígenas

passariam a viver sem suas terras originárias.

Segundo o CIMI (2016, online),

A proposta do governo inclui a revisão de limites de terras já demarcadas que, por qualquer motivo, não tenham sido ainda registradas na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e em cartório, subordinando-as aos novos procedimentos previstos, anulando etapas já cumpridas com base nas regras então vigentes e reabrindo conflitos já superados.

Essa proposta foi considerada a pior proposta de normatização da demarcação de TIs já formulada desde os tempos de ditadura (CIMI, 2016). O ministro, Eliseu Lemos Padilha (chefe da casa civil), nomeou o General Franklimberg Ribeiro de Freitas para exercer o cargo de Presidente da FUNAI. Através de Franklimberg, o governo volta aos tempos da militarização da ditadura. Diante de várias críticas do texto, o ministro da justiça revogou a portaria número 80, que substitui o texto original com justificativa de evitar interpretação errônea quanto aos propósitos e atribuições deste Grupo Técnico de estudos (XAPURI, 2017).

A nova redação retirou alguns trechos, considerando as manifestações contra algumas atribuições do grupo técnico de trabalho, mas manteve firme a criação do grupo. Com o controle total sobre os órgãos indigenistas, o governo uniu os propósitos do ministro da justiça com os dos ruralista. No final de 2016, os movimentos sociais e organizações estudantis protocolaram, na Câmara dos Deputados, um pedido de impeachment contra o governo. A denúncia foi realizada mediante indícios de atos ilícitos, com grandes investimentos na construção de um edifício de alto padrão em Salvador e entre outros crimes de lavagem de dinheiro, como a que envolveu o frigorífico JBS, propinas para obter o silêncio de atores políticos, delações premiadas, crime de corrupção passiva e obstrução da justiça (CIMI, 2016)..

Em 21 de Outubro de 2017, o governo assinou um decreto nº 9.179 concedendo descontos de multas de crimes ambientais a ruralistas infratores. O decreto foi destinado ao estado de Mato Grosso do Sul, com até 60% de descontos sobre multas do IBAMA e o restante os infratores poderiam pagar com o reflorestamento da área. Segundo o decreto, poderia obter uma arrecadação de 4 bilhões de reais para o país. Com a proposta, o governo ponderou uma estratégia de obter votos dos deputados que defendiam as causas dos ruralistas na câmara. A ação foi favorável aos interessados e teve apoio de 200 deputados (CIMI, 2016).

Considerando a comissão da câmara, que possui um grande número de atores políticos defensores de causas ruralistas, a ação obteve aprovação unânime, mas ainda não havia entrado na pauta de votações do Plenário que, se aprovada, precisaria ainda da votação do Senado

(VENTURINE, 2017). Apesar das retroações governamentais da política do Meio Ambiente em Abril de 2018, o governo promulgou o Decreto nº 9.356/18, que homologou a demarcação administrativa da terra indígena Baía dos Guató, localizada no Município de Barão de Melgaço, estado de Mato Grosso, justifica a única demarcação realizada no governo. Os demais processos de demarcações com base no marco temporal que tramita pelo governo, foram devolvidos a FUNAI, por inconsistência constitucional no texto. O ex-ministro da justiça, Sérgio Moro, sugeriu uma nova avaliação dos cumprimentos da diretrizes fixadas no parecer GMF nº 005/2017 (ISA, 2020).

A base do parecer se sustentava na contraditória tese jurídica do marco temporal de ocupação indígena. Significava que só teriam direitos as demarcações de TIs as ocupadas em outubro de 1988. Não cumprindo as condicionalidades do termo, tais direitos deveriam ser negados.

Durante o mandato de Temer, o governo teve conhecimento de quatro processos de demarcações de TIs, sem nenhuma pendência judicial ou administrativa, apenas aguardando assinatura presidencial para serem homologados. No entanto, a gestão demonstrou pouco interesse com as questões indígenas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2018).

Em 21 de Março de 2019, Michel Temer é preso em um desdobramento da operação lava-jato. Segundo a polícia federal, a prisão fez parte da operação Radioatividade desenvolvida pela equipe. As investigações foram sobre operações criminosas das obras da usina nuclear de Angra 3, crimes de cartel, corrupção ativa e passiva, lavagem de capitais e fraudes a licitação (SHALDERS, 2019).

Após seis dias preso em regime fechado, Michel temer deixou o comando de policiamento de choque em São Paulo e passou a cumprir prisão domiciliar. O ex-presidente é réu em seis processos na justiça e ainda não tem previsão da decisão do Supremo Tribunal da Justiça de quando será julgado. Sua gestão findou-se com várias críticas, considerado o pior governo nos últimos 17 anos (SHALDERS, 2019).

Em 2019, Jair Messias Bolsonaro foi eleito. É um governo de extrema direita que defende o militarismo no Brasil. Critica as posições comunistas e a política de esquerda. Por dar ênfases as teorias conservadoras do militarismo, o governo inicia sob fortes críticas políticas e sociais. Baseia-se na teoria de que as demarcações de TIs atrapalham o desenvolvimento do país.

Através de pronunciamentos, o governo afirmou a pretensão de rever a forma como o Brasil lidava com as demarcações e os povos indígenas, pois tudo indicava uma gigantesca

indústria ambiental: “[...] vamos acabar com a indústria de demarcação de terras indígenas, índio quer poder arrendar terra, quer poder fazer negócio, quer energia elétrica, quer dentista para arrancar toco da boca. O índio é ser humano como a gente, não quer ser usado para políticas” (BOLSONARO, 2018 apud FABIO, 2020).

A forma em que são colocados os jargões nos pronunciamentos em entrevistas da gestão governamental remete a um discurso ambíguo, etnocêntrico e discriminatório, que também leva a negação da política de governo defendida. O governo é conhecido por ter posições populistas e tendência autoritárias. Entre os pronunciamentos, o governo vem estudando e defendendo a proposta de mudanças relacionadas à liberação da mineração comercial em TIs. Cogitou a substituição da coordenadoria da FUNAI para o Ministério da Agricultura, sobre fortes influências pelos ruralistas. Arriscou retirar a FUNAI do Ministério da Justiça e transferi-la para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apoiou o desarquivamento de uma emenda constitucional (PEC 343/17) que permite o uso dessas terras por pecuaristas e agricultores, mas as medidas foram desaprovadas pela Congresso e pelo Ministério Público Federal (FABIO, 2020).

O governo cogitou a possibilidade de reduzir a área de 67 Unidades de Conservação Federais, alegando que entre essas áreas estão localizadas em estradas federais, ferrovias, portos ou aeroportos. Por motivos de segurança jurídica da infraestrutura e de preservação ambiental, o Ministério da Infraestrutura, juntamente com o Ministério do Meio Ambiente, estão elaborando um Projeto de Lei que altera as unidades de conservação, bem como, a desafetação das áreas. Questionados pelas Unidades de Conservação e associações defensoras do Meio Ambiente e sobre a fundamentação do projeto, as instituições fiscalizadoras - Ministério do Meio Ambiente e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - não se pronunciaram (IHU, 2019).

O Governo Federal apresenta posicionamento resistente sobre a teoria de exploração das TIs. Desde o início do mandato já se posicionava contra as demarcações de TIs. Por um lado, alivia as tensões da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, mas por outro, intensifica as pressões sobre os povos indígenas e sobre a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura, que representa os agricultores familiares.

De acordo com oposição governamental, os agentes da FUNAI não tem a autorização para circular em áreas ainda não homologadas pela presidência. Algumas instituições do órgão indigenista estão passando por situações críticas. Não possuem orçamentos para desenvolverem seus trabalhos, sofrem com ameaças da extinção do órgão, suas ações são barradas pelo governo,

que resultam nas paralisações das novas demarcações, como forma de estratégias governamentais (FABIO, 2020).

O governo recebeu intensas críticas pelos incêndios ocorridos na Amazônia. Foram registrados mais de 72.000 incêndios em 2019. Os meses de Setembro e Agosto de 2019 foram considerados os meses mais secos do ano, favorecendo qualquer tipo de incidente com focos de fogos.

Em 06 de Fevereiro de 2020, o Poder Executivo, cria o projeto de Lei PL 191/2020, a ementa regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Altera as Leis nº 6.001, de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio e Lei nº 11.460, de 2007, que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020). De acordo com o CIMI (2020), Rodrigo Maia presidente da Câmara dos Deputados, se comprometeu juntamente com as lideranças indígenas de barrar qualquer processo dessa natureza. Devido ao texto do novo projeto de Lei 191 ser de caráter retroativo para os direitos constitucionais dos povos indígenas, as lideranças indígenas cobram do presidente da Câmara uma posição de seu compromisso. Os líderes sugerem que Maia devolva o projeto ao Poder executivo, mas nenhuma ação ainda foi realizada (CIMI, 2020).

Desse modo, a APIB define o projeto de governo como um projeto de morte, por permitir a invasão e a exploração dos territórios indígenas. O projeto 191/2020 viabiliza a comercialização dos produtos naturais, como segue os Artigos 30 e 31 desta Lei.

Art. 30. Os recursos decorrentes da indenização pela restrição do usufruto serão depositados pelo empreendedor na conta bancária de cada conselho curador, para fins de repasse às associações que legitimamente representam as comunidades indígenas afetadas.

Art. 31. As indenizações serão repassadas às associações representativas das comunidades indígenas afetadas, observados os princípios de governança, os critérios de representatividade e a proporcionalidade da restrição do usufruto das terras indígenas. (PL 191/2020, 2020)

A PL 191/2020 é considerada um afronta contínua de ataques aos direitos indígenas e principalmente no âmbito do órgão indigenista FUNAI. Enfraquecida, a FUNAI já não tem forças para atuar pelos processos judiciais de demarcações de TIs e alega também não ter mais interesse. Tal afirmação do órgão indigenista leva a entender que existe uma decisão política por trás dos

panos, baseada na orientação vigente do Governo Federal contra a posse dos indígenas de suas terras tradicionais (FABIO,2020).

Defendendo a tese de que o Brasil possui uma indústria de demarcações, o governo afirma que os indígenas se beneficiaram ao acessarem esses recursos financeiros, tornando-se independentes financeiramente. Mas, para que essa independência financeira realmente ocorra, os povos indígenas precisam da terra e dos recursos naturais que nela possui, talvez essa seja a tese, mais difícil de ser compreendida pelos governos que já passaram pela governança do Brasil.

De acordo com subprocuradora-geral da República, Eliana Torelly, cada sociedade possui seu modo de produção próprio e importância cultural das comunidades. Muitos grupos indígenas ainda sobrevivem da caça, da pesca, dos frutos e das ervas medicinais. Ou seja, a sociedade empobrece quando não se dá conta da existência desses grupos originários. Não é a intenção de deixar esses grupos em estado utópico como chegaram aqui na época da colonização, qualquer sociedade passa por adaptações de costumes, porém o que a subprocuradora defende, como também as organizações indígenas, que essas evoluções, ocorram de maneira própria, sem pressões e forças (SOBRINHO, 2019).

O desenvolvimento dos grupos indígenas estão acontecendo, de maneira natural e simplória. As comunidades sonham e também planejam, mas de acordo com suas necessidades, nada tão ambicioso a ponto de destruir uma nação cultural.

3.1.1 Reflexão sobre os fundamentos ideológicos dos Governos Federais de 2003 a 2020

Comparando a diferença do ponto de vista das políticas públicas voltada aos povos indígenas e das Políticas do Meio Ambiente dos Governos Federais, pode-se dizer que os quatro governos mantiveram uma política ambientalista voltada para a exploração e exportação do *Agro*, energética e mineração.

Existe uma colisão ideológica entre os pensamentos críticos que fundamentam cada gestão. Algumas posições são entrosadas e outras contrárias, mas se aproximam de uma hostilidade genérica aos direitos humanos e fundiários dos grupos indígenas.

Em um primeiro momento, existe um impulsionamento da força parlamentar mista do agronegócio, dividida entre deputados e senadores, que vêm promovendo ao longo dos anos grandes articulações no Congresso Nacional. Esses atores políticos são contra as demarcações de TIs, por considerarem que atrapalham no desenvolvimento da economia brasileira. Defendem o lema de que o índio tem muita terra e não produz. O número de atores políticos contra as ações

fundiárias sempre foram significantes no Congresso. Dessa forma, pode se dizer que as decisões a favor da influência dos ruralistas e do empreendimento empresarial são sempre levadas em pauta primeiro, mas nem sempre tiveram êxito total nas decisões finais.

No campo da política indigenista, o desafio é maior. A FUNAI, por sua vez, há muitos anos vem passando por crises, sem recursos financeiros, com falta de infraestrutura, e sob fortes pressões de cortes de verba em função de uma ótica político-administrativa que reflete a existência de um extermínio cultural, um genocídio de forma direta e indireta. Além disso, há um sufocamento dos direitos dos povos indígenas. Sabemos que o direito à terra é fundamental para a sobrevivência cultural dos povos indígenas e comunidades locais, mas o caminho percorrido pelas políticas públicas voltadas aos povos indígenas está longe de ser resolvido.

Devido às posições políticas governamentais, as políticas indigenistas passaram por diversas mudanças, voltadas aos interesses do governo, o que significa que é bastante presente a crescente desconexão entre as leis e as práticas de proteção dos direitos indígenas. Cabe ressaltar que as políticas de governos são construídas a partir de uma lógica hegemônica, a qual fortalece as elites e oculta a sociedade mais vulnerável. Para tentar amenizar a crise, os olhares se voltaram tanto para a riqueza da floresta tropical da Amazônia - maior floresta tropical do mundo - quanto para a região centro-oeste do Brasil, que localiza a maior produção agrícola e pecuária. Para que os projetos econômicos se efetivassem, seria preciso acessar as TIs e explorar a riqueza natural concentrada no território.

Sucessivamente, cada governo promoveu um tipo de desmonte das instâncias de fiscalização e combate ao desmatamento. Através de cada nova gestão, os indígenas sofrem pelos impactos dos discursos e medidas ideológicas governamentais. Apesar de todas as garantias constitucionais, os governos adotaram medidas políticas e administrativas sobre ideologias exploratórias da TIs. Podemos considerar que as anti-políticas governamentais para os povos indígenas foram sustentadas pelas privatizações de TIs, mesmo considerando algumas demarcações durante o período de 2003 a 2020, sendo que a maioria das demarcações foi paralisada, em conjunto com as privações aos modos de vida dos povos indígenas.

Por questões sistemáticas e ideológicas das gestões e por consequência do racismo/preconceito institucional que representam, percebe-se a falta de respeito das instituições públicas e dos Governos Federais com os povos indígenas. Essas questões podem explicar o motivo pelo qual as políticas públicas não conseguem se desenvolver através dos aspectos políticos. As políticas públicas não chegam até os indígenas, pois o desrespeito com os direitos humanos dos

povos indígenas é latente. Por essas razões, as questões indígenas começaram há muito tempo a emergir no cenário político brasileiro e as mobilizações indígenas caracterizam um rompimento da tradição assimilacionista que cada governo tentou determinar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O descompasso da política pública territorial, que levou as famílias Guarani e Kaiowá para o contexto urbano do município de Juti/MS, incide em sucessivas mudanças na história dos Guarani e Kaiowá. Algumas famílias sobreviveram ao longo processo violento da década de 60, quando foram expulsas pela primeira vez de suas terras, conhecidas hoje como aldeia Jarara.

Algumas famílias permaneceram fortes na luta por seus territórios, outras se deslocaram para fazendas vizinhas às margens de rodovias, e até mesmo passaram a viver em outras TIs e Reservas da região. Aos poucos, uma nova configuração de mobilidade espacial foi surgindo, configurada pela ocupação territorial no contexto urbano do município de Juti/MS. Em meio a essa movimentação, o trânsito entre aldeia e cidade tornou-se comum entre os Guarani e Kaiowá. As movimentações se dão em função das amplitudes das relações de parentelas, da comercialização de produtos e de estratégias de sobrevivência, decorrentes da falta de espaço territorial.

Com a falta de terra e a evasão das aldeias, os Guarani e Kaiowá em contexto urbano passaram a definir suas organizações culturais por situações paradoxais. Por um lado, tiveram de se adaptar ao modo de vida do não-indígena; por outro, manter vivo o valor étnico cultural dentro de uma cultura opressora.

Existem dois posicionamentos nesse argumento, capazes de identificar a cultura Guarani e Kaiowá existente no contexto urbano. O primeiro se classifica como a destruição de limites. Não há limites para um povo guerreiro cheio de esperanças. O segundo ponto justifica que, mesmo avançando para um mundo cheio de desafios, os a cultura jamais vai deixar de existir. Uma comunidade pode criar exclusão de vínculos de rede ao sair de seu território, mas ao manter contato com outras sociedades, passam a criar novos vínculos através das redes de relações sociais. Há mudanças, mas nada que possa desconstruir o princípio oposto do cenário distinto, ou seja, o cenário do distanciamento com o cenário próximo/novo.

Nessa mudança para o diferente, os Guarani e Kaiowá sofrem com os estigmas criados pelas unidades sociais, sofrem com o racismo e preconceitos institucionais que resultam na restrição de alguns direitos, como a ausência de políticas públicas voltadas aos indígenas em contexto urbano.

Para que entrem em prática os direitos fundamentais a todos os cidadãos, uma gestão necessita de orçamento, para dar andamento as políticas públicas existentes, ou mesmo

implantar novas políticas. Os direitos fundamentais só se concretizam quando há investimento orçamentário de qualidade nas políticas públicas, que é uma situação que na prática não acontece.

Os recursos são tão minimizados, que o governo sempre alega que não possui orçamento suficiente para desenvolver os serviços públicos. Esses recursos, em sua maioria, funcionam como uma fatia de pizza - na ausência de controle social, o ambiente tende a ser marcado pela corrupção e o orçamento para chegar até as gestões das políticas públicas são tão fatiados, que é impossível pensar na eficácia total de uma política pública. Por vezes, a própria gestão é o agente ativo da corrupção, como é possível observar a atual situação da política educacional, da saúde, da assistência social e do trabalho, que se encontram cada vez mais precárias devido à ausência de recursos financeiros.

Os conflitos políticos no processo de decisões e distribuição de recursos para as políticas públicas fortalecem o sistema de controle social e prejudicam o desenvolvimento das políticas públicas existentes. A ilegitimidade política destrói os valores fundamentais da vida e não permite que haja igualdade ao acesso das políticas públicas. Isso acontece quando os atores políticos estão mais preocupados com os resultados de uma política e suas posições futuras.

Os grupos indígenas em contexto urbano, estão conseqüentemente acometidos por essas patologias corruptivas. Enquanto continuar o rompimento dos procedimentos institucionais, as políticas públicas estarão sempre em posição de risco e fracasso. Talvez seja um dos motivos pelos quais os atores políticos nem projetam políticas públicas diferenciadas. Dessa forma, quando a sociedade enxerga o indígena como algo sem valor para a sociedade, a sociedade reproduz o racismo, assim como não enxergam a existência do índio nos mais diversos meios sociais e políticos. Isso explica o porquê de muitas políticas públicas não chegarem até os povos indígenas como deveriam chegar e porque não conseguem se desenvolver através dos aspectos políticos.

O poder, o racismo e o preconceito institucional são ocultos e, na maioria das vezes, são representados através de práticas e hábitos que promovem a negação de um sujeito ou de uma cultura. Nas instituições privadas ou públicas, esse tipo de preconceito pode ser embutido direto ou indiretamente sobre uma situação cotidiana, e muitas vezes passam por despercebidos pela sociedade. A sociedade precisa se posicionar, cobrar responsabilização dos atores políticos que nos representam, cobrar transparência dos recursos destinados às políticas públicas, assim como punição para as improbidades.

Para compensar a crise econômica e a exploração de TIs, a qual levou a expulsão de

muitos grupos de suas terras tornando-os dependentes das sujeições de políticas assistencialistas, os governos tentaram deslocar a crise do sistema econômico para as novas reformas de governos, estratégias para ganhar tempo e paralisar as políticas territoriais/demarcatórias.

Nesse sentido assimétrico, o poder se exerce pelas instituições públicas através dos seguimentos religiosos, das condições jurídicas e legislativas, as quais não consideram as questões sociais e culturais dos indígenas brasileiros. No âmbito político, a assimetria do poder é imposta pelo sistema de hierarquização social, que rege forças sobre as classes subalternas, impondo o mecanismo de dominação sobre o grupo.

Essas propostas governamentais tendem a estender ainda mais o processo regulatório das políticas fundiárias. Tudo indica que a escassez de território e o aumento da população indígena nos pequenos espaços territoriais (nascimentos e novos casamentos) irão provocar novas evasões, aumentando o número de migrantes para os contextos urbanos.

Perante esta situação, a intenção da pesquisa não foi só mostrar as dificuldades das famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano do município de Juti/MS, mas sim protagonizar a história dos Guarani e Kaiowá dentro da conjuntura das políticas públicas urbanas, que merecem o respeito da sociedade e dos atores políticos.

As famílias Guarani e Kaiowá são capazes de se desenvolver a sua maneira própria, sem interferência e preceitos ideológicos da política partidária, da religião ou de qualquer outra interferência social. Precisam de espaço, de políticas públicas eficazes e, principalmente, do respaldo efetivo dos direitos constitucionais já conquistados.

Contudo, a pesquisa buscou relacionar o memorial cultural dessas famílias antes da mobilidade espacial para o contexto urbano, em um debate junto a realidade atual, relacionando a forma de organizações sociais, política e renda. De acordo com esse estudo, percebemos que: sem perspectivas de um dia voltarem a residir nas TIs, os sujeitos da pesquisa já não sentem a relação de pertencimento das terras originárias, uma vez que na maioria das famílias os vínculos com o *tekoha* estão fragilizados, seja pelo processo de expulsão, por conflitos internos com lideranças ou até mesmo pela busca por melhorias na qualidade de vida. O pertencimento à sociedade urbana está ligado aos novos conceitos de organização cultural e passam por profundas transformações, mas mantém o essencial da cultura Guarani e Kaiowá viva.

No contexto urbano, essas famílias estão expostas a todos os tipos de vulnerabilidades sociais e riscos, como a dificuldade de inserção na política de trabalho. Para o comércio informal, os indígenas passam a ser interessantes como mão de obra barata e são submetidos a exploração

do trabalho. Sem uma fiscalização direta, esse tipo de trabalho análogo à escravidão, desafia a segurança pública e ameaça a economia familiar dos grupos. As condições degradantes do trabalho ocasionam outras vulnerabilidades sociais, prejudicando a saúde física e psíquica do indivíduo.

Por se tratarem de problemáticas que envolvem as diversidades culturais, a maioria dos municípios de pequeno porte - considerando o município de Juti/MS - apresentam dificuldades de lidar com as questões indígenas no contexto urbano. A falta de políticas públicas voltadas na perspectiva e incentivo de produção econômica, financeira e trabalho nas relações interculturais para os Guarani e Kaiowá em contexto urbano (em relação aos demais segmentos sociais) tem provocado o aumento da dependência econômica em programas de transferência de renda.

As ações governamentais não suprem as necessidades dos indivíduos através das políticas públicas sociais desenvolvidas por meio de programas e projetos, e isso ocorre devido a estrutura e influências do caráter assistencialista. Não são consideradas as possibilidades do indivíduo, o que prejudica a sustentabilidade financeira familiar.

Os programas governamentais impactam e controlam a sociedade mais carente ao tentar administrar a crise, e não conseguem resolver o problema porque as causas reais das políticas públicas não apontam para a verdadeira emancipação dos sujeitos. Estereótipos e preconceitos como a ideia do “índio preguiçoso” e de que o “índio não dá lucro para o país” derivam desse desequilíbrio das políticas públicas existentes.

Pensando na sociedade em geral, o mundo do trabalho recente da sociedade brasileira é precário e de difícil acesso para boa parte da população manter autonomia financeira. Isso ocorre devido ao alto índice de desemprego. Mesmo com um trabalho assalariado, os salários são baixos e o trabalho precário, o que inviabiliza a construção da autonomia do trabalhador, o problema em questão. São fatores relacionados ao aumento da precarização e exploração do trabalho, tanto para o indígena quanto para os não-indígenas.

O governo e os atores políticos demonstram pouco interesse pela classe trabalhadora, pois estão mais interessados em controlar e administrar os conflitos sociais por interesses particulares. Diante dos episódios negativos para os Guarani e Kaiowá, os atores políticos acabam subtraindo-lhes a possibilidade de exercício amplo dos direitos identitários, sociais e políticos no contexto urbano, em nome de supostos direitos sociais no qual invertem valores, crenças e culturas por outras concepções. Quando uma política pública não difere as especificidades de sua demanda, seus resultados finais vão ser sempre negativos para um

crescimento econômico e inclusivo. As famílias, Guarani e Kaiowá em contexto urbano são praticamente invisíveis ao olhares dos atores políticos.

Se a dimensão política não consegue distinguir as culturas existentes no seu território de atuação, como vão produzir políticas públicas capazes de atender todos os direitos sociais e culturais como defendem? Por esse motivo que, talvez, não haja nenhum projeto na Câmara Municipal de Juti/MS direcionado aos povos indígenas. Tudo indica que a diversidade de demanda não faz distinção nas intenções políticas.

As políticas públicas existentes no contexto urbano do município de Juti/MS geram resultados que muitas vezes não estão de acordo com seus objetivos, pois as assimetrias de poderes propiciam, por exemplo, a exclusão de determinados grupos sociais vulneráveis e a captura de ações governamentais para benefícios particulares.

Significa que nem todos os segmentos sociais são tratados com a mesma proporção de igualdade no condiz o acesso aos serviços públicos, como regem as normativas constitucionais das políticas públicas. Para dar conta dos desafios enfrentados pelas famílias Guarani e Kaiowá, a administração municipal tenta responder o conjunto de necessidades da vida social dos grupos com as políticas públicas existentes. Porém, os atores políticos e servidores públicos envolvidos desconhecem em profundidade a realidade dessas famílias, sobre a qual deve se dar a intervenção de acordo com sua etnicidade.

Dessa forma, é possível afirmar que as famílias Guarani e Kaiowá em contexto urbano do município de Juti/MS não são aparadas por nenhuma representação política dentro do município. As estratégias da ação sobre as vulnerabilidades sociais enfrentadas por esses grupos deveriam constituir-se nos pontos centrais das políticas públicas, porque focam no enfrentamento das desigualdades em uma realidade não tão visível.

Das cinco famílias Guarani e Kaiowá entrevistadas, apenas a família de *Ka'are* não permaneceu no endereço do início da pesquisa; a família está localizada em outra residência no município. As demais famílias continuam na mesma organização espacial e procedem com as mesmas matrizes culturais.

Embora as várias mudanças ocorridas na institucionalização de políticas públicas voltadas para os povos indígenas (como a mudança da representatividade da FUNAI), devemos lembrar que o Decreto nº 7.778 de 2012 atribuiu novas funções ao órgão indigenista. A FUNAI deixa de ser tutora e passa apenas proteger os direitos dos povos indígenas em nome da União e deve garantir a participação dos povos indígenas e suas organizações em instâncias do Estado que

definam políticas públicas que lhes digam respeito. A FUNAI passa a fiscalizar as instituições que prestam serviços aos indígenas, cabendo a ela monitorar também os serviços em contexto urbano. Não é mais sua função representar os interesses particulares dos indígenas ou de seus grupos.

Em contexto urbano, as políticas públicas precisam ser analisadas e estudadas, inclusive na variante social que atende as famílias indígenas, pois remete uma ideia de suprir as necessidades desses grupos sem examinar as distintas desigualdades. Dessa forma, cabe ao município atender e prestar serviços públicos às demandas indígenas em contexto urbano. Os servidores públicos tem por obrigação manter as famílias indígenas informadas das legislações.

A partir da Constituição Federal de 1988, os entes federativos passam a ter o compromisso institucional de atender os povos indígenas em qualquer contexto através das políticas públicas, com as mesmas condições de direitos que os demais cidadãos. Devem garantir a participação dos indígenas na implementação de políticas públicas que amparem e atendam o indígena em contexto urbano, considerando e respeitando seus costumes e tradições.

Considerando minhas expectativas como profissional da área da política de assistência social, por muitas vezes foram ações frustradas, devido a interferência de atores políticos. A luta pelos direitos dos povos indígenas me acompanha ao longo de minha carreira e tenho presenciado negligências e violências profissionais contra famílias Guarani e Kaiowá no contexto urbano do município de Juti/MS. Essas violações ferem o texto constitucional e fogem das minhas competências enquanto profissional.

Tive como meta de trabalho respeitar a etnicidade das famílias Guarani e Kaiowá - sua organização espacial, costumes, crenças religiosas e sua política. Defendi e cobrei da administração capacitações para trabalhar com esses grupos, bem como, a importância dos profissionais aprenderem a falar a língua guarani. Recebi várias críticas de colegas de trabalho e a desaprovação, com falta de interesse da gestão pública.

Acredito que ainda possam existir políticas públicas diferenciadas, voltadas a garantia dos direitos dos povos indígenas em contexto urbano. Porém, faz-se necessário desconstruir os estigmas sociais criados por alguns servidores públicos e atores políticos, punir as práticas de racismo e preconceitos institucionais.

REFERÊNCIAS

AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilário; BANDUCCI JUNIOR, Álvaro. Culturas e relações interétnicas: aproximações conceituais. In: AGUILERA URQUIZA, Antônio Hilário (Org.). **Culturas e história dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2013, p. 167-216.

AMAMBAI NOTÍCIAS. **O Trabalho Indígena na Usina Nova América, em Caarapó**. Disponível em: <www.amambainoticias.com.br/cidades/o-trabalho-indigena-na-usina-nova-america-em-caarapo>. Acesso em: 08 set. 2019.

APIB. **Governo Temer insiste em decretar o fim da demarcação das terras indígenas, portanto da existência dos povos indígenas**. In: CIMI, 2016. 13 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2016/12/39130/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

APIB. **Nota Pública contra a militarização da Funai e os golpes do Governo Temer contra os direitos indígenas**. Disponível em: <<http://apib.info/2017/05/09/nota-publica-contra-a-militarizacao-da-funai-e-os-golpes-do-governo-temer-contra-os-direitos-indigenas/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. **Manifesto: Apib classifica governo Dilma como anti-indígena e denuncia desmonte da Funai**. In: CIMI, 2016. 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2016/02/38188/>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BECKER, Simone; ROCHA, Taís Cássia Peçanha. Notas sobre a “tutela indígena” no Brasil (legal e real), com toques de particularidades do sul de Mato Grosso do Sul. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 2, p. 73–105, mai/ago. 2017. ISSN 2236-7284.

BONILHA, Patricia. **Demarcar terras é fundamental para diminuir a violência contra os povos indígenas**. Disponível em: <<http://www.hutukara.org/index.php/noticias/535-demarcar-terras-e-fundamental-para-diminuir-a-violencia-contra-os-povos-indigenas>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

BRAND, Antônio; FERREIRA, Eva M^a L; ALMEIDA, Fernando Augusto Azambuja de. **Os Kaiowá e Guarani em tempos da Cia Matte Larangeira: negociações e conflitos**. In: ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2005, Londrina. Londrina: UEL, 2005

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 16 de julho de 1934 (Vide Decreto Legislativo nº 6, de 1935). Brasília, DF: Presidência da República [1934].

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, [2011].

578 p.

_____. Lei Nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

_____. Fundação Nacional do índio [2014]. **Terras indígenas: o que é?** Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas?limitstart=0#>>. Acesso em: 20 fev. de 2020.

_____. **Legislação sobre o índio**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2013. 198 p.

_____. Decreto nº 9.356, de 26 de abril de 2018. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Baía dos Guató, localizada no Município de Barão de Melgaço, Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial da União**: edição 81, Seção 1, p. 1, 26 abr. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)**. Brasília, DF: 20 de Agosto de 2019. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/indexPublico.jsf>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

_____. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse social**. Lei nº 11.124. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 16 de junho de 2005. Brasília, DF: 16 de junho de 2005.

_____. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014. 976 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1).

_____. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório: textos temáticos / Comissão Nacional da Verdade. – Brasília: CNV, 2014. 402 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 2).

_____. **Comissão Nacional da Verdade**. Mortos e desaparecidos políticos / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014. 1996 p. (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 3).

_____. **Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. 27 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 08 de set. de 2019.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: 18 de novembro de 2011. 190º da Independência e 123º da República.

_____. **PL 191/2020**. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica

em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 06 de Fev. de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

CALDERONI, Valéria. Desconstruindo Preconceitos Sobre os Povos Indígenas. In: **Antropologia e história dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Editora UFMS, 2016.

CÁRDENAS, Víctor Hugo; et al. **Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina**. La Paz: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

CHARTIER, Roger. O mundo como representação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 11, jan./abr. 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000100010>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CIMI. **Conjuntura da Política Indigenista: O Presidente Lula e os “entraves” de seus dois mandatos!** 13 dez. de 2010. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2010/12/31398/>>. Acesso em: 12 jul. 2019

_____. **Povos indígenas realizam marcha em Brasília contra projeto do governo Bolsonaro que abre terras tradicionais para exploração**. 11 de Fev. de 2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/02/povos-indigenas-marcha-brasilia-contr-pl-191-2020-bolsonaro/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. **Terras Indígenas**. 2016. Disponível em: <<https://cimi.org.br/terras-indigenas/>>. Acesso em: 20 de Jan. 2020.

_____. **Relatório- Violência contra os Povos Indígenas no Brasil**. Dados de 2018. ISSN 1984-7645.

COELHO, Elizabeth Maria Beserra. Políticas públicas indigenistas em questão: o dilema do diálogo (im)possível. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 7, n. 2, 2015. ISSN 2178-2865.

CRESPE, Aline Castilho. **Mobilidade e temporalidade Kaiowá: do tekoha à reserva, do tekoharã ao tekoha**. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 2015.

DAVIS, Shelton. **Vítimas do milagre: o desenvolvimento e os índios do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

ESTADO DE MINAS. **Comissão da Verdade completa dois anos sem punições**. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/12/19/interna_politica,833640/comissao-da-verdade-completa-dois-anos-sem-punicoes.shtml>. Acesso em: 03 dez. 2019.

FABIO, André Cabette. **Como Bolsonaro ecoa a antiga política indigenista brasileira**. 24 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/24/Como-Bolsonaro-ecoa-a-antiga-politica-indigenista-brasileira>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

FERREIRA, Marieta de Moraes; FERNANDES, Tania Maria; ALBERTI, Verena. **História oral: desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Mapeamento qualificado de todos os casos de Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Acolhimento Institucional e Familiar da Região de Dourados/ MS**. Coordenação Regional da Funai de Dourados/MS. Serviço de Promoção dos Direitos Sociais e de Cidadania (SEDISC), Novembro de 2017.

_____. **1ª Conferência Nacional de Política Indigenista**, Documento base, Junho de 2015. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/06-jun/Documento%20Base%20-%20202506.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

GOMES, João Carlos. **A pedagogia da infância indígena Guarani Nãndeva**. Curitiba: Appris, 2018.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. **Policy Sciences**, v. 15, n. 3, p. 269-287, 1983.

HALL, Stuart. **Da diáspora: Identidade e mediações culturais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**. 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>>. Acesso em: 24 set. 2019.

Instituto Socioambiental. **Com o pior desempenho em demarcações desde 1985, Temer tem quatro Terras Indígenas para homologar**. 19 de Abril de 2018. Disponível em: <socioambiental.org/br/noticias-socioambiental/com-pior-desempenho-emdemarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar> Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. Impactos da PEC 215/200 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente. In: **Programa de monitoramento de áreas protegidas do programa de política e direito socioambiental**. 2015. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa_relatoriopec215-set2015.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020

_____. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pelas Unidades de Conservação?** 07 de Junho de 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelas-unidades-de-conservacao>>, Acesso em: 07/02/2019.

Instituto Humanitas Unisinos. **Governo não esclarece suposta incompatibilidade entre rodovias e unidades de conservação.** 15 Junho 2019. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/590072-governo-nao-esclarece-suposta-incompatibilidade-entre-rodovias-e-unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

JOUTARD, Phillipe. Permanecer fiel às inspirações. In: **História oral: Desafios para o século XXI.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Povos indígenas, direitos humanos e descolonialidade:** reflexões sobre as políticas Públicas a Partir do CRAS Indígena de Caarapó – MS/Brasil. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Pelotas, 2013.

LACERDA, Rosane. **Diferença não é incapacidade:** gênese e trajetória histórica da concepção da capacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. **Os Povos Indígenas e a Constituinte 1987-1988.** Brasília: Conselho Indigenista Missionário, 2008.

_____. **O Governo Lula e a visão dos Povos Indígenas como “potenciais de risco à estabilidade institucional.** In: Conselho Indigenista Missionário [online]. 20 de Jun. de 2004. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2004/06/21638/>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

LIMBERTI, Rita de Cássia Pacheco. **A Imagem do índio:** Discursos e representações. Dourados: Editora UFGD, 2012.

LOPEZ, Felix; ALMEIDA, Acir. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017. ISSN 1678-L9873.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas Relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v15n56.3205>>.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MACHADO, Rosicleia. **Diagnóstico socioterritorial do centro de referência de assistência social - CRAS (Urbano e Rural).** Prefeitura Municipal de Juti/MS, 2017. Disponível em: <<http://www.juti.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/DIAGN%C3%93STICO-S%C3%93CIO-TERRITORIAIS-DO-CRAS-URBANO-E-CRAS-RURAL-JUTI-MS-2.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MACIEL, Nely Aparecida. **História da comunidade Kaiowá da Aldeia Panambizinho (1920-2005).** Dourados: Editora UFGD, 2012.

MAZUI, Guilherme; BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Bolsonaro assina projeto com regras para mineração e geração de energia em terras indígenas**. 5 fev. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/05/bolsonaro-assina-projeto-de-lei-para-regulamentar-mineracao-e-geracao-de-energia-em-terras-indigenas.ghtml>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

MENDES, Claudinei Magno Magre. A importância da pesquisa de fontes para os estudos históricos. **Acta Scientiarum**, v. 33, n. 2, p. 205-209, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/126937>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

MEYER, Luiza Gabriela Oliveira. **Rumo à (des)colonização?** o direito de consulta e os seus (ab)usos na Reserva Indígena de Dourados (RID). Dourados: Editora UFGD, 2014.

MILLS, Wright C. **A imaginação sociológica**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969. 246p

OLIVEIRA, Jorge Eremites de; PEREIRA, Levi Marques. **Ñande Ru Marangatu: laudo Parcial sobre uma terra Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai em Mato Grosso do Sul**. Dourados: Editora UFGD, 2009.

O PROGRESSO. **Aldeia Jarará é reocupada por causa da fome e do desemprego**: Cerca de 300 índios Caiuá-Guarani moram em barracas de lona, na periferia da cidade, desde que foram expulsos da Reserva. Dourados, 25 mar. 1996, p. 08.

_____. **Caiuás retornam à Jarara e têm apoio dos Terenas**. Dourados, 27 fev. 1987, p. 1.

_____. **Índios são despejados de fazenda (de novo)**. Dourados, 15 mai. 1987. p. 3.

_____. **Kaiowá e Guarani pedem apoio a entidades**: Eles precisam de alimentos pelo menos até a colheita da primeira safra, cujo plantio já foi iniciado. Dourados, 07 jun. 1996. p. 3.

_____. **Tensão marca o terceiro dia de ocupação da Aldeia Jarará**. Dourados, 26 mar. 1996, p. 8.

_____. **Terenas intercedem em Brasília**. Dourados, 17 mai. 1996. p. 4.

PAULA, Marlene (org.). **“Nunca antes na história desse país”...?** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

PEREIRA, Levi. Marques. **A criança kaiowa, o fogo doméstico e o mundo dos parentes: espaços de sociabilidade**. In: 32º Encontro Anual da Anpocs, 2008, Caxambu. 32º Encontro Anual da Anpocs, 2008.

_____. Expropriação dos territórios kaiowá e guarani: implicações nos processos de reprodução social e sentidos atribuídos às ações para reaver territórios – tekoharã. **Revista de Antropologia da UFSCar**, v. 4, n. 2, jul./dez. 2012, p.124-133.

_____. **Os Terena de Buriti**: formas organizacionais, territorialização e representação da

identidade étnica. Dourados: Editora UFGD, 2009.

PEREIRA, Sílvia Regina. Percursos urbanos: mobilidade espacial, acessibilidade e o direito à cidade. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidad de Barcelona, 26-30 mai. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUTI/MS. **Lei Orgânica Municipal de Juti-MS**. Disponível em: <<http://www.juti.ms.gov.br/2019/02/27/lei-organica-municipal-de-juti-ms/>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUTI/MS. **Prefeitura de Juti entrega casa para famílias em situação precária**. Disponível em <<http://www.juti.ms.gov.br/2019/01/28/prefeitura-de-juti-entrega-casa-para-familias-em-situacao-precaria/>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

RICARDO, Fany; RICARDO, Beto. **Povos Indígenas no Brasil 2006-2010**. São Paulo: Editora Gerais, 2011. ISBN 85994-85-3.

RODRIGUES, Andreia Lucia Cavarar; et al. Reflexões acerca do direito ao oguata porã na fronteira Brasil/Paraguai pelos Kaiowa/Pai Tavytera. In: AGUILERA URQUIZA, Antônio (org.). **Fronteira étnico-culturais**. Tráfico e Migração de Pessoas nas Fronteiras de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Editora da UFMS, 2018, p. 310.

SABATIER, Paula A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SANCHEZ, Izabela. **MS tem o 2º maior número de terras com as demarcações em risco**. Campo Grande News, 2019. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/ms-tem-o-2o-maior-numero-de-terras-com-as-demarcacoes-em-risco>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SAUER, Sérgio; MASO, Tchenna Fernandes. **Violações de direitos humanos dos indígenas no estado do Mato Grosso do Sul**. Brasília/DF e Curitiba/PR: Dhesca Brasil, 2014. ISBN: 978-85-62884-14-6

SEBRAE. **Desenvolvimento Econômico Territorial/Juti Centro Sul**. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MS/Anexos/Mapa%20Oportunidades/Livreto_JUTI.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2014. ISBN 978-8522113538.

SENADO FEDERAL. **Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SOBRINHO, Wanderley Preite. **Governo usa ideologia para privatizar terras indígenas, diz MPF**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/>>

2019/07/25/governo-usa-ideologia-para-entregar-terras-indigenas-diz-subprocuradora.htm/>. Acesso em: 04 fev. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SHALDERS, André. **Temer volta à prisão**: de casa da filha a 'quadrilhão', confira todas as investigações contra o ex-presidente. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47662423>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

SUED, Lucas. **Os conflitos acerca da demarcação de terras indígenas**. Disponível em: <<https://suedlucas.jusbrasil.com.br/artigos/203413790/os-conflitos-acerca-da-demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 25 de mar. 2019.

TETILA, José Laerte Cecílio. **Parem de massacrar os nossos índios guarani**. In: O Progresso. Dourados-MS, 19 de maio de 1987. p. 5.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. À moda de Foucault: um exame das estratégias arqueológica e genealógica de investigação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 81, p. 215-248, 2010.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado**: história oral. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VENTURINE, Lilian. **O que o governo Temer mudou na demarcação de terras indígenas**. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/01/20/O-que-o-governo-Temer-mudou-na-demarca%C3%A7%C3%A3o-de-terras-ind%C3%ADgenas>>. Acesso em: 01 jan. 2020.

VIEIRA, Carlos Magno Naglis. Sociodiversidade indígena no Mato Grosso do Sul. In: AGUILERA URQUIZA, Antônio Hilário (org.). **Culturas e história dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2013, p. 13-49.

VIEIRA, José Maria Trajano. **Entre a aldeia e a cidade**: o “trânsito” dos Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Curitiba: Editora UFPR, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamento da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WILSON, James Quinn. **American government: institutions and policies**. Lexington: Heath & Co., 1983.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O (a) senhor (a) está sendo convidado (a) para participar, como voluntário (a), de um trabalho de pesquisa de responsabilidade da pesquisadora Rosicleia Machado, orientada pelo professor Doutor Rodolfo Arruda Leite. A realização da pesquisa é de requisito final para obtenção do título de Mestre, desenvolvida na linha de pesquisa: Cidadania, Diversidade e Movimentos Sociais do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados. A seguir serão apresentados ao senhor (a) informações e esclarecimentos a respeito da proposta do trabalho. Qualquer dúvida o senhor (a) pode esclarecer procurando a pesquisadora responsável pelo e-mail: cleiamachado.mika@hotmail.com

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

Título do Projeto: Uma investigação a respeito do “teor” das políticas públicas destinadas as famílias indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS

RESUMO: Esta pesquisa baseia-se em uma investigação a respeito do “teor” das políticas públicas destinadas as famílias indígenas Guarani e Kaiowá que vivem em contexto urbano do município de Juti/MS. A abordagem metodológica da pesquisa é de natureza qualitativa, com pesquisa bibliográfica, documental e de campo, as fontes documentais utilizadas, pautam-se em documentos e dados oficiais da política de Assistência Social municipal, fontes midiáticas e imagéticas do jornal O Progresso, G1, JusBrasil, Amambai Notícias e por fim, fontes orais, que iniciou se com a pesquisa de campo, sendo entrevistados (a) cinco famílias Guarani e Kaiowá. O objetivo desta pesquisa é analisar as formas de governo, entre normas, regulamentos e sistemas, adotados pelas políticas públicas, na qual as famílias indígenas estão inseridas em contexto urbano do município de Juti/MS e como essas famílias são representadas pelos órgãos estatais. O recorte temporal baseia-se na contemporaneidade, pois, justifica-se por sinalizar o período que esses povos indígenas passam a residir na área urbana e passaram a ser atendidos pelas políticas

públicas oferecidas pelo município de Juti/MS, perfazendo-se desta forma, a saber, o contexto em que estes sujeitos são acometidos em processo de ressignificação cultural/social. A pesquisa tem relevância sociocultural para pesquisadores de diversas áreas, bem como, contribuirá para a historiografia do Município de Juti do estado de Mato Grosso do Sul. O resultado esperado vem de encontro com as indagações da problemática levantada, que objetiva responder, como as famílias indígenas Guarani e Kaiowá que vivem na cidade, são representadas pelas políticas públicas e como essas representações formam o sistema integrado de redes de relações sociais?

Eu, _____, nascido em ____/____/____, portador do RG nº _____ e CPF nº _____, residente no endereço _____, declaro ter sido informado (a) e concordo com minha participação, como voluntário (a), no projeto de pesquisa acima descrito. Declaro ter obtido todas as informações e esclarecimentos relevantes à minha participação e, por estar de acordo, assino o presente documento em duas vias de igual conteúdo e forma, ficando uma em minha posse.

ENTREVISTA: manter anonimato na transcrição () sem anonimato na transcrição ().

Juti-MS, _____ de _____ de 2019.

Assinatura do participante

Assinatura da Pesquisadora

APÊNDICE B - Pesquisa para mapeamento das famílias indígenas em contexto urbano

PESQUISA PARA MAPEAMENTO DAS FAMÍLIAS INDÍGENAS EM CONTEXTO URBANO

1- Composição do Grupo familiar:

Nome: _____

Idade _____ Parentesco com o titular: _____

Etnia _____ Endereço: _____

() RG () CPF () Certidão de Nascimento () Carteira de trabalho () CNH () Outros
Qual? _____

Meio de renda: () Bolsa Família R\$ _____; () Vale Renda R\$ _____; ()
Aposentadoria/pensão R\$ _____

Renda da família R\$ _____ Qual o trabalho _____

Falante de qual língua? _____

() Ens. Fundamental Inc () Ens. Fundamental Completo () Ens. Médio Incompleto () Ens.
Médio Completo () Ens. Superior () Pós-Graduação () Mestrado () Doutorado.

Sabe fazer algum artesanato? Qual? _____

2. Nome: _____

Idade _____ Parentesco com o titular: _____

Etnia _____

() RG () CPF () Certidão de Nascimento () Carteira de trabalho () CNH () Outros
Qual? _____

Meio de renda: () Bolsa Família R\$ _____; () Vale Renda R\$ _____; ()
Aposentadoria/pensão R\$ _____

Renda da família R\$ _____

Qual o trabalho _____

Falante de qual língua? _____

() Ens. Fundamental Inc () Ens. Fundamental Completo () Ens. Médio Incompleto () Ens. Médio Completo () Ens. Superior () Pós-Graduação () Mestrado () Doutorado.

Sabe fazer algum artesanato? Qual? _____

3. Habitação:

Habitação: () Própria, () Alugada ou () Cedida. Estrutura do Imóvel, () Alvenaria, () Madeira ou () Lona.

APÊNDICE C - Relatório de mapeamento habitacional, realizado por Eliete Rodrigues Gonçalves de Araújo

RELATÓRIO DE MAPEAMENTO HABITACIONAL, REALIZADO POR ELIETE RODRIGUES GONÇALVES DE ARAÚJO

1

No início do ano de 2018, a senhora excelentíssima prefeita procurou a coordenadoria de gestão de benefícios e transferência de renda, onde sou coordenadora e me solicitou que fosse realizado um levantamento das famílias que residiam em moradias precárias de preferência as que moravam em baixo de barracos de lona. Logo após, foi realizado busca ativa dessas famílias por todo o território em busca dessas famílias.

Um dos critérios exigido é que o terreno pertencesse à família, pois, o programa tem o objetivo de retirar da situação de moradias insalubres as famílias que ali residem.

Foram identificadas 14 famílias que residiam em barracos de lona ou que tinham em parte outro material de reaproveitamento com cobertura de lona. Dessas 14 famílias 6 eram indígenas 1 morava de favor com a família sobre o terreno, as outras 5 eram proprietárias do terreno, mas somente 2 se encaixou para participar do programa.

Para o programa não necessariamente deveria ser famílias indígena, a regra era para famílias que residiam precariamente e preferencialmente em barraco de lona, porque o município tinha o objetivo de acabar com esse tipo de moradia.

Foram contempladas 4 famílias 2 de origem indígenas 2 famílias de origem branca. Temos mais 7 famílias participando de uma nova seleção, pois duas da seleção anterior uma mudou se do município e a outra construiu por conta própria, sendo assim, está sendo estudando a possibilidade de passar essas duas construções para 2 famílias dessa nova seleção.

O critério usado além de residir em barraco de lona, a família deve comprovar com documentos que é proprietário (a) do terreno, ter em sua composição familiar crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência ou com alguma doença grave, e a renda não ultrapassar $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Cada família recebeu visita domiciliar onde foi realizado uma entrevista e solicitado a documentação necessária, nesta também foram tiradas fotos do local de residência para que fossem anexadas junto ao relatório. Após toda documentação juntada, relatório feito, encaminhei toda documentação para a superintendência de habitação do município para que fossem encaminhadas para o órgão competente AGEHAB.

OBS: São 10 casas para serem construídas. 4 já foram aprovadas e 2 já foram construídas e entregues. Restam 06.

Duas (02) como mencionada anteriormente saíram do critério, e está sendo estudado a possibilidade de passar para outra família que estão na lista de espera. Com isto seria 8 moradias a

2

serem construídas, foram realizados novas visitas e encaminhados mais 7 relatórios que está aguardando aprovação. Restando assim somente 01 vagas que possivelmente logo será preenchida.