



**unioeste**

**Universidade Estadual do Oeste do Paraná**

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL- MESTRADO**

**NATALIA RAQUEL NIEDERMAYER**

**ORGANIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMANDAS INDÍGENAS  
PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PROCESSOS  
CONFERENCISTAS**

**TOLEDO- PARANÁ  
2021**

NATALIA RAQUEL NIEDERMAYER

**ORGANIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMANDAS INDÍGENAS  
PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PROCESSOS  
CONFERENCISTAS**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Serviço Social, nível de Mestrado, com área de concentração em Serviço Social, Política Social e Trabalho Profissional.

Orientador: Dr. Osmir Dombrowski

TOLEDO-PARANÁ  
2021

NATALIA RAQUEL NIEDERMAYER

**ORGANIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMANDAS INDÍGENAS  
PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PROCESSOS  
CONFERENCISTAS.**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Toledo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Serviço Social, nível de Mestrado, com área de concentração em Serviço Social, Política Social e Trabalho Profissional.

Orientador: Dr. Osmir Dombrowski

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Osmir Dombrowski  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

---

Profa. Dra. Esther Luiza de Souza Lemos  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)

---

Profa. Dra. Ane Barbara Voidelo  
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Toledo, 09 de dezembro de 2021.**

*Dedico este trabalho ao meu amigo Gui  
O mais lindo e livre Colibri  
“Brilha onde estiver” (OTM)*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço pela oportunidade de viver todo os momentos de felicidade, adversidades, partilhas, experiências, aprendizados, reflexões, avanços e retornos durante esse longo período de mestrado e às pessoas que fizeram parte dessa caminhada.

Aos orientadores, Alfonso Klein, Marli Roesler e Osmir Dombrowski, pela paciência e ensinamentos.

À minha companheira de vida, Alana Ramos, por todo o incentivo e encorajamento.

À minha família, Isa, Eze, Rafa, Fátí, Johne, Ana, Rafa, Alisson, Arion, Keli, Vicente João, Salete.

Aos (as) amigos (as) de turma, pelo companheirismo e crescimento intelectual.

Às (as) professores (as) do Programa, pelos ensinamentos.

Às colegas de trabalho, em especial, Jaqueline, Rachel e Ton.

À banca, pela prontidão de ter aceitado o convite e pelos ensinamentos.

NIEDERMAYER, Natalia Raquel. **Organização, participação política e demandas indígenas para a política de assistência social em processos conferencistas**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *campus* – Toledo/PR, 2021.

## RESUMO

Esta pesquisa parte de investigações advindas da temática dos direitos dos povos indígenas e busca, a partir de conhecimentos teóricos já sistematizados, bem como com atividades universitárias e externas com os povos indígenas, compreender e desvendar o principal problema que instiga a produção deste trabalho, que envolve a inserção desses povos nas instituições de participação democrática, especialmente, as conferências; ademais, visa identificar as demandas dos indígenas para a política de assistência social. A fim de atingir esses objetivos, abordamos categorias centrais, como o processo histórico de construção dos direitos dos povos indígenas, contemplando seus movimentos e organizações sociais que atuam de forma afetiva na defesa dos seus direitos e territórios. De maneira mais geral, apresentamos algumas considerações acerca do conceito de participação no Brasil e seus principais desafios com maior ênfase para as conferências. Em relação à temática indígena, analisamos a construção dos espaços participativos dos povos indígenas no Brasil, com destaque para a primeira e segunda Conferência Nacional dos Povos Indígenas, bem como a primeira Conferência Nacional de Política Indigenista. Consideramos esses encontros como fundamentais para entender a capacidade de organização e mobilização dos povos indígenas. Além desses encontros, analisamos os relatórios disponibilizados pelo Conselho Municipal de Guaíra e Conselhos Estadual e Nacional de Assistência Social. Nesses relatórios, buscamos identificar as demandas relacionadas aos povos indígenas e se houve participação ativa desses sujeitos nesses encontros. Para situar as demandas municipais em Guaíra, especificamente do povo guarani, realizamos um resgate histórico sobre o processo de colonização e esbulho territorial, que ocorreu no oeste do Paraná, para melhor compreender as determinações atuais dos territórios tradicionais, ocupações e organização política desse povo. Desse modo, afirmamos que é de suma importância o fortalecimento das organizações indígenas, dos seus espaços participativos e deliberativos para que se possa avançar no atendimento às suas demandas a essa política de modo específico. Por fim, destacamos que a maior demanda, historicamente, tem sido a defesa dos territórios tradicionais, sendo fundamental demarcar esse posicionamento em todos os espaços em que se discutem os direitos desses povos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Povos indígenas, participação política, conferências, política de assistência social.

NIEDERMAYER, Natalia Raquel. **Organization, political participation and indigenous demands for social assistance policy in conference processes.** Dissertation (Master Degree in Social Work). Applied Social Science Center. State University of Western Paraná – campus - Toledo/PR, 2021.

### ABSTRACT

This research starts from investigations arising from the theme of the rights of indigenous peoples and seeks, from theoretical knowledge already systematized as well as university and external activities with indigenous peoples, to understand and unravel the main problem that instigates the production of this work, the insertion of these peoples in institutions of democratic participation, especially at conferences, and identify indigenous demands for social assistance policy. To achieve these goals, we approach central categories such as the historical process of construction of the rights of indigenous peoples, contemplating their movements and social organizations that act in an affective way in the defense of their rights and territories. More generally, we present some considerations about the concept of participation in Brazil and its main challenges, with greater emphasis on conferences. Regarding the indigenous theme, we analyzed the construction of participatory spaces for indigenous peoples in Brazil, with emphasis on the first and second National Conference of Indigenous Peoples and the first National Conference on Indigenous Policy. We consider these meetings to be fundamental to understanding the capacity for organization and mobilization of indigenous peoples. In addition to these meetings, we analyzed the reports provided by the Municipal Council of Guaíra and the State and National Councils for Social Assistance. In these reports, we seek to identify the demands related to indigenous peoples and whether there was an active participation of these subjects in these meetings. In order to situate the municipal demands in Guaíra, specifically from the Guarani people, we carried out a historical review of the process of colonization and territorial dispossession that took place in western Paraná in order to better understand the current determinations of traditional territories, occupations and political organization of this people. In this way, we affirm that it is extremely important to strengthen indigenous organizations and their participatory and deliberative spaces so that they can advance in meeting their demands for this policy in a specific way. Finally, we emphasize that the greatest demand historically has been the defense of traditional territories, and it is essential to demarcate this position in all spaces where the rights of these peoples are discussed.

**KEY-WORDS:** Indigenous peoples, political participation, conferences, social assistance policy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social  
CF- Constituição Federal  
CGY- Comissão Guarani Yvyrupa  
CIMI- Conselho Indigenista Missionário  
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social  
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social  
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CTI- Centro de Trabalho Indigenista  
DSEI- Distritos Sanitários Especiais Indígenas  
FUNAI- Fundação Nacional do Índio  
FUNASA- Fundação Nacional de Saúde  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ISA- Instituto Socioambiental  
LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social  
OIT- Organização Internacional do Trabalho  
ONG- Organizações Não governamentais  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PEC- Proposta de Emenda Constitucional  
PNAS- Política Nacional de Assistência Social  
SPI- Serviço de Proteção ao Índio  
SUAS- Sistema único de Assistência Social  
TIs- Terras Indígenas



**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: Demarcações de territórios indígenas nos governos de 1990 até 2020

FIGURA 2: Localização geográfica das comunidades indígenas em Guaíra-PR.

**LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Direitos indígenas nos textos constitucionais do Brasil 1824-1967

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
<b>1 DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL, MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>15</b>
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS.....	15
1.2 MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS NO BRASIL.....	28
1.3 DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA.....	32
<b>2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E SUAS EXPRESSÕES NAS CONFERÊNCIAS.....</b>	<b>37</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E SEUS DESAFIOS.....	37
2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INSITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DAS CONFERÊNCIAS.....	43
2.3 ESPAÇOS PARTICIPATIVOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL.....	51
<b>3 PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NAS CONFERÊNCIAS E SUAS DEMANDAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>64</b>
3.1 POVO GUARANI NO OESTE DO PARANÁ: TERRITÓRIOS TRADICIONAIS OCUPAÇÕES E ORGANIZAÇÃO.....	64
3.2 DEMANDAS INDÍGENAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS .....	101

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema a participação e demandas indígenas para a política de assistência social. O interesse pelo tema efetivou-se pela proximidade da pesquisadora com a questão indígena durante o período da graduação e mestrado. Destacamos, ainda, a importância de trabalhar com esse tema pela pouca produção acadêmica, especialmente na área do Serviço Social. O principal problema que instiga a produção deste trabalho é: os povos indígenas têm participado como sujeitos ativos nos processos e conferências da política de assistência social? Existem deliberações importantes nesses espaços para a melhoria da qualidade de vida dessas comunidades?

Nesse sentido, para o desenvolvimento deste trabalho e para dar conta do nosso objetivo, apresentamos um panorama sobre os direitos dos povos indígenas no Brasil, seus movimentos e organização política. Destacamos que a política indigenista no país tem hoje como base principal a Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Esses documentos expressam, para esses povos, importantes avanços contemporâneos sobre a garantia e defesa dos direitos, mas também apresentam ainda alguns desafios que precisam ser superados, eliminando, assim, todas as dimensões tutelares e assimilacionistas que, historicamente, foram adotadas.

É necessário sempre situar as populações indígenas quanto à sua diversidade cultural e linguística, condições jurídicas dos territórios, bem como a concepção e uso do território para os povos indígenas, vinculados a uma relação histórica e sociocultural com o espaço tradicionalmente ocupado. As formas de trabalho, sobrevivência física, ritos, religiosidade e sua organização sociocultural expressam a fundamental importância do território onde vivem.

Poucos trabalhos foram escritos sobre os movimentos e organizações indígenas no Brasil, mas o certo é que a garantia e efetivação dos direitos dos povos indígenas nunca esteve dissociada dos processos e condições históricas que possibilitaram essas conquistas. A ampliação dos direitos desses povos é resultado de um processo mais amplo da luta e organização do movimento indígena. Nesse sentido, de acordo com a liderança Geresm Baniwa (2007), a definição mais comum do movimento indígena entre as próprias lideranças dos povos nativos refere-se ao conjunto de estratégias e ações que as

comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma articulada para defender seus direitos e interesses coletivos.

Dessa forma, historicamente, esse movimento apresentou outras características específicas, iniciando com o chamado Indigenismo Governamental Tutelar, com duração de aproximadamente um século, sendo caracterizado pela criação do Serviço de Proteção ao Índio– SPI, que, posteriormente, foi reformulado para se tornar a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, ainda hoje atuante.

O segundo período histórico é chamado de Indigenismo não governamental, com início na década de 1970, incluindo novos atores na defesa dos direitos dos povos indígenas, como é o caso da igreja católica nos seus setores mais progressistas e organizações civis vinculadas a grupos inseridos nas Universidades; o terceiro período é chamado de Indigenismo Governamental Contemporâneo, definido pelo processo de redemocratização, o qual é marcado pela ampliação da relação do Estado com os povos indígenas por meio da criação de diversos órgãos em vários ministérios. Diante disso, atuam de modo mais efetivo na realidade dos povos indígenas, diminuindo a hegemonia da FUNAI como órgão titular e absoluto da política indigenista, além de efetivar um protagonismo cada vez maior e articulado por parte dos povos indígenas, por meio das lideranças de suas organizações.

Esse processo de amadurecimento do movimento indígena também está relacionado com a instituição da participação política no Brasil, a qual tem seu aprofundamento com o processo de redemocratização, que emergiu no contexto das décadas de 1970 e 80 com a chamada democracia participativa, como forma de enfrentamento à ditadura e à autocracia burguesa. De acordo com o pensamento de Lavalle (2011), a visão sobre o sentido da participação nasce no cenário nacional como uma categoria prática, direcionada para um caráter de mobilização, conferindo sentido à ação coletiva de atores populares e carregando, em seu ideário, uma visão emancipatória das camadas populares.

Nesse sentido, é possível afirmar que o ideário participativo ainda está em processo de construção, o qual carrega em si as contradições e desafios que perpassam todas as dimensões da sociedade. As instituições de participação, que foram estabelecidas pela organização de atores sociais e legitimadas pela Constituição Federal de 1988, apresentam de modo consistente impactos positivos e substanciais na esfera social e têm se consolidado como um canal fundamental de diálogo entre o Estado e a sociedade. Dessa forma, a melhoria das condições de vida e a garantia do direito para os (as) cidadãos

está relacionada com a defesa da democracia e com a consolidação da governança participativa na gestão das políticas de direitos.

De acordo com Cortes (2011), os espaços democráticos que surgem nesse processo de redemocratização são denominados instituições de participação, caracterizados por diferentes aspectos, considerando se a participação é direta ou com base em representantes, individual ou em coletivos, bem como em nível de institucionalização. Dessa maneira, são divididas em quatro grupos mais gerais: mecanismos individuais de participação, em que os cidadãos podem apresentar críticas, queixas e propostas; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos. Neste trabalho, destacamos os espaços conferencistas, além de apresentarmos suas normatizações, características principais e modo de realização.

Considerando as conferências como importante espaço de participação, destacamos relevantes momentos que demonstram o fortalecimento e defesa dos espaços de participação e organização dos povos indígenas no Brasil: Primeira e Segunda Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2001- sendo essa convocada e organizada pelos povos indígenas; 2006 - convocada pelo governo federal com organização da FUNAI); Primeira Conferência Nacional de Política Indigenista (2015). Esses momentos expressam a capacidade de organização e mobilização dos povos indígenas. Foi concedida atenção especial para as propostas sobre o direito à participação, autonomia e consulta aos povos indígenas como demandas, bem como aos desafios que as comunidades vêm enfrentamento, principalmente pela condição do território, sendo esse tema central em todas essas conferências.

Além dessas conferências, identificamos os relatórios das conferências de assistência social em nível municipal, estadual e nacional para analisar a participação indígena nessas conferências e suas demandas para a política de assistência social. Em nível municipal, tivemos acesso aos relatórios das conferências de assistência social realizadas no município de Guairá-PR., considerando a aproximação da pesquisadora com essa localidade, bem como a forte presença do Povo Guarani na região. Dessa forma, situamos historicamente a presença indígena na região e as atuais ocupações para melhor compreender a realidade atual das comunidades e territórios, que refletem diretamente sobre as demandas indígenas para a política de assistência social.

Citamos importantes documentos que relatam esses processos históricos e que dão conta de responder aos questionamentos sobre a situação do Povo Guarani no oeste do

Paraná. Destacamos a presença da Comissão Guarani Yvyrupa na região, que tem sido um importante espaço de articulação, organização do Povo Guarani, além de serem responsáveis pela sistematização e publicação de importantes estudos, denúncias e relatórios sobre as atuais condições de vida e território de seu povo.

A constituição dos espaços participativos dos indígenas no Brasil, do ponto de vista da democracia participativa, é bastante recente e se desenvolve atendendo a condições muito específicas de cada povo e das suas demandas nas diferentes áreas do cotidiano de vida. Para além desses espaços mais específicos (saúde indígena, educação indígena, por exemplo), existe ainda o estímulo e a participação desses povos ou entidades de apoio em outros espaços de discussão das políticas sociais mais gerais, por exemplo, nas conferências de saúde, educação, assistência social, meio ambiente etc.

Diante disso, pelo objetivo e tema do nosso trabalho, seguimos a metodologia de pesquisa bibliográfica, revisando os principais conceitos, como participação social, instituições de participação, movimentos e organizações indígenas. Assim, efetivou-se percepção sobre a pesquisa documental de abordagem qualitativa das propostas aprovadas nas conferências municipais em Guaíra, estadual e nacional, além de dar atenção especial para as propostas aprovadas na primeira Conferência Nacional de Política Indígena, com destaque para aquelas que se referem à política de assistência social.

Os relatórios, disponibilizados pelo Conselho Municipal de Guaíra, referem-se às conferências realizadas nos anos de 2009, 2011, 2015 e 2019. No âmbito estadual, os relatórios disponibilizados referem-se aos encontros realizados em 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017. No âmbito nacional, os relatórios disponibilizados são das conferências realizadas em 2011, 2013, 2015 e 2017.

Foi possível identificar, em alguns relatórios, a participação de representação indígena e algumas importantes demandas para atendimento da população indígena pela política de assistência social. Ademais, observou-se a existência de diferenças dessas demandas nas conferências de assistência social e na conferência nacional de política indigenista, o que pode ser explicado pelo nível de participação indígena em ambos os espaços.

## **1. DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL, MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÃO POLÍTICA**

### **1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

A política indigenista no país tem como base principal a Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Esses documentos expressam avanços contemporâneos sobre a garantia e defesa dos direitos dos povos indígenas.

Quando falamos de povos indígenas, devemos sempre ter em mente a enorme diversidade de culturas, modos de vida de cada um dos 254 povos indígenas que existem no Brasil, além da diversidade linguística, com cerca de 160 línguas diferentes. De acordo com o último Censo do IBGE, realizado no ano de 2010, os povos indígenas somam 896.917 pessoas. Desse total, 324.834 vivem em cidades e 572.083 em áreas rurais, o que corresponde aproximadamente a 0,47% da população total do país. Segundo dados mais recentes produzidos pelo Instituto Socioambiental (ISA, 2018), a estimativa é de que há aproximadamente 700 mil pessoas vivendo em Terras Indígenas hoje. Essas áreas se encontram em diferentes etapas de reconhecimento jurídico.

Esses 254 povos indígenas expressam 254 modos de vida diferentes, formando um verdadeiro mosaico de microssociedades. Desse total de povos, 26 têm população inferior a 100 pessoas e somente 16 etnias somam mais do que 10.000 pessoas. Entre as etnias mais numerosas, com população superior a 30.000 pessoas, duas estão fora da Amazônia: Guarani (Mbya, Kaiowá e Nhandewa) e Kaingang; outras duas, Ticuna e Macuxi, encontram-se na calha do rio Solimões e no Leste de Roraima, respectivamente. (IBGE, 2010).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi dado um importante passo para o reconhecimento das terras indígenas, o que possibilitou a retomada populacional de diversos povos indígenas, apesar de uma parcela importante dessa população ainda se encontrar ameaçada e em territórios ameaçados. Ainda sobre esse tema, é importante identificar onde se encontram esses territórios. Cerca de 45% da população indígena brasileira em Terras Indígenas está fora da região da Amazônia Legal.

Fora da região da Amazônia Legal, historicamente, os povos indígenas têm vivido em condição de confinamento e luta pelos seus territórios. De um total de 298 Terras Indígenas fora da Amazônia Legal, 146 ainda não tiveram seu processo de

reconhecimento finalizado. Essas terras representam somente 1,6% da área total de Terras Indígenas no Brasil, embora abriguem 45% da população indígena em TIs (ISA, 2018)

A situação dos territórios indígenas e o reconhecimento dos direitos indígenas expressam o modelo de desenvolvimento econômico, principalmente, na exportação de produtos agrícolas e minérios, suas principais características. Desse modo, o modelo econômico tem privilegiado a concentração de terras, incidindo ainda sobre o aumento da degradação ambiental, que impacta diretamente a garantia de direitos dos povos indígenas sobre o desenvolvimento sustentável.

De acordo com estudos produzidos pelo Instituto Socioambiental (ISA, 2018), cerca de 60% dos 509 milhões de hectares de propriedades rurais no Brasil, cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA, em 2013, estão concentrados em menos de 2,5% dos imóveis rurais. No estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, os conflitos entre indígenas e grandes produtores rurais têm aumentado, o que é resultado do processo de concentração fundiária, onde a área total de imóveis rurais cadastrada somava mais de 33 milhões de hectares. Assim, ocupa 94,21% do território do estado, concentrada em um número pequeno de propriedades, ou seja, cerca de 17% dos imóveis rurais do estado acumulam mais de 27 milhões de hectares, o equivalente a 80% de toda a área.

Em relação à ocupação territorial indígena no estado do Mato Grosso do Sul, existem 56 terras indígenas e uma população indígena de aproximadamente 90 mil pessoas, mas apenas 2,28% de seu território é atualmente coberto por TIs, uma área de 844 mil hectares. De todas as TIs, menos da metade (24) já foi homologada e mesmo essas não chegaram a ser totalmente regularizadas: permanecem invadidas ou estão travadas por processos judiciais. Com exceção da Reserva Indígena Kadiwéu, que possui 540 mil hectares, as TIs no estado possuem um tamanho reduzido, com menos de 5.000 hectares, em média (ISA, 2018).

Os estados do sul do Brasil - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - têm atualmente 91 terras indígenas, que ocupam 400 mil hectares da região, o equivalente a 0,7% da área somada dos três estados. Na região, as TIs têm, em média, 3.800 hectares e a população indígena, que vive em terras indígenas, é de aproximadamente 60 mil pessoas (ISA, 2018).

De acordo com dados do Conselho Indigenista Missionário, existem atualmente 1296 terras indígenas no Brasil. Esse número inclui as terras já demarcadas (401); as que estão em alguma das etapas do procedimento demarcatório (306); terras que se



enquadram em outras categorias, que não a de terra tradicional (65); ou, ainda, terras sem nenhuma providência do Estado para dar início à sua demarcação (530) (CIMI, 2020)

Desse total de 1.296 terras indígenas, 13,42% estão para identificação da Funai. As declaradas somam 4,63% (nessa etapa, são declarados os limites do território, a cargo do Ministro da Justiça). As dominais somam 1,62% (são as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.) Homologadas somam 1,23 % (terras que possuem os seus limites materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por decreto Presidencial). Identificadas somam 3,86%; as registradas somam 30,92; as reservadas somam 2,93% (são terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente, durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.) Com portaria de restrição, são 0,46% do total de territórios (utilizada em caso de grupos isolados) e 40,86% dos territórios ainda estão sem providências.

Esse panorama nos revela que, apesar dos grandes avanços na garantia e defesa dos direitos dos povos indígenas, principalmente em relação ao território, os processos burocráticos são ainda extremamente morosos, além da desproteção das políticas sociais pela condição do território. Nesse sentido, a garantia do território extrapola a ideia de um simples espaço geográfico demarcado, sendo a dimensão fundamental para o modo de vida desses povos.

A concepção e uso do território para os povos indígenas está vinculada com uma relação histórica e sociocultural que esses povos mantêm com o espaço tradicionalmente ocupado. As formas de trabalho, sobrevivência física, ritos, religiosidade e sua organização sociocultural expressam a fundamental importância do território onde vivem. Para Filho (1998):

A existência física de um território, com um ecossistema determinado e o domínio, controle ou saber que tenha o povo sobre ele, é determinante para a existência do povo. É no território e em seus fenômenos naturais que se assentam as crenças, a religiosidade, a alimentação, a farmacopeia e a arte de cada povo (FILHO, 1998, p.120)

Essa existência física e o seu uso pelos diferentes povos também têm sofrido modificação, expressa pela necessidade de resguardar seus territórios diante das

investidas de grandes empreendimentos públicos privados e a delimitação de fronteiras pelos estados nacionais. Para Ladeira (2001), a relação que os povos indígenas têm com o espaço físico e os recursos naturais disponíveis em cada território estão em processo contínuo de transformação desde o período colonial, de forma que as determinações políticas e econômicas da sociedade nacional têm estabelecido geograficamente as formas de ocupação, colocando novos limites e condições para a incorporação dos territórios indígenas num único território do Estado e para que seja por ele administrado.

Assim, relações entre as sociedades indígenas e a sociedade nacional (a partir do sec. XVII) passam a se operar a partir do pressuposto da existência de uma base territorial fixa, para os índios, seja qual ele for. E será esse o mecanismo adotado pelo Estado para conferir ou reconhecer a identidade étnica de um grupo indígena. (LADEIRA, 2001, p.89)

Como veremos adiante, a legislação brasileira não utiliza o termo território, mas sim terra, dando uma conotação diferente ao espaço geográfico ideal para os povos indígenas. Esses termos são discutidos por vários pesquisadores. Para um deles, Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho (1998), há uma importante reflexão sobre esse tema.

[...] espacialmente nos séculos XIX e XX, as leis não admitem o nome território para indicar o espaço vital dos povos indígenas, chamando-os simplesmente de terras, como se tratasse de terras particulares dentro do território nacional. [...] Houve necessidade de se fazer um verdadeiro malabarismo jurídico, por a funcionar o gênio criador brasileiro para amoldar o direito ao território dos povos indígenas limites das terras particulares, sem sê-las. Repugna ao poder público, aos juristas de uma forma geral e aos Tribunais chamar as terras indígenas de território, tanto quanto chamá-los de povos. Estas duas palavras, povo e território, somados à soberania, tem o som de tambores belicosos, de guerra de libertação, de insurreição e independência, e, por isso, sofrem imediata e irracional repulsa de todos os setores que se dizem nacionalistas, especialmente militares. Entretanto, em análise mais acurada, podemos observar que o conceito de território, está escondido atrás de normas constitucionais que regem a matéria e, especialmente, atrás da coerência semântica da Constituição e de todo o ordenamento jurídico (FILHO, 1998, p.120).

Diante dessa reflexão, é importante que tenhamos conhecimento das principais legislações que estabelecem o direito dos povos indígenas sobre as terras, a exemplo da Constituição Federal de 1988. Antes, porém, sinalizamos que, nas Constituições anteriores à atual, foi previsto, de forma muito breve, o direito dos indígenas sobre os territórios, conforme quadro abaixo.

## QUADRO 1 – Direitos indígenas nos textos constitucionais do Brasil 1824-1967

ANO DO TEXTO CONSTITUCIONAL	ARTIGO	TEXTO
1824	6	Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. (BRASIL,2012)
1934	129	Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las. (BRASIL,2012)
1937	154	Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas. (BRASIL,2012)
1946	216	Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem. (BRASIL,2012)
1967	186	É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes. (BRASIL,2012)

Fonte: elaborado pela autora

Desde a independência do Brasil, as Constituições, exceto a Constituição do ano de 1891, afiançaram aos índios seus direitos, porém, não em sua universalidade. As Constituições de 1824, 1934, 1937, 1946 e 1967 apontam timidamente o direito às terras indígenas, apresentando o caráter integracionista e tutelar das legislações. A Constituição de 1824 não dedica título, capítulo ou Seção aos Índios, mas são considerados, pelo artigo 6º, como cidadãos brasileiros.

A atual Constituição Federal (1988), que conta com um capítulo próprio para a matéria (Capítulo VIII, Arts. 231 e 232), reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. O direito dos povos indígenas de viverem segundo seus usos e costumes ainda está resguardado em nossa Carta Magna, nos Artigos 215 e 216, que garantem a todos o pleno exercício dos seus direitos culturais.

A Constituição Federal (CF) de 1988 é considerada um marco histórico no que diz respeito aos direitos dos povos indígenas, pois é a partir desse momento que o Estado assume uma relação mais participante diante da realidade desses povos, sobrepondo-se às diversas concepções integracionistas, contempladas em outras legislações, que afirmavam a cultura indígena como inferior, garantindo, assim, o direito de ser indígena.

Nesse sentido, a CF dedica um capítulo específico ao direito indígena. (Capítulo VIII, "Dos Índios").

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (BRASIL, 2010, p.97).

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§2º [...] cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. (BRASIL, 2010, p.97).

Em relação ao texto constitucional, Filho (2013) ressalta que a demarcação é um ato secundário, ou seja, mesmo que ainda a terra indígena não esteja demarcada, o fato de existir ocupação tradicional é já suficiente para que as terras sejam protegidas pela União. Nesse sentido, a terra indígena não se define pela demarcação, mas pela ocupação indígena, como dispõe a Constituição. Desse modo, a Constituição ordena que a União demarque as terras indígenas com objetivo de proteger e respeitar os bens de todos os povos. “Está claro que o direito sobre as terras independe desta demarcação, que é mero ato administrativo de natureza declaratória” (FILHO, 2013, p.24). Para Júlio Gaiger, ex-presidente da Funai, essa reflexão é importante no sentido de compreender o direito tradicional ao território indígena.

O preceito de maior importância sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, todavia, é o que reconhece que o direito dos indígenas sobre eles é originário (artigo 231caput). Isso significa que a Constituição reconhece que os direitos territoriais precedem o Estado enquanto fonte de direito, exatamente por serem anteriores ao próprio Estado. Coerentemente com essa compreensão, a expressão utilizada no texto constitucional, ao se referir aos direitos indígenas, é **reconhecer**. Em outras palavras, se o direito dos indígenas é anterior ao Estado, não cabe a Constituição senão reconhecê-los, sabendo-os preexistentes. (GAIGER, 1989, p.5 **grifo da autora**)

Apesar dos desafios ainda presentes no cumprimento do texto constitucional, percebemos, do ponto de vista teórico e jurídico, o processo de superação da noção de tutela dos povos indígenas, bem como o reconhecimento da sua diversidade cultural e organização política.

Um ano depois da promulgação da CF de 1988 é realizada, em Genebra, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais. Essa Convenção e o documento publicado apresentam importantes avanços no reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, com significativos aspectos de direitos econômicos, sociais e culturais. Atualmente, a Convenção nº 169 é o instrumento internacional mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida e trabalho dos indígenas; além de ser um tratado internacional ratificado pelo Estado, tem caráter vinculante.

De acordo com a Convenção, as terras indígenas devem ser concebidas como a integralidade do meio ambiente das áreas ocupadas ou usadas pelos povos indígenas abarcando, portanto, aspectos de natureza coletiva e de direitos econômicos, sociais e culturais, além dos direitos civis (art.4, 7 e 32). Os Artigos 6, 14 e 15 da Convenção enfatizam o direito de consulta e participação dos povos indígenas no uso, gestão (inclusive controle de acesso) e conservação de seus territórios. Além disso, prevê o direito à indenização por danos e proteção contra despejos e remoções de suas terras tradicionais.

#### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

#### Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. (OIT, 1989)

Em conformidade com a Constituição Federal brasileira de 1988, a Convenção OIT nº 169 também reconhece que os povos indígenas têm uma relação especial com a terra, base de sua sobrevivência cultural e econômica. De acordo com a Convenção OIT nº. 169, no caso de povos indígenas, o direito de propriedade deve ser compatível com a compreensão de um direito à terra composto de preocupações da ordem econômica, social e cultural, além de incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma (OIT, 1989).

Além disso, a Convenção também sinaliza a utilização do termo “povos” com significado de intenção de dar suporte e incentivar as comunidades reconhecidas em suas peculiaridades a estabelecer suas próprias prioridades de desenvolvimento, por meio do fortalecimento de sua identidade e organização próprias.

Assim, garante a permanência nos territórios tradicionalmente ocupados pelos grupos nativos, de maneira que os Estados devem reconhecer a ligação especial que possuem com o espaço geográfico, tutelando os direitos de posse, propriedade e uso das terras.

#### Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse (OIT, 1989).

Ainda nesses territórios, quando for pretendida a exploração econômica dos recursos ali disponíveis, inclusive a mineração e a exploração do subsolo e dos recursos de propriedade estatal, devem ser consultados os grupos indígenas e lhes será garantido o acesso à participação, administração e manutenção desses bens.

Caso as atividades estatais vierem a interferir em territórios tradicionalmente ocupados, a atuação só se realizará após consulta aos interessados e quaisquer ingerências deverão ser mitigadas ou, se inevitáveis, justamente indenizadas.

A Convenção trata ainda dos direitos trabalhistas e das condições laborativas dos indígenas, da previdência social e da promoção da saúde e educação, como forma de

garantir o acesso desses indivíduos aos direitos fundamentais de forma plena. Por fim, prevê acordos de cooperação por meio das fronteiras dos Estados, tanto quando as áreas tradicionalmente ocupadas forem compartilhadas por dois ou mais países quanto no sentido de promover o entendimento e a aplicação efetiva dos termos da Convenção.

O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 34/93, que sancionou o texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - agência da Organização das Nações Unidas (ONU) - sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, foi aprovado no dia 19 de junho de 2002 e entrou em vigor em 25 de julho de 2003. Assim, estabelece no Brasil as diretrizes do primeiro documento internacional a tratar de temas fundamentais em relação às populações tradicionais. Entre os direitos reconhecidos na Convenção n.169, destaca-se o direito dos povos indígenas à terra e aos recursos naturais, à não-discriminação e a viverem e se desenvolverem de maneira diferenciada, segundo seus costumes (BRASIL, 2019).

Além dos dois textos já apresentados (CF 1998 e OIT 169), existe ainda a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio que, atualmente, é alvo de duras críticas. Na época de sua aprovação e publicação, foi considerado um instrumento jurídico progressista e serviu de referência para outros países na constituição de mecanismos legais de proteção aos direitos indígenas. Hoje, ainda em vigor, os dispositivos jurídicos descritos no Estatuto mostram-se ultrapassados.

Apesar do texto proteger os usos, costumes e tradições indígenas, de garantir a posse permanente sobre as terras que habitam e o usufruto exclusivo das riquezas naturais, a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, foi aprovada num contexto de visão assimilacionista, ou seja, com a proposta de “integrar” os indígenas a uma suposta comunhão nacional homogênea, em contradição com a enorme diversidade e modos de vida dos povos indígenas. Esse Estatuto veio confirmar-se com a concepção que acaba por remeter ao Período Colonial, quando tem “[...] o propósito de preservar a sua cultura integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. ” (BRASIL, 1973). Conforme destacam Bonin e Stefanello (2013):

O Estatuto do Índio de 1973 traz consigo esse “ranço” do pensamento dos homens da história, permitindo que a condição de tutelados cerceie- além de reduzir a capacidade civil dos índios, a autogestão de suas terras e a projeção de seu futuro como povos- sua livre expressão política e acesso aos serviços públicos [...] (BONIN; STEFANELLO, 2013, p. 122).

Diante do reconhecimento das identidades culturais diferenciadas dos povos indígenas pela Constituição Federal de 1988, a proposta integracionista da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do Índio), perdeu o respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a CF de 1988 e os movimentos organizados pelos povos indígenas abriram espaço para várias discussões em torno dessas legislações, por exemplo, o próprio Estatuto do Índio.

A partir de 1990, foram apresentados, no Congresso Nacional, vários Projetos de Lei com a proposta de reestruturação do Estatuto do Índio e a regulamentação de outros aspectos da Constituição relacionados ao meio ambiente e da propriedade intelectual, manejo florestal etc. Em 1994, foi aprovado, pela Comissão Especial criada pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 2.057/91, que conciliava temas como capacidade civil dos índios, demarcação e proteção dos conhecimentos tradicionais. Apesar dos desafios na arena política para a revisão da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, foram realizadas intensas articulações dos movimentos indígenas no Brasil.

Um dos resultados da mobilização e articulação dos povos indígenas é o Projeto de Estatuto dos Povos Indígenas apresentado pelo Ministério da Justiça à Câmara dos Deputados em 2009, possuindo cerca de 250 artigos, enquanto o Estatuto do Índio de 1973 possui apenas 68. Enquanto a Lei 6.001 de 19 de dezembro de 1973 tinha como intuito regular a “situação jurídica dos silvícolas” com o propósito de integrá-los progressivamente à sociedade, o Novo Projeto de Estatuto dos Povos Indígenas tem como princípio regular a situação jurídica dos indígenas, suas comunidades e povos, fazendo respeitar sua organização social, cultura, terras que ocupam e seus bens (BONIN; STEFANELLO, 2013, p.123).

Sabemos que esse Projeto não apresenta um ideal universalizador sobre os direitos indígenas, tendo em vista a enorme diversidade cultural, religiosa e organização social em cada um dos povos, em cada um dos seus territórios; é importante destacar os avanços do Projeto de Estatuto dos Direitos dos Povos Indígenas em relação ao Estatuto de 1973.

Art. 6º. A política de proteção dos povos indígenas e promoção dos direitos indígenas terá como finalidades:

I - garantir aos indígenas o acesso aos conhecimentos da sociedade brasileira e sobre o seu funcionamento;

II - garantir meios para sua auto-sustentação, respeitadas as suas diferenças culturais;

III - assegurar a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e de subsistência;

IV - assegurar o seu reconhecimento como grupos etnicamente diferenciados, respeitando suas organizações sociais, usos, costumes, línguas e tradições, seus modos de viver, criar e fazer, seus valores culturais e artísticos e demais formas de expressão;



V - garantir a posse e a permanência nas suas terras e o usufruto exclusivo das riquezas dos solos, rios e lagos nelas existentes;

VI - garantir o pleno exercício dos direitos civis e políticos;

VII - proteger os bens de valor artístico, histórico e cultural, os sítios arqueológicos e as demais formas de referência à identidade, à ação e à história dos povos ou comunidades indígenas;

VIII – proteger os povos em risco de extinção, em situação de isolamento voluntário ou não contatados (BRASIL, 2009, p.2).

Em meio aos avanços apresentados pelo Projeto de Estatuto dos Direitos dos Povos Indígenas, Bonin e Stefanello destacam as definições para Povos Indígenas que são especificados como coletividades de origem pré-colombiana, apresentando particularidades culturais, os quais têm uma identidade e organização social própria. Para a definição de Comunidade, entende-se como um grupo humano local com um ou mais povos, tendo uma organização própria, e como indígena considera-se aquele que é pertencente a um povo ou comunidade, reconhecido como tal por seu povo. Já o Estatuto de 1973 apresenta as definições de Índios ou silvícolas como Comunidade Indígena ou Tribal, classificando-os como isolados, em vias de integração ou integrados (BONIN, STEFANELLO, 2013).

Outro importante documento sobre os direitos dos povos indígenas foi publicado em 2007, conhecido como Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas. Não se trata de um movimento que se seguiu de forma tranquila e simples, o que demandou intensos enfrentamentos no plano internacional. A Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas insere-se em um contexto de resistência e, por esse motivo, no ano de 1995, aconteceu a Primeira década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo, até o ano de 2004. Durante esse período, por meio de um grupo de trabalho criado pela Comissão de Direitos Humanos, foi discutida a proposta da Declaração. Em 2007, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada com 143 votos a favor, 4 votos contrários, Canadá, Estados Unidos e Austrália, e 11 abstenções. As justificativas mais levantadas dos votos contrários à Declaração são lembradas por Santos (2013):

[...] falta de uma definição clara do termo “indígena”; as referências e construções potencialmente impróprias ao direito de autodeterminação; as discordâncias referentes aos direitos à terra, aos territórios e aos recursos naturais; e o entendimento de que as leis comunitárias infringem a universalidade constitucional (SANTOS, 2013, p.45-46).

Além disso, a necessidade de avanço no campo jurídico em relação aos direitos humanos dos povos indígenas é o enfoque para mudança dos direitos universais

individuais para os “direitos coletivos”. Nesse aspecto, a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas pode configurar um novo espaço de reconhecimento dos direitos coletivos no âmbito internacional e um novo ambiente de luta e resistência de todos os povos tradicionais, como se pode verificar, por exemplo, no seu primeiro artigo.

Artigo 1. Os indígenas têm direito, como povos ou como pessoas, ao desfrute pleno de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal de Direitos Humanos e o direito internacional relativo aos direitos humanos. (ONU,2007)

A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, em seus artigos iniciais, parte do princípio de que os povos e indivíduos indígenas são livres e iguais a todos os demais povos, sendo proibida toda forma de discriminação, afirmação demarcada no artigo 2. Uma das passagens mais polêmicas da Declaração é a que está nos artigos 3 e 4, em que os povos indígenas têm direito à autodeterminação e ao autogoverno. Essa menção ao direito de autodeterminação, podendo decidir livremente sua condição política, foi um dos motivos alegados pelos países que votaram contra a Declaração. Em seu artigo 26, a Declaração faz menção à proteção do território indígena e à responsabilização do Estado na garantia desse direito.

Art 2: Os povos e pessoas indígenas são livres e iguais a todos os demais povos e indivíduos e têm o direito de não serem submetidos a nenhuma forma de discriminação no exercício de seus direitos, que esteja fundada, em particular, em sua origem ou identidade indígena.

Art 3: Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Art 4: Os povos indígenas, no exercício do seu direito à autodeterminação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais, assim como a disporem dos meios para financiar suas funções autônomas.

Art. 26: 1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido.

2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido.

3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram (ONU, 2008, p.6-8).

Embora não tenhamos, a partir dessa declaração, a universalidade dos direitos dos povos indígenas cobertos, torna-se fundamental demarcar que a declaração é um marco

importante por ter sido produto de longos debates no plano internacional, possibilitando uma reflexão sobre a necessidade do reconhecimento dos direitos universais dos povos indígenas. Isso mobiliza, em sua reflexão, o resgate histórico e atual das mais diversas opressões sofridas e, por consequência, a conscientização sobre a necessidade de proteger os povos e os territórios.

Ainda, em relação à matéria dos direitos humanos, o governo brasileiro aprovou, em 2010, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III), com objetivo de assumir os direitos humanos em sua universalidade, interdependência e indivisibilidade como política pública. Ele expressa avanços na efetivação dos compromissos constitucionais e internacionais com direitos humanos e resultou de amplo debate na sociedade e no governo. Tal programa dedica um capítulo específico para os povos indígenas.

O Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, define o Programa Nacional dos Direitos Humanos – PNDH 3. No eixo orientador III: Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades, Diretriz 9. Combate às desigualdades estruturais, encontramos o objetivo estratégico II: Garantia aos povos indígenas da manutenção e resgate das condições de reprodução, assegurando seus modos de vida. Algumas ações programáticas previstas para tal eixo são:

a) Assegurar a integridade das terras indígenas para proteger e promover o modo de vida dos povos indígenas. Responsável: Ministério da Justiça; Parceiro: Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

c) Aplicar os saberes dos povos indígenas e das comunidades tradicionais na elaboração de políticas públicas, respeitando a Convenção nº 169 da OIT. Responsável: Ministério da Justiça. Parceiro: Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

l) Adotar medidas de proteção dos direitos das crianças indígenas nas redes de ensino, saúde e assistência social, em consonância com a promoção dos seus modos de vida. Responsáveis: Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Parceiro: Fundação Nacional do Índio (FUNAI). (BRASIL, 2009, p. 88/90).

Também, destacamos o compromisso coletivo assumido por nações, organizações nacionais e internacionais e sociedade civil, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, na construção da Agenda 21 Global, que, em seu capítulo 26, apresenta reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades, para subsidiar áreas de programas e base para a ação.

As populações indígenas e suas comunidades devem desfrutar a plenitude dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem impedimentos ou discriminações. Sua capacidade de participar plenamente das práticas de desenvolvimento sustentável em suas terras tendeu a ser limitada, em consequência de fatores de natureza econômica, social e histórica. Tendo em vista a interrelação entre o meio natural e seu desenvolvimento sustentável e o bem estar cultural, social, econômico e físico das populações indígenas, os esforços nacionais e internacionais de implementação de um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável devem reconhecer, acomodar, promover e fortalecer o papel das populações indígenas e suas comunidades (AGENDA 21, 1992, p.373).

Diante de todos esses documentos apresentados, o que nos revela em comum sobre a proteção dos direitos dos povos indígenas é necessariamente a defesa dos seus territórios, é o local onde cada cultura se cria e recria. Além dessa dimensão territorial, como descrita anteriormente, destacamos a importância da autonomia, decisão e participação dos povos indígenas sobre as ações direcionadas em relação aos povos e territórios.

## 1.2 MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS NO BRASIL

A garantia e efetivação dos direitos dos povos indígenas não deve estar dissociada dos processos e condições históricas que possibilitaram essas conquistas. Behring e Boschetti (2008) afirmam que a ampliação dos direitos políticos é resultado de um processo mais amplo da luta de classe que, apesar de não conseguir instituir uma nova ordem social, contribuiu de maneira muito significativa para ampliar os direitos sociais por meio do tensionamento e questionamentos para exigir mudanças no papel do Estado no âmbito do capitalismo. Nesse sentido, além de refletir sobre os avanços na proteção dos direitos dos povos indígenas, é necessário compreender que as conquistas aconteceram por processos de luta e organização do movimento indígena.

De acordo com Baniwa<sup>1</sup> (2007), a definição mais comum do movimento indígena entre as lideranças indígenas refere-se ao conjunto de estratégias e ações que as comunidades, organizações e povos indígenas desenvolvem de forma articulada para defender seus direitos e interesses coletivos.

Como já destacamos anteriormente, existem 254 povos indígenas contabilizados no último censo, que expressam enorme diversidade cultural. Por isso, é possível afirmar que não existe no Brasil um movimento indígena; existem muitos movimentos indígenas,

---

<sup>1</sup> Gersem José dos Santos Luciano é Indígena, Professor Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UnB), nascido na aldeia Yaquirana, no AltoRio Negro, Amazonas.

considerando que cada comunidade, cada povo ou cada território indígena estabelece e desenvolve seu movimento de luta em defesa de seus direitos e do seu território. Ao mesmo tempo, as lideranças indígenas brasileiras também vêm afirmando que existe, sim, um movimento indígena no Brasil e que esse movimento tem articulado todas as diferentes ações e estratégias dos povos indígenas, na perspectiva de uma luta unificada em níveis locais, regionais, nacional e internacional em torno dos direitos e interesses comuns.

Como veremos adiante, Baniwa (2007) destaca a importância de dissociar a existência de movimento indígena nacional da existência de uma organização indígena nacional. Essa visão estratégica de articulação nacional das lideranças indígenas não traz prejuízos nem anula as particularidades e a diversidade de realidades socioculturais e políticas dos povos indígenas, em seus diferentes territórios, mas tem a possibilidade de valorizar, visibilizar e fortalecer a pluralidade étnica ao articular, de forma descentralizada, democrática, participativa e representativa os diferentes povos.

Essa articulação nacional das lideranças indígenas inicia-se com reuniões e encontros de comunidades e povos indígenas que, desde a sua origem, têm contado com o apoio de entidades que atuam na defesa dos direitos dos povos, como é o caso da igreja e de alguns setores universitários.

É no ano de 1970 que, no Brasil, surge o movimento indígena brasileiro, que significou um primeiro esforço coletivo e articulado de lideranças, povos e organizações indígenas em torno de uma agenda comum de luta, na defesa do território e políticas de saúde, educação etc. De acordo com Baniwa (2007), esse movimento indígena articulado, com apoio de entidades aliadas, foi responsável pelo convencimento da sociedade brasileira, bem como possibilitou o Congresso Nacional Constituinte para aprovação dos avanços contidos na atual Constituição Federal, já vistos anteriormente.

Além dessa pauta, esse mesmo movimento indígena foi fundamental nos avanços em relação aos processos de demarcação e regularização das terras indígenas, principalmente na Amazônia Legal<sup>2</sup>, onde o movimento indígena organizado apresenta-se de modo mais articulado. Isso significa que os avanços no campo jurídico e as garantias

---

<sup>2</sup> A Amazônia Legal é uma área que corresponde a 59% do território brasileiro e engloba a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W), perfazendo 5,0 milhões de km<sup>2</sup>. Nela, residem 56% da população indígena brasileira. O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 e seus limites territoriais decorrem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico da região e, por isso, não se resumem ao ecossistema de selva úmida, que ocupa 49% do território nacional e se estende também pelo território de oito países vizinhos (IPEA, 2008).

territoriais indígenas estão vinculadas também com a capacidade de organização e de luta dos povos indígenas.

O movimento indígena também atuou e tem atuado no âmbito da educação, demarcando a necessidade de uma educação escolar indígena diferenciada, o que permite que cada povo indígena defina e coloque em prática seus processos próprios de ensino-aprendizagem. Essa particularidade no âmbito da educação é garantida desde a década de 1990, com a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional- LDB- Lei nº 9.394.

No âmbito da saúde, o movimento indígena tem atuado na exigência de um modelo de atenção específica. Todas as normativas na área da saúde indígena surgem em meio às reformas no sistema nacional de saúde, assumindo uma nova forma a partir da criação de um Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, no ano de 1999, organizada por meio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). O objetivo de criar os DSEIs é de promover assistência médica e odontológica para as populações indígenas com base em parcerias entre as instituições públicas com organizações indígenas, tendo suas políticas e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e executadas pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Hoje, essa organização do atendimento à saúde indígena encontra-se fragilizada e passa por enormes desafios em relação à implementação, sendo necessário que o movimento indígena atue mais uma vez na defesa da garantia do atendimento à saúde.

Como sinalizamos anteriormente, falar sobre os modos de articulação e organização dos povos indígenas requer uma atenção especial em relação ao entendimento que os próprios indígenas têm sobre esse tema. Nesse sentido, Baniwa (2007) apresenta os principais conceitos. A primeira definição evidenciada pelo autor é sobre a **organização indígena**, sendo essa a forma como uma comunidade ou povo indígena organiza seu modo de vida coletivo. Dessa maneira, toda comunidade indígena possui sua organização ou organizações, sendo a comunidade indígena ou o povo em si mesmo uma organização social própria.

Já o conceito de **organização tradicional**, refere-se à organização própria dos indígenas, com a maneira que cada comunidade ou povo indígena possui e que se expressa nos modos próprios de organização social, política, econômica e jurídica, não existindo necessariamente um modelo único. Dentro da mesma comunidade ou povo, podem existir diferentes formas de organização social, podendo estar relacionadas ao parentesco, faixas etárias, gênero, especialidades (artística, religiosa, culinária etc.), famílias extensas e alianças políticas. Dessa forma, como destaca Baniwa (2007), as organizações

tradicionais seguem orientações e normas de funcionamento, de relações e de controle social com base nas tradições do seu próprio povo, permitindo que as organizações tradicionais sejam mais dinâmicas, plurais, descentralizadas e com maior facilidade de diálogo.

Além das características descritas acima, algumas organizações indígenas (de modelo não tradicional) possuem caráter jurídico, obedecendo à organização formal de modelo não indígena, além de exigir reconhecimento formal do Estado para seu funcionamento e existência legal. Importante destacar que, para que exista uma organização indígena, seja tradicional ou não tradicional, a comunidade é consultada e decide sobre ela, apontado a necessidade ou motivo da sua estruturação, de maneira que elenca estratégias e objetivos específicos.

Além da organização, também podemos encontrar a denominação de associação indígena, que é uma modalidade formal e institucionalizada de organização que os povos indígenas têm adotado, principalmente nos últimos 30 anos, como uma estratégia de organizar, mobilizar e articular a luta dos povos indígenas em todo o território nacional e para além dele, quando necessário.

A criação dessas associações tem como objetivo atender a determinadas demandas e necessidades das comunidades, em que essas próprias associações foram criadas. De um modo geral, as primeiras associações indígenas surgiram com o objetivo específico de articular a luta dos povos indígenas pela defesa de direitos, principalmente em relação ao território e ao acesso à educação e saúde. Nesse sentido, como destaca Baniwa (2007), as lideranças indígenas compreendem a importância de uma organização indígena, identificando-a como uma espécie de guardiã ou de vigia dos direitos coletivos dos povos e comunidades indígenas.

É consenso entre os índios que as organizações indígenas formais e as lideranças que as dirigem sirvam como interlocutoras com o mundo extraaldeia e particularmente com o mundo dos brancos, enquanto que a organização interna é de responsabilidade das lideranças tradicionais. É consenso também, que essas funções e tarefas, sendo claramente distintas, precisam estar articuladas entre si para dar conta da totalidade dos direitos, demandas e interesses de todos. Assim como as lideranças das organizações formais precisam de apoio e sinergia de todos os membros da aldeia, as lideranças tradicionais das aldeias precisam das organizações formais para responder a várias necessidades novas e velhas da aldeia. É necessário, portanto, uma clara e forte relação entre essas modalidades de trabalho e luta dos povos indígenas no pós-contato (BANIWA, 2007, p.134).

Dados do Instituto Socioambiental (2018) revelam que existem novecentos e um (901) movimentos e associações indígenas no Brasil. No estado de Alagoas, existem dezesseis (16). No Acre, são cinquenta e cinco (55); Amazonas são duzentas e sessenta (260); Amapá são treze (13); na Bahia, cinquenta e duas (52); Ceará, vinte e sete (27); Distrito Federal são treze (13); Espírito Santo, seis (6); Goiás, três (3); Maranhão são cinquenta e oito (58); Minas Gerais, trinta (30); Mato Grosso do Sul, cinquenta e uma (51); Mato Grosso, quatro (4); Pará são oitenta e duas (82); Paraíba, doze (12); Pernambuco, trinta (30); Piauí, duas (2); Paraná, dezenove (19); Rio de Janeiro, seis (6); Rondônia, cinquenta e seis (56); Roraima, trinta e uma (31); Rio Grande do Sul, treze (15); Santa Catarina, quinze (15); Sergipe, duas (2); São Paulo, vinte e oito (28); Tocantins, trinta e uma (31). Além dessas organizações indígenas, existem ainda aquelas que são aliadas às lutas indígenas.

### 1.3 DETERMINAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO INDÍGENA

Como vimos anteriormente, os movimentos e organizações indígenas têm atuado de modo a contribuir para a garantia dos seus direitos e são importantes instrumentos de manutenção de modos de vida de cada povo. Nesse sentido, é importante situar historicamente esses movimentos indígenas contemporâneos a partir de três períodos e tipos de entidades que intermediavam as relações entre os povos indígenas e a sociedade não indígena. O primeiro período é conhecido como **Indigenismo Governamental Tutelar**, com duração de aproximadamente um século, sendo caracterizado pela criação do Serviço de Proteção ao Índio—SPI, que, posteriormente, foi reformulado para se tornar a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, ainda hoje atuante.

O SPI, criado em 1910, foi um órgão administrado pelo governo federal em um momento em que ainda predominavam antigas ideias evolucionistas sobre a humanidade. Seu desenvolvimento efetivou-se por estágios, tendo como base uma ideologia etnocêntrica e as teorias raciais que marcaram o século XIX até o início do século XX. Em meio a isso, o ordenamento jurídico, vigente nesse período, considerava os índios como indivíduos incapazes, estabelecendo, assim, uma figura jurídica com o objetivo de tutela e incorporando a assimilação forçada desses povos à sociedade nacional; dessa forma, não havia respeito à garantia da reprodução física e cultural dos povos indígenas. Com a extinção do SPI, devido a denúncias de corrupção, foi criada a Fundação Nacional do Índio, no ano de 1967.



Deste modo, ao mesmo tempo em que o estado reafirmava a “relativa incapacidade indígena”, surgiam tentativas de emancipação dos indígenas, como estratégia final de apropriação das terras indígenas e extinção definitiva dos povos indígenas, como grupos étnicos diferenciados, para se tornarem cidadãos comuns, acomodados nas camadas mais pobres e excluídos da sociedade brasileira, onde também deveriam ser excluídos e forçados a uma emancipação civil, o esquecimento de suas culturas, histórias e origens sociais. (BANIWA, 2007, p. 136)

O segundo período histórico é chamado de **Indigenismo não governamental**, com início na década de 1970, incluindo novos atores na defesa dos direitos dos povos indígenas, como é o caso da igreja católica nos seus setores mais progressistas, e organizações civis vinculadas a grupos inseridos nas Universidades. A vinculação da igreja católica ocorreu com base na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que instituiu, em 1970, uma pastoral específica para trabalhar com indígenas e um Conselho Indigenista Missionário (CIMI), conhecido até hoje por ser um importante canal de registro e denúncias contra a violação dos direitos dos povos indígenas no país. Os setores da igreja têm atuado sobretudo na assistência às necessidades básicas das comunidades e o CIMI tem atuado politicamente na articulação, apoio, divulgação e denúncia.

Para Terena (2013), o registro do primeiro movimento indígena no Brasil surgiu no final da década de 1970 e início de 1980, chamado de União das Nações Indígenas (UNI). Esse movimento era construído por 15 jovens indígenas e tinha como “propósito somar com as autoridades tradicionais na busca do bem comum como a demarcação das terras e as iniciativas na defesa de Povos que sempre tiveram um interlocutor, um especialista que falava por eles nas relações interculturais sob o risco de falsos diálogos ou da manipulação quando os interesses estatais se faziam presentes” (TERENA, 2013, p.53).

Além dessas duas entidades pioneiras, surgiram, a partir desse período, várias outras organizações não governamentais - ONG's de apoio aos indígenas, colocando em questão a forma de atuação com que o Estado vinha atuando, por exemplo, a Operação Amazônia Nativa (OPAN), Centro de Trabalho Indigenista (CTI), Comissão Pró-Yanomami (CCPY), Instituto Socioambiental (ISA), entre outras.

Esse novo arranjo favoreceu o fortalecimento dos movimentos indígenas por meio da realização de assembleias indígenas articuladas pelo CIMI, além do surgimento de lideranças indígenas que se destacaram no âmbito regional, nacional e internacional que

impulsionaram o surgimento das primeiras grandes organizações indígenas regionais e nacional, sob a liderança da União das Nações dos Indígenas (UNI).

Podemos destacar o protagonismo de Ailton Krenak, hoje ambientalista, escritor e uma importante liderança indígena. Krenak teve grande expressão na década de 1980 quando fundou o Núcleo de Cultura Indígena (NCI); participou da fundação da União das Nações Indígenas (UNI), do movimento Aliança dos Povos da Floresta e da criação da Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço. No ano de 1987, durante as discussões da Assembleia Constituinte, pintou o rosto de preto com pasta de jenipapo enquanto fazia seu discurso, simbolizando o luto pelo retrocesso na tramitação dos direitos indígenas.

Além dessa liderança com importante repercussão no cenário político, as novas lideranças indígenas, a exemplo de professores, agentes de saúde, agentes ambientais indígenas, passaram a atuar como interlocutores com o Estado e as organizações não governamentais, assumindo cada vez mais o protagonismo da luta e forçando a repensar a relação, o papel e a função das entidades de assessoria e de apoio. Assim, também foi questionada a relação com o Estado e a própria configuração das relações sociopolíticas dentro e fora das comunidades indígenas (BANIWA, 2007).

Já o terceiro período, tem sido denominado como **Indigenismo Governamental Contemporâneo (pós 1988)**, marcado pela ampliação da relação do Estado com os povos indígenas por meio da criação de diversos órgãos em vários ministérios, atuando de modo mais efetivo na realidade dos povos indígenas; isso diminui a hegemonia da FUNAI como órgão titular e absoluto da política indigenista, além de promover protagonismo cada vez maior e articulado dos povos indígenas por meio das lideranças de suas organizações. Ao mesmo tempo, essa aproximação do Estado e a criação de outros setores para atenção maior aos povos indígenas não significaram necessariamente maior atuação, tendo em vista que historicamente existe um esvaziamento político-orçamentário da administração tutelar no órgão responsável, a FUNAI. Além disso, vários instrumentos jurídicos, políticos e administrativos de proteção dos territórios e modos de vida dos povos não foram regulamentados, por exemplo, o novo Estatuto das Sociedades Indígenas.

Em resumo, a década de 1980 também representou, para o movimento e para as organizações indígenas, a constituição de organizações informais, muito ativas politicamente, mas ainda pouco institucionalizadas, reivindicando direitos territoriais e assistenciais por intermédio da ação, especialmente, de lideranças carismáticas, como o já citado Ailton Krenak, e também de lideranças tradicionais de aldeias e de povos (BANIWA, 2007).

A partir da década de 90, as organizações indígenas já com bases formais começam a assumir, cada vez mais, as funções que o Estado deixou de desempenhar diretamente, especificamente na área de saúde e educação. Além disso, outras discussões são inseridas nas agendas do movimento indígena, principalmente aquelas relacionadas à temática do étnico desenvolvimento “etno-sustentável”, propriedade intelectual, conhecimentos tradicionais e biotecnologia (BANIWA, 2007).

No início da década de 2000, é possível afirmar que ocorre a consolidação de espaços de representação do movimento indígena por meio das organizações inseridas nas esferas públicas, com a internalização e a gestão de recursos governamentais e de várias lideranças de organizações indígenas que passaram a ocupar funções públicas e políticas na esfera da Administração Pública (BANIWA, 2007).

Os avanços nas décadas de 1980, 1990 e nos anos 2000 revelam que os esforços dos movimentos e organizações indígenas estão unificados na luta pelo território indígena e pela manutenção de 220 modos de vida e 180 línguas.

De acordo com o CIMI (2008), a Marcha e Conferência Indígena realizada em 2000, com a participação de 3.600 lideranças de 180 povos indígenas, revelou a dimensão e complexidade do movimento indígena no Brasil e a dificuldade de consensos estratégicos em torno de pautas comuns. A partir desse momento, a articulação do movimento indígena, em termos nacionais, ficou a cargo da Comissão pós-Conferência e das organizações regionais (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira -COIAB), da região Amazônica, e a APOINME (Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), do nordeste e leste do país.

Em 2004, foi criado o Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI) para defender de forma articulada os direitos indígenas assegurados na Constituição Federal e na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse importante fórum de articulação das organizações indígenas e indigenistas do país passa a servir de suporte às mobilizações do Abril indígena, em especial, do Acampamento Terra Livre, na Esplanada dos Ministérios, que acontece anualmente desde 2004, com a participação entre 500 e mil lideranças indígenas (CIMI, 2008).

No Acampamento Terra Livre de 2005, além do debate entre as lideranças indígenas sobre a articulação nacional, é organizado um encontro com lideranças de todas as regiões do país, sendo criada a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), com objetivo de consolidação de estrutura descentralizada que favoreça a participação das comunidades indígenas, além de reforçar as bandeiras de luta dos povos. Nesse sentido,

Baniwa (2007) aponta algumas perspectivas e alternativas para o movimento indígena brasileiro e os movimentos aliados.

Trabalhar a articulação nacional, que garanta a participação efetiva de todos os povos indígenas do Brasil. Não se quer uma organização nacional, se quer uma articulação entre povos, organizações, lideranças, parceiros, assessores e aliados de forma permanente para assegurar e ampliar direitos aos povos indígenas.

Avançar na discussão do Parlamento Indígena – democrático, abrangente, a-partidário onde todos os povos indígenas do Brasil estejam representados e participando, além da luta para garantir vagas específicas no Parlamento brasileiro para representantes indígenas, como acontece em outros países vizinhos, como na Colômbia e na Venezuela.

Uma nova engenharia para a política indigenista, fundamentada nos princípios conceituais, políticos e administrativos assegurados na atual Constituição Federal e nas experiências inovadoras e avançadas desenvolvidas pelas comunidades e organizações indígenas nos últimos anos.

Unidades administrativas autônomas por território é uma possibilidade e um passo possível para uma autonomia política territorial nos marcos do Estado brasileiro, a exemplo do que ocorre em alguns países da América Latina, como no Panamá, em que alguns territórios indígenas foram transformados em unidades da federação panamenha. (BANIWA, 2007, p.145)

Os desafios ainda são enormes, mas não há como negar os importantes avanços que as organizações indígenas obtiveram durante a história, principalmente nas últimas décadas. Ainda assim, diante do cenário brasileiro, é necessário que todos os povos indígenas estejam atentos e vigilantes. A cada ano, Projetos de Lei e propostas de Emendas Constitucionais anti-indígenas aumentam no legislativo, com atenção especial para o setor de mineração, que constantemente tem feito investidas nas terras indígenas, como podemos perceber pelo Projeto de Lei (PL) 1.610 de 1996, que continua na pauta do legislativo, de autoria de Romero Jucá -PFL/RR, e que dispõe sobre a mineração em terras indígenas, considerando que “qualquer interessado” pode requerer autorização de lavra em terra indígena. O projeto não contempla satisfatoriamente o direito de consulta aos que serão afetados pela atividade minerária, além de a “consulta pública”, prevista no PL, não dar às comunidades afetadas a possibilidade de rejeitar a exploração mineral.

Além disso, preocupa, ainda, que membros do Supremo Tribunal Federal tentem firmar um entendimento descabido do chamado “marco temporal”, com a afirmação de que só têm direito às suas terras os indígenas que estavam em suas terras até o dia da promulgação da Constituição de 1988. De todas essas propostas, a mais preocupante e ofensiva é a Emenda Constitucional 215 (PEC 215/2000), que, além de abrir as terras indígenas para empreendimentos de infraestrutura, tira da União e transfere para o

Congresso a competência exclusiva de aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, além de permitir ao Congresso a possibilidade de ratificação das demarcações já homologadas.

Diante desses desafios postos para a realidade indígena, é necessário que não se retroceda nas garantias de direitos já conquistados e que haja maior articulação dos povos indígenas e dos grupos, entidades, ONG etc., que apoiam a causa indígena. É necessário, ainda, que os povos indígenas de todos os territórios sejam ouvidos e participem como sujeitos ativos na construção de qualquer direito, política ou ato que incida sobre suas comunidades e territórios. No próximo item, abordou-se o conceito de participação no Brasil, sua evolução histórica e os espaços instituídos que possibilitam esse movimento de participação e diálogo.

## **2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL E SUAS EXPRESSÕES NAS CONFERÊNCIAS**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL E SEUS DESAFIOS**

A participação política no Brasil tem seu aprofundamento com o processo de redemocratização, emergindo no contexto das décadas de 1970 e 80 com a chamada democracia participativa, como forma de enfrentamento à ditadura e à autocracia burguesa (NETTO, 2007), que se instala no Brasil com o golpe de 1964. De acordo com Lavalle (2011), a visão sobre o sentido da participação aparece no cenário nacional como uma categoria prática, direcionada para um caráter de mobilização, conferindo sentido à ação coletiva de atores populares. Nesse sentido, a participação carregava em seu ideário uma visão emancipatória das camadas populares.

A ideia de participação, construída a partir dessa década 1960, e que teve seu aprofundamento nas décadas seguintes, apresentou-se com base em diferentes significados. “Em primeira instância, a participação era, por definição, popular” (LEVALLE, 2011, p.34). Dessa forma, a participação popular não estava relacionada aos processos eleitorais, às instituições do governo representativo e não apresentava um caráter liberal no sentido de defender um direito que considere o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria, independentemente da sua inserção nas classes sociais (LEVALLE, 2011).

É no contexto do processo da Constituinte que o ideário participativo adquiriu novo contorno, no qual “a participação, outrora popular, tornou-se cidadã.” (LEVALLE, 2011, p. 34). A participação cidadã significou mais do que um salto valorativo, passando a assumir contornos mais amplos sobre o controle público da sociedade sobre o Estado, sobretudo, inscrita na Constituição Federal de 1988 e incorporada, em seguida, nos textos infraconstitucionais e atos normativos das políticas públicas. Nesse sentido, o texto constitucional inscreve o controle social na perspectiva de participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional (LAVALLE, 2011).

Como sabemos, o período histórico em curso apresentava diversos desafios principalmente em relação à participação e defesa da democracia. Nesse sentido, é importante destacar as bases sociais e políticas inscritas na concepção de controle social. O final da década de 1970 e início da década de 1980 ficaram marcados por um conjunto de mobilizações políticas que ganhou força para sair da clandestinidade e entrar na cena pública, como as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista na defesa de melhores condições de trabalho e salarial. Também, houve a luta pela Anistia, sendo, então, votada a Lei da Anistia, em 1979, que representou uma grande vitória das forças democráticas sobre o regime; ademais, surgiu o novo sindicalismo, a teologia da libertação, na sua atuação com os movimentos populares, nas periferias e nas comunidades de base; os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens e também os movimentos indígenas, como já destacamos anteriormente (RAICHELLIS, 2011).

Essa conexão existente entre a participação e a teologia de libertação expressava uma aposta nas entidades representativas das camadas populares, para “tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses” (LAVALLE, 2011, p.34). Dessa forma, a participação manifesta-se como um elemento importante contra a injustiça social, sendo um caminho definido para avançar em pautas, como das demandas distributivas, a garantia e ampliação do acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Desse modo, existia, nessa perspectiva, a preocupação com a construção de uma sociedade sem exploração por meio da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade (LAVALLE, 2011).

As influências das décadas de 60,70 sobre o ideário participativo revelavam um compromisso com segmentos populares, seja na defesa dos pobres e/ou numa perspectiva

de classe. Adentrando a década de 1980, era necessário adequar essa postura diante das exigências de um novo discurso público de caráter universalizante, que pudesse inserir-se na nova Constituição. Desse modo, os atores envolvidos com a construção e defesa da participação popular passaram a elaborar um novo discurso, já na perspectiva da participação cidadã. Assim, o ideário participativo foi consagrado, em 1988, na Constituição Federal como direito do cidadão para além da participação eleitoral, o que já foi destacado anteriormente. Na década seguinte, a participação foi regulamentada em termos constitucionais por meio dos conselhos, a exemplo de recursos institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas (LAVALLE, 2011).

Nesse contexto político, o pensamento comum era de que as formas tradicionais da democracia representativa não eram capazes de absorver demandas sociais cada vez mais amplas, que exigiam novas condutas de expressão e reconhecimento. É nesse momento, de acordo com Raichellis (2011), que se situa o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas. Dagnino afirma que o projeto democrático-popular é marcado, desde as suas origens, por uma aposta política e expressou, ao longo dos anos 80, a possibilidade de que as pautas dos movimentos sociais pudessem encontrar caminhos para adentrar o espaço estatal por meio de canais de participação ativa da sociedade civil na definição do funcionamento do Estado e na gestão das ações estatais. De acordo com Dagnino (2004):

[...] o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos [...] (DAGNINO, 2004, p.197)

Nesse momento, essa perspectiva ganha importância na discussão das políticas públicas pela dimensão da mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e desenvolvidas pelo aparato governamental. Isso significou que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser ampliados para garantir a presença ativa de novos sujeitos sociais, não apenas para participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas a fim de ter a garantia da partilha do poder estatal, intervindo

nas decisões relacionadas às prioridades, conteúdos e direção política que deveria ser seguida.

Para Raichellis (2011), é nesse contexto histórico e político que as questões relacionadas com temas sobre descentralização, participação, democratização, fortalecimento da sociedade civil começam a aparecer com força, com objetivo de ampliar os discursos e os atores nos processos decisórios que são de interesse da sociedade. Assim, é possível enfrentar a tradição autoritária brasileira, presente em todas as dimensões da vida social da população. “Esse projeto, de fato, apostou nas possibilidades de democratização conjunta do Estado e da sociedade civil, pela articulação entre a dimensão societária e institucional” (RAICHELLIS, 2011, p. 23).

Além desses temas, foi necessário colocar em pauta outras questões, relacionadas com a noção de público e de espaços públicos democráticos, bem como sobre os dilemas que envolvem a construção da esfera pública no Brasil, da democracia, da cidadania e todas as dimensões que envolvem esses temas. Nesse sentido, a ideia da dimensão pública construída nesse período é um dos eixos da luta travada contra a ditadura e está relacionada à necessidade de dar publicidade a todos os processos econômicos, políticos, sociais, culturais que foram ocultos naquele período da ditadura. Além disso, a noção do público tinha por objetivo apresentar para o cenário brasileiro as posições, valores, concepções vinculadas à democracia representativa, a fim de romper com os pactos privados presentes nos processos de discussão e deliberação política. Era necessário “superar a ideia de público como algo privativo do Estado ou como sinônimo de estatal, entendido como oposto do privado”. (RAICHELLIS, 2011, p.23). É no interior desse debate e reivindicações que se iniciou a criação de espaços públicos democráticos no bojo desse projeto participativo. A concepção de espaço público, feita por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) merece destaque.

Os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder. (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.13)

Dagnino (2004) avalia que o processo de alargamento da democracia no Brasil se expressou pela criação de espaços públicos e pelo aumento da participação da sociedade civil nos processos de discussão e deliberação sobre questões relacionadas às políticas



públicas. A construção desses espaços representou um saldo positivo das décadas de luta pela democratização, que se manifesta também pela Constituição de 1988, fundamental na implementação desses espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade.

A ênfase na constituição desses espaços, que no Brasil ocupou parte significativa da ação política dos setores democratizantes durante os últimos anos, se reorientaria para a luta pela sua qualidade, para assegurar o seu qualificativo público e o que ele promete. A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder. O que seguramente remete a uma outra, larga e difícil, agenda cultural e política. (DAGNINO, 2004, p. 213)

A nova experiência em curso na gestão pública democrática nos espaços públicos pelo novo ideário participativo, de modo específico no âmbito municipal, por meio dos conselhos gestores e de direitos, do orçamento participativo, fóruns, audiências públicas, não deixa dúvidas “de que essas experiências expressam e contribuem para reforçar a existência de cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser co-participante em governos locais” (DAGNINO, 2004, p. 208).

Apesar desses avanços, é preciso destacar que esse movimento de construção democrática no Brasil teve seus encaixos pela lógica neoliberal a partir dos anos 90, aprofundando a questão social, como o desemprego, precarização das relações de trabalho, aumento da violência urbana; por esses motivos, as áreas urbanas passam a ter maior centralidade nas políticas públicas. Para Raichellis (2011), as medidas de ajuste macroeconômico, implementadas naquele período, desencadeiam o chamado ajuste estrutural das cidades, um conjunto de políticas para as cidades, financiadas pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial e o BID, complementares das políticas econômicas neoliberais.

A implementação do ajuste neoliberal, de acordo com Dagnino (2004), expressa a necessidade de um projeto de Estado mínimo que se desobriga gradativamente de seu papel de garantidor de direitos, dado pelo encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. A autora chama atenção para o predomínio maciço das Organizações Não governamentais (ONGs), que também têm mantido estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Desse modo, o projeto neoliberal propõe uma forma alternativa de gestão na dimensão social, utilizando como principal recurso o apelo à solidariedade que se restringe à responsabilidade moral da sociedade, deixando

de lado a sua dimensão política e as referências sobre a responsabilidade pública que duramente foi construída nos anos anteriores (DAGNINO, 2004).

Com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada. Ao serem confrontados com essa visão, reforçada pela escassez de recursos públicos destinados a essas políticas e pela gravidade e urgência da situação a ser enfrentada, setores da sociedade civil chamados a participar em nome da “construção da cidadania” com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta de atender um punhado de desvalidos (DAGNINO, 2004, p. 211-212).

Em suma, a perspectiva neoliberal desloca o debate das demandas sociais e da questão social para a gestão da pobreza e a valorização da sociedade civil, ao mesmo tempo em que está em curso o fortalecimento das organizações do chamado terceiro setor. As consequências desse processo são percebidas na despolitização da questão social e em um novo direcionamento das políticas sociais para uma perspectiva gerencial. Ou seja, ocorre a substituição da política pela gestão, privilegiam-se as parcerias público-privadas e tem como base a gestão empresarial de recursos humanos, materiais e financeiros (RAICHELLIS, 2011).

Especificamente no Brasil, o projeto neoliberal depara-se com um projeto político democratizante em curso, que, desde o período da resistência ao Regime Militar, tem amadurecido com base na ampliação da cidadania e defesa do direito de participação da sociedade civil. Como aponta Dagnino, ao contrário de outros países latino-americanos, esse ideário participativo, constituído no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontrou apoio significativo em vários dos seus setores, possibilitando a criação de novas instituições que defendesse seus princípios, como é o caso dos Conselhos gestores de direitos, os Orçamentos Participativos, entre outros. “Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa” (DAGNINO, 2004, p. 201).

Diante dessa afirmação, Raichellis (2011) aponta como um desafio a necessidade de reconhecer os projetos em disputa, que, na maioria das vezes, não se apresentam nitidamente nem são logicamente estruturados. O crescimento acelerado do chamado associativismo civil, que contempla as ONGs, organizações empresariais, associações

comunitárias, revela ainda um cenário mais complexo pela disputa do acesso ao fundo público para execução de projetos, serviços e programas nas diferentes políticas sociais. Isso significa que “certas organizações da sociedade civil passam a assumir, e muitas vezes substituir, tarefas estritamente estatais, afastando-se da ação vigilante e crítica própria desta esfera.” (RAICHELLIS, 2011, p.29). Nesse sentido, a autor aponta alternativas possíveis para a consolidação do processo democrático participativo diante das constantes investidas neoliberais e conservadoras.

Ampliar os fóruns da sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas, ainda fragilmente representados nos Conselhos e demais espaços públicos de deliberação; contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil a partir de uma intervenção pública que conduza à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa; estabelecer um processo de interlocução ente sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucional idade pública; desencadear ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, capaz de refundar a política como esfera de criação e universalização de direitos (RAICHELLIS, 2011, p.31).

Nesse sentido, é possível afirmar que o ideário participativo ainda está em processo de construção, o qual carrega em si as contradições e desafios que perpassam todas as dimensões da sociedade. As instituições de participação, que foram estabelecidas pela organização de atores sociais e legitimadas pela Constituição Federal de 1988, apresentam de modo consistente impactos positivos e substanciais para a esfera social, de maneira que têm se consolidado como um canal fundamental de diálogo entre o Estado e a sociedade. Dessa forma, a melhoria das condições de vida e a garantia do direito para os (as) cidadãos estão relacionadas com a defesa da democracia e com a consolidação da governança participativa na gestão das políticas de direitos.

## 2.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DAS CONFERÊNCIAS

A conquista dos espaços democráticos tem se apresentado como mecanismos formais de participação social e, nas últimas décadas, tornaram-se uma das principais vias políticas para a construção e efetivação dos direitos de vários segmentos, a exemplo dos indígenas. A participação nos espaços formais tem sido reivindicada por movimentos sociais com objetivo de avançar na conquista de direitos, sejam universais ou específicos.

No caso dos povos indígenas, o processo de participação ocorre também pela via de associações com outros movimentos sociais, articulações dos movimentos indígenas regionais e nacionais nos espaços que têm discutido principalmente as políticas públicas de saúde, educação, meio ambiente, assistência social etc.

Sabemos que o campo da participação social também tem seus limites, tornando-se, assim, um espaço de disputa; nesse sentido, a participação de diferentes sujeitos e movimentos sociais é fundamental para que os processos sociais de gestão possam ser repolitizados ao trazer para o debate, no interior dos aparelhos administrativos do Estado, a narrativa das experiências de luta vividas no cotidiano por cada minoria de direitos. Dagnino (2004) chama atenção para esse período de maturação dos processos participativos instituídos pós-1988.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenham na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. (DAGNINO, 2004, p. 5)

De acordo com Cortes (2011), os espaços democráticos são denominados como instituições de participação, caracterizados por diferentes aspectos, considerando se a participação é direta ou por meio de representantes, individual ou em coletivos e nível de institucionalização. Desse modo, as instituições de participação são divididas em quatro grupos mais gerais, que são: mecanismos de participação individuais, em que os cidadãos podem apresentar críticas, queixas e propostas; os processos conferencistas; os orçamentos participativos (OPs) e os conselhos de políticas públicas e de direitos. O autor define as instituições de participação como

[...] mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de

participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. (CORTES, 2011, p. 138)

O que percebemos inicialmente é que a ampliação das formas de participação política têm função importante para o aprofundamento de regimes democráticos, seja pela formação de cidadãos mais capacitados para a ação política e coletiva, seja pelo estímulo à formação de novos atores na sociedade civil. Assim, contribui para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública e direciona as políticas públicas ao cumprimento de suas funções distributivas e inclusivas (PIRES, 2011).

De acordo com Wampler (2011), em suas análises sobre os resultados das instituições participativas, afirma que existe uma série de atividades informais que ajudam a construir confiança e “laços de solidariedade”, que são desenvolvidas com objetivo de conduzir o difícil trabalho no âmbito dos processos decisórios formais, especificamente no desenvolvimento de estratégias políticas coerentes.

A arquitetura institucional das IPs liga os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, que pode construir a confiança por meio de interações repetidas. Os cidadãos têm, através deste canal, meios para compartilhar seus problemas, bem como para estabelecer “laços de solidariedade” com indivíduos e grupos que enfrentam problemas semelhantes (WAMPLER, 2011, p. 48).

Essa arquitetura institucional, citada pelo autor, oferece os meios para que os cidadãos possam desenvolver vínculos com os membros da mesma comunidade e representantes do governo. Desse modo, sob o ponto de vista de que as instituições de participação são novos locais de interlocução entre as massas e a elite, criam também novas formas de representação. Para Wampler (2011), essa afirmação é justificada ao considerar o argumento da fragilidade do sistema partidário formal, em que é possível perceber que poucos partidos possuem agendas sobre questões políticas ditas urgentes no âmbito da oferta de bens e serviços para a população, seja na área da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, segurança, entre outras.

Nesse cenário, as lideranças comunitárias e os técnicos representantes do governo assumem a função de novos interlocutores, pois ambos atuam nas instituições de participação e em várias outras arenas, como forma de promover os seus interesses. “Esta observação sugere que a fraqueza do sistema partidário brasileiro pode não ter um efeito perverso sobre a democracia, porque as IPs são o lócus de novos momentos e tipos de relações entre as massas e as elites” (WAMPLER, 2011, p. 49).

De acordo com a análise do autor, as instituições de participação têm potencial para criar novas ligações entre diferentes sujeitos, como funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços com a comunidade local, possibilitando que sujeitos atuem de forma que possam identificar como os recursos e a autoridade do Estado podem ser aproveitados para produzir melhores resultados das políticas. Dessa forma, esses espaços de discussão das políticas públicas podem servir como fóruns permanentes entre os sujeitos e a comunidade em geral. O autor também chama atenção para a possibilidade de as instituições de participação serem cooptadas por interesses políticos específicos, utilizando as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação e as políticas, tornando os processos mais burocratizados e distantes dos interesses da comunidade em geral. Nesse sentido, é importante dar atenção a alguns aspectos sobre esses espaços.

Em primeiro lugar, seria importante saber “quem institui” e “quem participa” da deliberação, padrões tomados como definidores da substância e da natureza da própria deliberação. À questão de “quem institui” o processo, por exemplo, estariam ligados fatores que vão desde a vontade dos gestores públicos de instituir processos deliberativos e fóruns participativos para definição de políticas públicas, até os atores responsáveis pela definição das pautas de discussão base do processo deliberativo. No caso da questão de “quem participa”, estariam ligados fatores da capacidade de inclusão das IPs e da representatividade daqueles indivíduos que pretendessem agir em nome da “sociedade civil” (VAZ, 2011, p. 97).

Assim como em qualquer outro espaço público, é fundamental reconhecer a existência de desigualdades no interior das instituições de participação. Cada um dos indivíduos que participa dos processos deliberativos possui recursos diferenciados de acordo com o grau de inserção no processo, permitindo abertura de espaço para relações de poder específicas no interior desses locais, de maneira que se pode definir a direção do processo deliberativo.

Essas questões relacionam-se com “a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil.” (VAZ, 2011, p. 98). Para o autor, cidadãos que têm a vivência de problemas em áreas diversas, como saúde, educação, dentre outras, seriam pouco capazes, nesse contexto, de efetivamente expressar essas dificuldades vivenciadas e conduzir as deliberações no sentido de buscar sua real solução.

Para Cortes (2011), os espaços de participação têm a possibilidade de transformar representantes da sociedade civil em lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas, o que, por sua vez, amplia o acesso a esses bens e serviços, produzindo “atores políticos que são simultaneamente mediadores sociais” (CORTES, 2011, p. 78).

Essas lideranças podem informar os cidadãos sobre serviços e bens públicos que existem e estão disponíveis, mas que podem não estar sendo utilizados. Nesse sentido, Cortes (2011) aponta a importância dos atores sociais que atuam como mediadores (como agentes de saúde, policiais, professores, assistentes sociais e as lideranças das comunidades que possuem um diálogo mais permanente com atores governamentais), traduzindo a política em ações com certo grau de autonomia, tendo em vista que o acesso aos bens ofertados e de serviços implementados não é automático.

Desse modo, é importante o fortalecimento da democracia representativa, que, de acordo com Urbinati (2006), foi construída ao longo da história não somente pelos processos eleitorais altamente burocráticos e formalizados, mas também pelas diversas formas de participação sejam diretas ou por representantes designados por grupos de cidadãos ou entidades sociais, em fóruns ou órgãos com níveis diferenciados de institucionalização na esfera estatal.

Conforme já sinalizado anteriormente, Cortes (2011) apresenta as instituições de participação divididas em quatro grupos mais gerais. Dessa forma, daremos mais enfoque para os processos conferencistas, objeto deste trabalho. Nesses processos conferencistas, a participação ocorre principalmente por meio de representantes que atuam em reuniões deliberativas. A participação direta dos cidadãos ocorre no nível municipal e nas cidades de maior porte, de maneira que é percebida apenas nos distritos. Nessas reuniões, em que existe a participação direta dos cidadãos, são escolhidos representantes para os níveis municipal e estadual dos processos conferencistas.

O funcionamento das conferências é regulado por leis federais e por resoluções administrativas, de forma que são criadas regras complementares referentes à composição e à dinâmica de trabalho das conferências, sendo refeitas de acordo com o tema e metodologia de cada evento. Nesse sentido, “os conselhos de políticas públicas, particularmente em nível nacional, são decisivos no estabelecimento das regras complementares das conferências, por meio da produção de resoluções que definem a dinâmica de trabalho de cada ‘processo’” (CORTES, 2011, p.141).

Do ponto de vista da evolução histórica do processo conferencista, em 1937, a legislação brasileira já definiu a realização de conferências para as áreas de saúde e educação (Lei no 378 de 13/1/1937), sendo realizada, em 1941, a 1ª Conferência Nacional de Saúde, que contou com a participação de representantes dos órgãos públicos de saúde, na esfera federal e estadual, para discussão e deliberação das questões administrativas relativas à saúde pública, ou seja, nesse primeiro momento, ainda não havia sido definida a participação da comunidade no processo de discussão.

A participação popular, nas conferências, ocorre em 1986 na realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, um marco que possibilitou que, na constituinte, fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). Como vimos anteriormente, o marco nesse processo foi a Constituição Federal (CF) de 1988, que definiu a descentralização administrativa e previu a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas por meio da criação de instituições participativas. O texto constitucional “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos e incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a CF estabeleceu princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização da participação, destaca-se a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (artigo 194), na saúde (artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (artigo 206) (SOUZA, 2012, p. 13-14).

A institucionalização dos processos conferencistas ocorre na década de 1990 em diversas áreas de políticas públicas. Um elemento importante, apresentado por Cortes (2011), é que essas conferências se diferem de outras conferências setoriais tradicionais pelo fato de não “serem reuniões de experts para apresentação de recomendações aos governos, reúnem atores estatais e societários com interesses e propostas para a área” (p.140). Desse modo, esses processos são constituídos por conferência setorial nacional de caráter mais abrangente, como é o caso das áreas de assistência social, saúde, cidades, cultura, educação ou temáticas, por exemplo, as conferências de saúde mental, segurança alimentar, direitos humanos, saúde indígena, entre outras.



As conferências têm como característica a eventualidade, diferentemente do que ocorre em outras instituições de participação, que têm maior regularidade e frequência em sua realização, como as reuniões de conselhos de políticas públicas ou de Orçamentos Participativos. Assim, as conferências são fóruns eventuais, complexos, constituídos ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios, de forma que progridem ao nível estadual e culminam em uma conferência nacional. Em 2015, por exemplo, no processo que antecedeu a Conferência Nacional de Assistência Social, foram realizadas conferências municipais em 5.429 municípios (existem 5.570 municípios no país), com envolvimento direto de participação de aproximadamente 1 milhão de pessoas e cerca de 500 mil delegados.

No processo das conferências, ocorrem discussões sobre demandas dos cidadãos que levam a decisões do coletivo que está no local e que, por vezes, pode ser votado, pois, como já mencionado anteriormente, configuram-se como arenas democráticas. Mesmo que as deliberações aprovadas nas plenárias municipais e estaduais não sejam concretizadas, são importantes, pois passam a constituir parte da agenda setorial de debates; no âmbito nacional, deixam em evidência as demandas sociais locais de cada região do território brasileiro. Na etapa municipal, servem como mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos (CORTES, 2011).

Nesse sentido, espaços amplos e democráticos de discussão permitem identificar melhor o que deve ser priorizado pela gestão, além de permitirem estabelecer alguns pactos para se alcançar prioridades nas políticas públicas diante das finalidades estabelecidas. O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS, 2005) apresenta as finalidades de conferências.

- 1). Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.

- 2). Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.

- 3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.

- 4). Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.

- 5). Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária (PÓLIS, 2005, s/p).

Os processos conferencistas, além do objetivo de formular e avaliar ações dos governos, têm o intuito de aproximar os diversos sujeitos políticos com diversas vivências do cotidiano para a discussão no espaço público, além de vincular-se com outras instituições de participação, como os conselhos. Nesse sentido, é importante compreender que as conferências se constituem como processos participativos, pois são necessários períodos mais longos de participação, a exemplo das pré-conferências, etapas municipais, estaduais e nacional, além do compromisso de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão para os órgãos responsáveis pela implementação da política. Dessa forma, de modo objetivo, existem elementos que caracterizam os processos conferencistas:

[...] elas constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas em uma determinada área temática; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo. Essa caracterização pode facilitar o direcionamento do olhar analítico. Reconhecer a singularidade das conferências abre espaço para que estudos específicos sejam realizados e o impacto na gestão de políticas públicas possa ser verificado (SOUZA, 2011, p. 199).

As convocações para a realização das conferências são de caráter consultivo ou deliberativo, que é feito por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho. O órgão responsável pela convocação e realização do processo pode ser o Poder Executivo ou Legislativo e também o próprio conselho da área temática. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização da conferência (SOUZA, 2011).

Geralmente, compõem a comissão organizadora representantes dos diversos segmentos que encampam as discussões da área. Essa comissão faz as discussões sobre as estratégias, cronograma de ação, o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. As etapas de preparação podem ser feitas com públicos específicos, chamadas de conferências setoriais e, também, podem ser municipais ou regionais. Para as conferências nacionais, são escolhidos representantes e definidos temas durante as etapas estaduais. Para nortear as discussões, são produzidos documentos orientadores, chamados de texto base (SOUZA, 2011).

Essas etapas preparatórias geralmente são realizadas em plenárias e grupos temáticos, em que o texto base é lido e os pontos em destaque são discutidos, podendo haver falas favoráveis e contrárias aos destaques, visto que podem ser suprimidos,

modificados ou adicionados textos. Todos os destaques são votados novamente para que o texto inicial possa ser complementado. Em várias ocasiões, esses espaços também são utilizados para a apresentação de moções, que são manifestações de apoio, repúdio ou agradecimento a questões que não têm centralidade no debate daquele processo conferencista. São estabelecidos prazos para a apresentação de moções, que também precisam ter um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária.

Com o fim da conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições apresentadas durante as etapas preparatórias e produz um documento consolidando as propostas para os debates. Esse documento é entregue aos representantes (delegados) para orientar as discussões. Na etapa final, ocorrem as assembleias, podendo também ocorrer as eleições de representantes para o conselho gestor daquela política. O direito à voz e voto é garantido aos delegados escolhidos nas etapas preparatórias e delegados natos, que integram o conselho da respectiva política. Também, podem ter direito à voz os convidados indicados pela comissão organizadora. As decisões votadas na plenária final são chamadas de deliberações ou resoluções, que devem ser encaminhadas pelo órgão responsável pela conferência.

Diante de todo esse resgate em relação ao processo conferencista, definido como uma instituição de participação, devemos nos atentar para que a participação nesses espaços não seja reduzida à gestão, conferindo um caráter gerencialista e empreendedorista no âmbito da gestão estatal, além dos efeitos despolitizadores. Para Dagnino (2004), o projeto participativo deve ser marcado pelo “objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos” (DAGNINO, 2004, p. 152).

Para a autora, o fortalecimento desses espaços democráticos no Brasil reorientar-se-ia para a luta pela sua qualidade e para que se alcance seu real objetivo. “A existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder” (DAGNINO, 2004, p. 161).

### 2.3 ESPAÇOS PARTICIPATIVOS DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

Como já destacado anteriormente, sabemos que a Constituição Federal de 1988 é fruto de um processo histórico de luta contra a Ditadura Militar e, de modo mais geral,

expressa ideais com destaque para a universalidade e igualdade dos direitos, representando um passo importante no processo de redemocratização do Estado brasileiro. Além disso, para os povos indígenas, a Constituição também significou o reconhecimento dos direitos territoriais e socioculturais, superando, assim, o modelo de intervenção integracionista e assimilacionista historicamente desenvolvido pelo Estado brasileiro. É possível destacar, ainda, que, nesse marco legal, foi garantido à população indígena o direito de acesso às políticas sociais, devendo ser formuladas e implementadas considerando sua diversidade sociocultural e territorial.

Dessa forma, é necessário o desenvolvimento de estratégias e fortalecimento dos espaços participativos já instituídos para a inserção desses sujeitos no processo democrático com vistas à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Importante destacar que a participação e consulta aos povos indígenas é uma diretriz internacional na relação dos Estados nacionais com esses povos a partir da publicação da Convenção nº 169/1989 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), o que está expresso nos artigos 2º, 5º, 7º, 22º, 23º e 27º. Para Lima (2015), com a promulgação da Constituição Federal de 1988, “[...] o princípio da participação social tornou-se, por diversos canais, um elemento-chave na cena política, expressão sem dúvida dos movimentos sociais atuantes nos quadros do processo constituinte” (2015, p. 441).

Na prática, imediatamente após a Constituição, houve uma intensa proliferação de organizações indígenas, em especial na Amazônia, sejam as de caráter local - associações, federações etc. - sejam as supralocais, congregando um povo indígena específico, ou articulando diversos povos de uma mesma região etc., com funções de participação política e representação jurídica. [...]. Nas décadas de 1990 e no início dos anos 2000, elas tiveram uma importância fundamental na luta pelo reconhecimento do *status* jurídico de povos indígenas e pelo acesso a direitos, em especial o reconhecimento de seus direitos territoriais (LIMA, 2015, p. 440).

Para o autor, a criação de políticas diferenciadas, depois de décadas de tutela por apenas uma instituição de governo, deparou-se com uma realidade indígena necessitada de compreensão dos novos cenários, das redes administrativas, novas ações fragmentadas e diferenciadas agora inseridas no cotidiano da vida indígena. É nesse contexto, diante do pouco ou nada de conhecimento sobre o funcionamento dos processos da administração pública, que são realizadas *capacitações* pelos financiadores e *parceiros* internacionais; no entanto, eram voltadas para atividades gerenciais e não para entender o funcionamento da vida política, de modo que possibilitassem efetivamente a participação nesses processos (LIMA, 2015).

Lima (2015) chama atenção para o risco presente nesse processo, diante da alteração sobre o sentido da participação dos povos indígenas. O ideário participativo, sua dimensão política na busca da autonomia, por meio do diálogo com as agências de governo, a participação indígena foram se configurando como uma “presença de caráter mais técnico, burocrático e por vezes figurativo, uma peça a mais na encenação da vida democrática, num país cuja história é marcada pelas formas autoritárias de exercício do poder de Estado” (LIMA, 2015, p. 444).

Uma alternativa possível diante desses novos desafios pode ser encontrada na formação de uma intelectualidade indígena construída na sua própria comunidade, escolas, universidades e, sobretudo, no interior da luta política, seja na interlocução via redes sociais, em encontros com temas diversos promovidos pelo movimento indígena, com destaque para o papel da juventude indígena “na pesquisa e no diálogo com seus povos e autoridades, uma geração que vem produzindo sínteses e interpretações e buscando espelhar as orientações que partem de suas coletividades de origem” (LIMA, 2015, p.450). Nesse sentido, o autor aposta na formação e no fortalecimento da juventude indígena como condição essencial para processos de redefinição das relações entre povos indígenas e Estado.

Nesse sentido, é a partir do conhecimento das realidades em que estão inseridos que os sujeitos dessa geração de indígenas têm buscado superar a necessidade de mediadores, de maneira que se colocam também como formuladores dos processos que se desenrolam dentro e fora das suas comunidades. Isso significa também que o ideário participativo carrega desafios, limitações, trama outras formas tutelares e coloca a necessidade de compreender as ações governamentais, que incidem sobre os povos indígenas, contando ou não com sua presença efetiva nas etapas de formulação e implementação. No entanto, por outro lado, esse ideário participativo também tornou possível avanços importantes em relação à crescente autonomia das comunidades e à sua inserção em espaços públicos, onde historicamente os povos indígenas nunca estiveram inseridos (LIMA, 2015).

Diante desses desafios postos e das contradições presentes nos processos de participação, vários indígenas e comunidades compreendem como positiva a participação social, “[...], mas que requer uma outra ação que a complementa: a luta por fora das instâncias estatais mobilizada pelas associações e articulações indígenas, expressando assim uma confiança desconfiada [...] das possibilidades políticas da participação social” (TEIXEIRA, 2017, p. 726).

Nesse sentido, destacamos importantes momentos que demonstram o fortalecimento e defesa dos espaços de participação e organização dos povos indígenas no Brasil: Primeira e Segunda Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2001- sendo essa convocada e organizada pelos povos indígenas; 2006 convocada pelo governo federal com organização da FUNAI); Primeira Conferência Nacional de Política Indigenista (2015). Esses momentos expressam a capacidade de organização e mobilização dos povos indígenas.

A primeira Conferência Nacional dos Povos Indígenas foi realizada em 2001 (de 14 a 17 de junho), em Belém/PA, sendo considerada uma conferência de iniciativa indígena, que contou com trezentos representantes indígenas de mais de 78 etnias do Brasil e do exterior, os quais se reuniram para discutir uma agenda para o novo século. As discussões e recomendações construídas nesse primeiro encontro tiveram como eixos os temas de Educação e Cultura e Participação Indígena na Política Nacional. Apesar dos poucos registros publicados, a carta de recomendação produzida naquele encontro sinaliza pautas importantes para o movimento indígena no Brasil (ISA, 2001)

Na área da Educação e Cultura, as lideranças apontam a necessidade de reforçar a melhoria na qualidade de vida por meio da valorização dos usos, costumes, línguas e tradições como forma de garantir a autonomia e soberania dos Povos Indígenas. Além disso, defendem a construção de um Projeto Político Pedagógico Nacional, com participação e deliberação do movimento indígena brasileiro. Outra reivindicação, nesse eixo, é da construção de um Universidade Indígena, voltada inteiramente para os valores culturais desses povos, com atenção especial para a formação de professores (as) indígenas.

No eixo sobre a Participação Indígena na Política Nacional, o documento ressalta como positivo (à época) um prefeito indígena, 6 vice-prefeitos indígenas e 87 vereadores (as) indígenas. A reivindicação nesse eixo é para ampliação do acesso dos indígenas em todos os espaços de participação na esfera pública. No eixo sobre o Direito Internacional, solicitam a ratificação da Convenção 169 da OIT, sendo realizada no ano de 2004.

Já no eixo do Crescimento econômico e fortalecimento cultural, a carta aponta para a necessidade de demarcação das terras indígenas, assegurando a autonomia de decisão sobre os valores gerados pelos indígenas em relação ao meio ambiente e ecossistema. No eixo da Produção e Meio Ambiente, considerando os conhecimentos tradicionais e a sabedoria milenar dos povos, foi recomendada a participação e

gerenciamento dos indígenas em empreendimentos para assegurar a proteção do meio ambiente.

Esse primeiro encontro significou um importante passo para o fortalecimento coletivo da luta e mobilização indígena, bem como a busca pelo diálogo com as instâncias de governo. Já em 2006, foi convocada por decreto a II Conferência Nacional dos Povos, realizada em Brasília - DF, de 12 a 19 de abril daquele ano. (Os documentos oficiais referem-se a essa conferência também como “Primeira”, por convocação em decreto, mas, para o movimento indígena, é intitulada como “Segunda”.)

Para a realização dessa conferência, foram organizados nove encontros regionais preparatórios, sendo realizados no Nordeste e Leste (13 a 18 de dezembro de 2004), Mato Grosso do Sul (28 de março a 1º de abril de 2005), Sul (6 a 10 de junho de 2005), Goiás, Tocantins, Leste do Mato Grosso (16 a 23 de setembro de 2005), Mato Grosso (9 a 16 de outubro de 2005), Amazonas e Roraima (30 de outubro a 6 de novembro de 2005), Rondônia, Sul do Amazonas e Acre (21 a 27 de novembro de 2005), Sudeste (4 a 10 de dezembro de 2005), Amapá, Pará e Maranhão (13 a 20 de dezembro de 2005.) Cada um desses encontros regionais produziu importantes documentos que nortearam as discussões na etapa nacional com enfoque em temas como a revisão do Estatuto do Índio, tutela, autodeterminação, educação indígena, saúde, questão fundiária, gestão territorial, impactos ambientais e sociais ocasionados por empreendimentos, direitos, participação indígena em órgãos de deliberação e execução do governo, bem como no fortalecimento do órgão indigenista oficial FUNAI.

Nós, representantes indígenas presentes na Conferência Nacional dos Povos Indígenas, [...]vimos, por meio do presente documento, apresentar sugestões para subsidiar a construção de uma nova política indigenista do Estado brasileiro, que melhor contemple as necessidades dos Povos Indígenas do Brasil, considerando as especificidades étnicas, socioculturais, econômicas e políticas desses povos. (FUNAI, 2006, p.5)

O documento final aprovado pelos povos indígenas apresenta importantes reflexões e aponta a necessidade de avançar em pautas importantes para a garantia do direito dos povos no Brasil. O documento é composto por cinco eixos: Autonomia política dos povos indígenas; Territórios indígenas e patrimônio indígena; Educação; Saúde Indígena e Indígenas Urbanos. Pelo tema do nosso trabalho, daremos atenção para as dez propostas do primeiro eixo, que apresentam as demandas indígenas na participação política.

Para a garantia da autonomia e participação indígena, o documento aponta para a necessidade de criação e fortalecimento de mecanismos eficientes de consulta aos povos indígenas, de maneira que sejam procedimentos apropriados, buscando o diálogo com as organizações indígenas e organizações tradicionais, sempre que se tratar de questões que direta e indiretamente afetem as comunidades. Apontam ainda que, para utilização e o acesso a qualquer bem que integre o patrimônio dos conhecimentos tradicionais ou de propriedade intelectual, além do ingresso em território indígena por qualquer entidade, deve ser necessário obter o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas e consultados sobre todos os empreendimentos ou obras de infraestrutura que causem impactos nos territórios indígenas (FUNAI, 2006).

No âmbito das conferências, solicitam que sejam realizadas anualmente as conferências regionais e, a cada dois anos, uma Conferência Nacional, que seja assegurada a participação plena e efetiva dos povos indígenas que vivem em áreas de difícil acesso, nas conferências. O texto sugere, ademais, que o Estado brasileiro reconheça e promova o direito à autodeterminação dos povos indígenas com sua participação plena e efetiva, reconheça aos povos indígenas o direito à propriedade coletiva dos territórios tradicionais e, em casos de formulação e revisão de legislação que se refere os povos indígenas, deverá garantir sua participação (FUNAI, 2006).

Outro tema discutido na conferência foi sobre a reestruturação e fortalecimento da Funai a partir da necessidade e realidade dos povos indígenas. Nesse sentido, apontam para que sejam assegurados e ampliados os recursos orçamentários e financeiros, no Plano Plurianual (PPA), e humanos necessários à execução da política indigenista, sendo a presidência e as coordenadorias da Funai ocupadas por representantes dos Povos Indígenas. Além disso, demandam pelo fortalecimento da Procuradoria Jurídica da Funai, com ampliação de seu quadro, para a fiscalização da defesa dos direitos indígenas, realização de concurso público (em nível fundamental, médio e superior) e a formação dos servidores com provas e etapas diferenciadas para que os indígenas possam concorrer às vagas, de forma que o governo federal aprove o Plano de Carreira Indigenista da Funai. Por fim, a exigência de que todas as questões relativas aos povos indígenas sejam de competência exclusiva da esfera federal (FUNAI, 2006).

Já para a área de meios e sistemas de comunicação e divulgação dos direitos indígenas, as propostas visam implantar um sistema de informação em todos os órgãos públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário) e na sociedade civil sobre os direitos dos povos indígenas, além do governo divulgar amplamente toda a legislação indigenista e as



políticas públicas em todas as instituições que trabalham direta ou indiretamente com os povos indígenas (FUNAI, 2006).

No âmbito da assistência jurídica e garantia de cumprimento dos direitos indígenas, as exigências apresentadas na conferência apontam para que haja maior comprometimento do governo com a demarcação e homologação das terras indígenas, garantindo recursos suficientes no orçamento da União para as indenizações e outros processos necessários à efetivação desse direito. Assim, reconhecem que o direito dos povos indígenas à integridade cultural está profundamente relacionado com a proteção, uso e administração de seus territórios, recursos naturais e meio ambiente.

Além disso, o Estado brasileiro deve garantir as condições necessárias para o etnodesenvolvimento, especialmente, nas atividades que gerem renda e melhorem a qualidade de vida dos povos indígenas, respeitando as especificidades culturais, políticas e ambientais.

No âmbito da proteção especial e responsabilidade civil, demarcam o exercício da autodeterminação e do direito à autonomia e ao autogoverno, sem prejuízo da proteção especial que cabe a esses povos pelas particularidades socioculturais e territoriais, respeitando seus usos, costumes, tradições e organização social. A proposta reforça que os povos indígenas têm o direito de manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de decisão, direito a participar plena e efetivamente, sem discriminação, da tomada de decisões em todos os níveis, em relação aos assuntos que afetem seus modos de vida (FUNAI, 2006).

Para a garantia da qualificação dos indígenas e suas organizações na promoção de atividades que visem à sua autonomia decisória e protagonismo político, as propostas objetivam que o governo federal garanta recursos orçamentários e financeiros para promover a formação inicial e continuada, bem como a valorização dos agentes de política indigenista e seus papéis desenvolvidos dentro das comunidades. Assim, essa formação é realizada pelas lideranças comunitárias locais e instituições indígenas de base, em parceria com instituições governamentais e não-governamentais (FUNAI, 2006).

Solicitam também que o governo federal garanta recursos financeiros para a realização de encontros com maior frequência, envolvendo a participação das comunidades e organizações indígenas nas políticas públicas em nível municipal, estadual e federal. Ademais, pedem a garantia de acesso à informação e formação inicial continuada, no que se refere ao exercício dos seus direitos. Também, solicitam o acesso aos conhecimentos científicos e tecnológicos que possibilitem a conquista e o exercício

da sua autonomia. Além disso, pedem a formação inicial e continuada de lideranças indígenas, com base em seminários, oficinas, entre outros, em parceria com a rede de ensino, para que sejam dadas a elas condições de assumir a responsabilidade sobre a sua autodeterminação. Tal formação será efetuada com a concordância das lideranças comunitárias locais e movimento indígena, por instituições governamentais e não governamentais. Ainda, solicitam o financiamento e promoção em todos os estados brasileiros com cursos de legislação, com fins de formar legisladores indígenas (FUNAI, 2006).

As discussões e deliberações de pautas relacionadas à garantia de políticas diferenciadas prevê a criação de políticas públicas destinadas especialmente aos jovens indígenas, promovendo a cidadania de acordo com suas culturas e tradições; criação de linhas de crédito específicas para os povos indígenas, podendo ser gerenciado pela própria comunidade, o que garante o exercício de sua autonomia; facilitar o acesso aos programas governamentais destinados aos povos indígenas, com criação de sessões eleitorais dentro das aldeias para propiciar mais acesso dos índios à votação; desenvolvimento de políticas públicas de segurança para as aldeias, em parceria com as lideranças indígenas e suas associações de base; estruturação de diretrizes para uma política voltada às mulheres indígenas; criação de selo específico para comercialização de produtos indígenas em caráter de economia sustentável; garantir o uso planejado dos recursos naturais, de forma que se assegure o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos povos indígenas; apoio e incentivo, dentro das políticas públicas, para as empresas e cooperativas indígenas, de todas as linhas de produtos naturais, na importação e exportação (FUNAI, 2006).

O Estatuto do Índio e a nova proposta de Estatuto dos Povos Indígenas também foram pauta para debate na conferência, sendo defendida a necessidade de consolidação de um novo Estatuto do Índio que esteja mais adequado à realidade atual dos Povos Indígenas do Brasil, respeitando a sua forma de organização e os seus usos, costumes e tradições diferenciados; também é essencial modificar o título de Estatuto do Índio para Estatuto dos Povos Indígenas. Para essa nova estruturação do Estatuto, foi deliberado que os povos e organizações indígenas realizem as conferências locais, estaduais, regionais e uma Conferência Nacional, com o apoio financeiro da Funai, tratando especificamente desse tema, de maneira a contemplar a garantia e a defesa dos direitos dos Povos Indígenas, de acordo com o previsto na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da OIT (FUNAI, 2006).

Por fim, na área do controle social, as propostas estão direcionadas principalmente sobre a transparência em relação aos trabalhos e orçamento de todos os órgãos indigenistas com as organizações e povos indígenas, garantindo aos indígenas o acesso aos orçamentos e contas anuais de tais órgãos, bem como a garantia de que todos os recursos que entram nas Administrações Regionais ou Núcleos de Apoio da Funai sejam acompanhados e fiscalizados por uma comissão eleita pelo povo indígena de cada comunidade, a fim de garantir transparência nas prestações de contas, de forma que a administração ceda condições para essa comissão realizar os trabalhos (FUNAI, 2006).

Outra importante conquista do movimento indígena no Brasil foi a realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista (CNPI), no ano de 2015, tendo como tema de discussão a relação do Estado brasileiro com os povos indígenas a partir dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. Esse encontro contou com cerca de 2,2 mil pessoas, entre indígenas, representantes governamentais, representantes de organizações indigenistas ou ligadas à causa indígena, tendo 866 propostas aprovadas, 216 consideradas urgentes e que necessitam de atenção imediata. Também, foram realizados 26 encontros regionais que precederam essa conferência.

No segundo eixo de propostas apresentadas e aprovadas na Conferência Nacional sobre Participação, Transparência, Controle Social e Representação Política, destacamos algumas demandas apresentadas pelos povos indígenas, dentre elas, a necessidade de avançar com urgência nos processos de demarcação e ampliação das Terras Indígenas, que se encontram paralisados, com a realização de convênios e de concurso público para a contratação de profissionais indígenas e não indígenas a fim de compor as equipes multidisciplinares; fortalecer a participação da FUNAI e do movimento indígena no acompanhamento dos processos de demarcação das Terras Indígenas, que se encontram judicializados; reconhecer, por meio de lei, o exercício da autonomia jurídico-administrativa dos povos indígenas sobre seus territórios, incluindo as terras que tradicionalmente ocupam; garantir que o Estado considere o conhecimento dos anciãos indígenas sobre a região em estudo para demarcação de Terras Indígenas (FUNAI, 2017).

Em relação à segurança dos territórios e comunidades, foi apresentada a proposta de criar e implementar, em consulta e com o consentimento dos povos indígenas e suas organizações, um programa específico de segurança pública para efetiva fiscalização, monitoramento e proteção territorial e ambiental das Terras Indígenas, com participação da Funai, dos órgãos de segurança pública e ambientais, das Forças Armadas nas áreas de fronteiras e de agentes indígenas locais qualificados, admitidos em concursos públicos

diferenciados, com atenção especial às áreas de fronteira; criar e regulamentar a categoria profissional de Agente Ambiental Indígena ou Agente Florestal Indígena, assegurada por meio de concursos públicos, a fim de garantir, também, sua formação continuada e qualificada para fiscalização e monitoramento dos territórios indígenas, especialmente, dos recursos naturais situados nas Terras Indígenas; a criação de um sistema de informações acessível e eficaz aos povos indígenas sobre a situação territorial (FUNAI, 2017).

Em relação à infraestrutura, a demanda é pela construção e estruturação das escolas indígenas nos ensinos fundamental e médio, de acordo com as necessidades das comunidades, assegurando o cumprimento da lei que garante aos indígenas a decisão sobre o modelo arquitetônico de suas escolas (maloca, alvenaria etc.); ampliação, construção e finalização de polos bases nas áreas demarcadas, nas novas Terras Indígenas e nas que ainda serão reconhecidas, com equipe médica que permaneça nos polos, além de assegurar a construção de postos de saúde e de casa de apoio para profissionais indígenas e não-indígenas. De um modo geral, que os governos federal, estaduais e municipais incluam em suas políticas de infraestrutura o reconhecimento, o respeito e a valorização da arquitetura indígena (FUNAI, 2017).

Em relação à FUNAI, a exigência é que se mantenha como atribuição exclusiva do órgão a coordenação dos estudos e pesquisas antropológicas para identificação, delimitação e demarcação das Terras Indígenas, assegurando a participação indígena em todas as etapas do processo de regularização fundiária; necessidade de reestruturação da Funai (visando autonomia política e descentralização administrativa das unidades, de forma a torná-las mais próximas das Terras e dos povos indígenas), com participação dos povos indígenas e dos servidores, preenchimento imediato dos cargos vagos, aumento do quadro de servidores da Funai e criação da carreira indigenista.

Especificamente sobre os espaços participativos, os povos indígenas demandam que o Estado garanta, com auxílio do MJ, MPF e FUNAI, a participação dos indígenas, de suas organizações representativas, lideranças tradicionais e representantes escolhidos em assembleia por suas comunidades nos espaços municipais, estaduais, nacionais e internacionais, na avaliação, monitoramento, formulação, discussão, tomada de decisão e execução das políticas públicas.

Colocam em pauta a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, por meio de projeto de lei ou decreto presidencial, transformando a Comissão Nacional (criada em 2004) em Conselho Nacional de Política Indigenista, tendo esse Conselho um

caráter propositivo, normativo e deliberativo com autonomia financeira, administrativa e orçamentária; conta ainda com instâncias em todos os níveis da Federação, composição paritária (metade composta por membros do Estado e metade composta por indígenas) e representação dos povos indígenas.

Outras propostas visam ainda ao fortalecimento e garantia da participação indígena nas ações da FUNAI e em outros órgãos responsáveis pela implementação da Política Indigenista, garantindo, assim, o controle social das políticas públicas destinadas aos povos indígenas e a participação em discussões específicas dos Planos Plurianuais (PPAs) junto com as comunidades, comitês estaduais e federais; garantia de participação dos movimentos indígenas nos Grupos de Trabalhos e em todo o processo de demarcação das Terras Indígenas, de modo que as comunidades sejam ouvidas e consultadas; participação efetiva das organizações e comunidades indígenas no planejamento ao acesso às políticas públicas municipais, estaduais, federais (Bolsa Família, maternidade, aposentadoria, auxílio doença, esportes, Bolsa Verde, apoio cultural, Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Água para Todos, entre outras) (FUNAI, 2017).

Em relação às associações, organizações e movimentos dos povos indígenas, a necessidade é que sejam regularizados e reconhecidos por meio de assessoria técnica, administrativa e contábil; que seja assegurada, valorizada e qualificada a participação e o protagonismo indígena nos processos de consultas (conforme estabelece a Convenção 169) e controle social de políticas públicas; incentivo ao protagonismo indígena no desenvolvimento de ações voltadas à sustentabilidade de suas terras, por meio do fortalecimento das associações, organizações e cooperativas indígenas; que seja garantida a representatividade dos povos indígenas nas diversas instâncias governamentais, sendo assegurada a cadeira indígena dentro de todos os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais, considerando a especificidade de cada povo; o fortalecimento de redes e alianças regionais, bem como globais de organizações representativas dos povos indígenas e comunidades locais com a intenção de ampliar sua representação e sua voz em arenas políticas regionais e globais (FUNAI, 2017).

Considerando essas propostas e em atendimento às demandas indígenas, foi instituído o Conselho Nacional de Política Indigenista pelo Decreto n.º 8.593, de 17/12/15, devendo ser composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo federal, todos com direito a voto; 28 representantes dos povos e organizações indígenas, sendo 13 com direito a voto; e dois representantes de entidades indigenistas, com direito a voto. A criação desse conselho representou um importante avanço para o

movimento indígena no Brasil com a possibilidade de maior diálogo e autonomia enquanto um canal de interlocução entre os povos indígenas e o Estado.

Não é novidade que, desde a posse do atual presidente Jair Bolsonaro, as possibilidades de avanços e diálogo entre os indígenas e o Estado têm se tornado cada vez mais frágeis, concretizadas pelo Decreto 9.759/19, que colocou fim a vários conselhos que integravam a Política Nacional de Participação Social (PNPS), dentre eles, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) e a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), que acompanhava a execução de políticas públicas para quase 3 mil escolas indígenas espalhadas pelo país.

Além da realização dessas três conferências mais gerais, existem aquelas com temáticas específicas, como as Conferências de Saúde Indígena (1986 a 1ª conferência nacional foi realizada), e as Conferências de Educação Escolar Indígena, muito expressivas na organização e participação dos povos indígenas.

Um dos temas centrais discutidos pelos indígenas refere-se ao orçamento destinado para a FUNAI e que, sequencialmente, vem sofrendo cortes. A dotação orçamentária é significativamente insuficiente para o cumprimento dos objetivos institucionais definidos em estatuto. O orçamento da FUNAI representa apenas 3,3% do orçamento total do Ministério da Justiça (FUNAI, s/d). Como consequência da limitação orçamentária agravada por decisões tomadas no atual governo, em especial, pelo Decreto 9.711/2019, que contingenciou em 90% o orçamento, a Funai tem conseguido garantir apenas o funcionamento mínimo das unidades administrativas e atendido às condições mais emergenciais, sem qualquer chance de expandir e avançar significativamente em sua atuação enquanto executor da política indigenista. Além dos recursos financeiros escassos, a força de trabalho da entidade tem diminuído significativamente, atuando com cerca de um terço de servidores necessários (FUNAI, 2019).

A queda sequencial do orçamento da Funai recai diretamente sobre as condições de trabalho dos(as) servidores(as), mas, principalmente, sobre as condições de vida dos povos indígenas em todo o território brasileiro. A principal demanda dos povos indígenas refere-se à defesa dos territórios e sua regularização. Como vimos, é responsabilidade da FUNAI realizar os estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. Sem orçamentos para tal, é inviável a demarcação dos territórios indígenas. De acordo com dados do Instituto Socioambiental (ISA, 2020), o ritmo das demarcações das terras indígenas tem diminuído ano a ano.

Nos anos de 1985 até 1990 (Governo José Sarney), foram demarcados 39 territórios indígenas. De 1990 até 1992 (Fernando Collor de Melo), foram demarcados 68 territórios. De 1992 até 1994 (Itamar Franco), 39 territórios demarcados. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), 58 territórios foram demarcados e, no segundo governo (1999-2002), 60 territórios foram demarcados. Já no primeiro governo Lula (2003-2006), foram demarcados 30 territórios e, no segundo governo (2007-2010), 51 territórios foram demarcados. Nos governos Dilma (2011- 2014), houve 11 demarcações de territórios e (2015-2016) 15 foram demarcados. No governo Temer (2016- 2018), 3 territórios foram demarcados e, no governo Bolsonaro, nenhum território foi demarcado.

Figura 1: Demarcações de territórios indígenas nos governos de 1990 até 2020

Demarcações - Brasil				
Presidente [período]	TIs Declaradas		TIs Homologadas*	
	Nº**	Extensão (Ha)**	Nº**	Extensão (Ha)**
Jair Bolsonaro [jan 2019- presente]	0	0	0	0
Michel Temer [mai 2016 a abr 2018]	3	3.397.569	1	19.216
Dilma Rousseff [jan 2015 a mai 2016]	15	932.665	10	1.243.549
Dilma Rousseff [jan 2011 a dez 2014]	11	1.096.007	11	2.025.406
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2007 a dez 2010]	51	3.008.845	21	7.726.053
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2003 a dez 2006]	30	10.282.816	66	11.059.713
Fernando Henrique Cardoso [jan 1999 a dez 2002]	60	9.033.678	31	9.699.936
Fernando Henrique Cardoso [jan 1995 a dez 1998]	58	26.922.172	114	31.526.966
Itamar Franco [out 92   dez 94]	39	7.241.711	16	5.432.437
Fernando Collor [mar 90   set 92]	58	25.794.263	112	26.405.219
José Sarney [abr 85   mar 90]	39	9.786.170	67	14.370.486

Fonte: Instituto Socioambiental, 2020.

A realidade sobre as demarcações das terras indígenas nas últimas décadas demonstra a direção que as decisões políticas têm tomado. Somam-se a isso inúmeras outras questões, como orçamentos cada vez menores para a execução das políticas sociais, desassistência, desproteção etc. Inúmeros são os desafios e, diante desse cenário, é fundamental que o movimento indígena, apoiadores e lideranças políticas eleitas mantenham uma mobilização capaz de impedir retrocessos e assegurar o cumprimento integral da Constituição Federal de 1988. Na contramão da garantia dos direitos dos povos indígenas, o atual presidente Jair Bolsonaro, disposto a cumprir uma promessa de campanha, de não demarcar mais terras indígenas, será o primeiro presidente desde o processo de redemocratização capaz de bloquear os processos de demarcação das Terras Indígenas.

As grandes mobilizações dos povos indígenas nos últimos anos têm concentrado atenção para a derrubada da PEC 215/2000 (autoria de Almir Sá -PPB/RR), que, em resumo, tem como propostas a alteração da sistemática de reconhecimento das Terras Indígenas, transferindo do Executivo ao Legislativo o poder de decisão final sobre as demarcações; a abertura das terras reconhecidas como indígenas para os empreendimentos econômicos e atividades de impacto, a exemplo daquelas definidas em lei complementar como sendo de relevante interesse público da União (abrindo margem, tal como definido no Projeto de Lei Complementar 2272 , à exploração mineral e de potenciais hidrelétricos e à construção de oleodutos, gasodutos, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia, entre outros) e obras de infraestrutura (estradas, ferrovias e hidrovias), bem como assentamentos rurais de não indígenas e atividades agropecuárias, inclusive, mediante arrendamento de terras; impossibilidade de ampliação das Terras Indígenas já demarcadas; inserir a tese do “marco temporal” no texto da Constituição Federal; e aplicar retroativamente as disposições da proposta às Terras Indígenas que estejam sendo objeto de questionamento perante o Poder Judiciário, apesar de já demarcadas e homologadas (ISA, 2015).

Um dos elementos que tem gerado maior preocupação e tem agravado o quadro de ataques aos direitos territoriais indígenas é a aplicação da tese do “marco temporal” em ações judiciais que questionam demarcações de Terras Indígenas, inclusive aquelas já declaradas e homologadas. O marco temporal tem como objetivo impor um recorte histórico para a definição da tradicionalidade da ocupação indígena da terra, interpretando que ela só deve ser reconhecida nos casos em que a área se encontrava ocupada na data da promulgação da Constituição, 5 de outubro de 1988. O objetivo da PEC 215/2000 é que seja inserida no texto constitucional, restringindo a tradicionalidade da ocupação indígena e, portanto, a validade de Terras Indígenas, inclusive as já homologadas (ISA, 2015).

### **3 PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NAS CONFERÊNCIAS E SUAS DEMANDAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

#### **3.1 POVO GUARANI NO OESTE DO PARANÁ: TERRITÓRIOS TRADICIONAIS, OCUPAÇÕES E ORGANIZAÇÕES**

Para o desenvolvimento desta pesquisa, no sentido de identificar e compreender a participação dos indígenas e suas demandas nas conferências de assistência social, elencamos o município de Guaíra- PR como foco da nossa análise, considerando a



aproximação da pesquisadora com essa localidade, bem como a forte presença do Povo Guarani na região. Dessa forma, é necessário situar historicamente a presença indígena na região para compreender a realidade em que se encontram hoje.

A região conhecida como Guairá, um dos pontos de encontro das possessões portuguesas e espanholas na América do Sul, tornou-se destino de expedições coloniais desde os primeiros tempos da Conquista. “De acesso relativamente fácil — os paulistas demoravam de quarenta a sessenta dias para chegar —, Guairá logo se tornou o principal objetivo das expedições que partiam de São Paulo” (MONTEIRO, 1994, p. 61). Dessa forma, Monteiro (1994) relata que a maior parte das grandes expedições tinha como objetivo as numerosas aldeias guarani no Guairá com interesse na captura e escravização dos Guarani. “Tanto os povoadores do Paraguai quanto os portugueses de São Paulo disputavam o acesso à mão de obra existente neste vasto e vagamente definido território que separava os extremos dos respectivos impérios ibéricos” (MONTEIRO, 1994, p. 68).

Em seu livro *Negros da terra Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*, Monteiro (1994) descreve a violência utilizada pelos bandeirantes contra os indígenas do Guairá e destaca o modo como os paulistas a desenvolviam em uma das últimas grandes expedições de captura cometidas contra os Guarani; assim, investiam inclusive contra as reduções jesuíticas que haviam se instalado na região.

A bandeira de 1628 iniciou suas atividades com certa cautela, com Raposo Tavares estabelecendo um arraial às margens do Tibagi, na entrada do território do Guairá. A partir desta base, os paulistas começaram, com o fim de fazer cativos, a assaltar aldeias guarani, logo apelando para as reduções. Tal objetivo foi atingido através da violência nua e crua. Segundo o relato de um jesuíta, o método usual dos paulistas consistia em cercar a aldeia e persuadir seus habitantes, usando de força ou de ameaças, a acompanhar os colonos de volta para São Paulo. Um destino terrível reservava-se às aldeias que ousassem resistir. (...) Até 1632, as sucessivas invasões haviam destruído boa parte das aldeias guarani e virtualmente todas as reduções do Guairá. Desta forma, milhares de cativos guarani foram introduzidos em São Paulo. (MONTEIRO, 1994, p.73)

Mais tarde, como destaca o etnólogo Bartomeu Melià, em sua participação no livro *Os Avá Guarani no oeste do Paraná: (re) existência em Tekoha Guasu Guavira*, o território Avá guarani seria “redescoberto” numa nova etapa da colonização. Conforme Melià (2016), o território foi descoberto em consecutivas etapas, com destaque a partir das épocas em que o trabalho da erva-mate ganhou um considerável valor na economia colonial do Paraguai. A partir desse momento, os Avá foram aliciados para um trabalho quase escravo num sistema de exploração em ascensão. “Sem a erva-mate, teriam sido

talvez menos conhecidos, porém mais livres” (MELIÀ, 2016, p.37). Outra etapa da colonização, que provocou o esbulho do território avá guarani no Oeste do Paraná, ficou conhecida como a “marcha para o oeste”, sendo promovida pelo governo brasileiro para garantir a incorporação das terras ao território nacional. Para Bergold (2016), a colonização do oeste do Paraná é dada como iniciada sob o contexto da Marcha para o Oeste, slogan do presidente da República Getúlio Vargas, no período do Estado Novo (1937-1945).

Os indígenas guarani, por sua vez, não chegaram com a Marcha, mas a receberam e já em situação de extrema desvantagem. Foram vítimas de repetidas ações de conquista, ilegalmente feitos escravos nos dois lados da linha Tordesilhas. Os jesuítas os reduziram aos pequenos espaços das missões para a conversão espiritual, liberando o seu território para a colonização. Os bandeirantes destruíram esses reduzidos espaços para escravizá-los e dizimá-los. Portugueses e espanhóis, e depois brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios, disputaram suas terras, explorando-os e exterminando-os. (BERGOLD, 2016, p.178)

A conclusão de Bergold (2016) sugere que, para os indígenas e também para os trabalhadores rurais, esse momento histórico perpetuou a negação de direitos, manteve a exploração servil e agravou ainda mais a inviabilização da reprodução de modos de vida diversos. Assim, os novos territórios não serviram para utilização da mão de obra historicamente excluída da propriedade privada da terra, “sendo novamente destinados às oligarquias, como no Brasil colonial, e aos imigrantes, como ocorreu desde o Império. Povos indígenas, quilombolas e camponeses seguem invisibilizados, temporária ou definitivamente” (BERGOLD, 2016, p. 190).

Já o histórico mais recente sobre o esbulho territorial e a consequente negação do modo de vida do Povo Guarani, foi elaborado em 2013, com o relatório de Violações dos direitos humanos e territoriais dos Guarani no Oeste do Paraná (1946-1988), servindo também de subsídios para a Comissão Nacional da Verdade; foi produzido pelo antropólogo Ian Packer, do Centro de Trabalho Indigenista (CTI). O relatório refere-se ao território que vai de Guaíra até Foz do Iguaçu, fronteira a oeste com o Paraguai e ao sul com a Argentina.

De acordo com o relatório (CTI, 2013), a ocupação da região tem como característica fundamental o dinamismo histórico dos Guarani, constituído por redes de parentesco que se estendem para além das fronteiras geográficas e políticas; dentro do território brasileiro, abrangem os estados de Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro. As escolhas dos territórios pelos Guarani para o estabelecimento

de aldeias eram identificadas como lugares que possibilitam realizar o modo de vida guarani (nhandereko), de modo que podem desenvolver sua existência segundo seus próprios usos, costumes e tradições. Dessa forma, a noção de território contrapõe-se à definição que a sociedade não indígena tem de aldeia hoje: um território circunscrito, fechado, limitado, que já é resultado do processo de redução e confinamento a que os Guarani e outros povos foram submetidos com o avanço das frentes colonizadoras.

Antes do Período Colônia, a liberdade de poder transitar entre as fronteiras devido à ausência de colonos, cidades e estradas, somava-se ainda à abundante mata que havia na região, oferecendo aos Guarani condições de vida que foram radicalmente transformadas a partir dos anos 1940, após a chegada massiva de colonos. De acordo com o relatório de Packer, o relato de um indígena Guarani demonstra como essa realidade transformou o modo de vida do seu povo.

Naquele tempo nós tinha mato virgem, bonita...não era capoeirão como esse. Tem mel, tem remédio, tem fruta, tem tudo. E hoje é difícil pra achar mel, fruta, porque não tem mais mata que nem antigamente, só capoeirão. Mas fazer o quê? Tinha água limpa, não passava veneno pela roça e vem tudo...hoje já vem tudo, veneno que solta na roça quando chove vem na água. Por isso que nós não tomamos água, só banho...nós tinha caça, hoje já não tem mais. Se começar a matar o bichinho ai vai acabar de novo. [sic] (CTI, 2013, p. 10-11)

A garantia da autonomia para que pudessem se estabelecer em locais com maior abundância de recursos naturais, a liberdade de mobilidade e travessia para o outro lado do Rio Paraná permitiam aos Guarani, até um passado recente, o desenvolvimento do seu modo de vida de forma plena. Para Packer (CTI, 2013), o processo de expropriação territorial dos Guarani na região oeste do Paraná foi promovido de forma sistemática pelo descumprimento da legislação indigenista, pelo genocídio silencioso que se efetivou por meio das expulsões, trabalho escravo, assassinatos, prisões arbitrárias e ocultamento de cadáveres, “[...] que foi acobertado pelo regime de exceção vigente no país e pela militarização das estruturas dos órgãos indigenistas e demais órgãos em contato com os povos indígenas (CTI, 2013, p.92).

Com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), foi criada a Colônia Militar de Foz do Iguaçu para garantir a posse do território disputado com o país vizinho. O objetivo de integrar e desenvolver economicamente a região usou como estratégia a aproximação dos militares com comerciantes mateiros e ervateiros argentinos e paraguaios, que promoveram a intensificação da exploração de imensas áreas de floresta fora dos limites da colônia, utilizando, assim, o território ocupado pelos Guarani. No final do século XIX,

o governo começou a fazer concessões de terras destinadas à exploração, sendo o caso mais emblemático a concessão feita à Companhia Matte Laranjeira, que, ainda durante o Império, em 1877, obteve concessões no Mato Grosso do Sul, posteriormente renovadas e ampliadas na República e incidindo também nos atuais municípios de Guaíra e Terra Roxa (CTI, 2013). Esse ciclo de exploração da erva-mate utilizou largamente a mão de obra indígena guarani, sendo explorada em condições subumanas e de forma violenta, como aponta o relatório produzido por Packer. Também, foram utilizadas para a expansão das estradas que ligavam as cidades que se formavam nesse período. Em 1910, a Colônia Militar Foz do Iguaçu foi extinta.

Outro caso emblemático foi promovido pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) com a remoção de diversas famílias guarani para as reservas de Mangueirinha (divisas dos municípios de Mangueirinha, Coronel Vivida e Chopinzinho) e de Rio das Cobras (Laranjeiras do Sul), ocupadas pelos indígenas Kaingang, povo que possui modos distintos de uso e ocupação do território, tradições culturais e língua completamente diferentes, o que causou graves consequências para a vida dos dois povos até hoje. Uma estratégia utilizada pelo SPI, a fim de atrair os indígenas para as reservas, era a de se negar a fornecer documentação básica aos indígenas em determinados lugares para forçar o deslocamento até os postos dos órgãos indigenistas, onde, então, conseguiriam seus documentos.

[...] os Guarani do oeste do Paraná nunca aceitaram, contudo, os esforços do SPI para reuni-los em suas reservas. Ao contrário, sempre buscaram escapar à intenção do órgão indigenista de privá-los de suas terras tradicionais, deslocando-se para outros tekoha, que ainda estivessem à margem da malha urbana e lhes oferecessem condições ecológicas e territoriais para sua sobrevivência e para a manutenção de certa autonomia frente à sociedade envolvente (CTI, 2013, p.41).

No ano de 1939, foi criado, no governo de Getúlio Vargas, o Parque Nacional do Iguaçu, que tinha como previsão a retirada de toda presença humana numa área de mais de 185 mil hectares. No ano de 1967, foi realizada essa retirada. Mas, para os Guarani, essa expulsão já tinha sido iniciada de forma violenta na década de 1940. O governo Getúlio Vargas já havia concedido autonomia administrativa ao extremo Oeste do Paraná, em 1930, criando o Território do Iguaçu, de maneira que iniciou, assim, um processo de concessão de terras consideradas devolutas para empresas nacionais e privadas. A partir dos anos 1940, com a criação de novos órgãos estatais para estabelecer a ocupação da região por colonos gaúchos, paulistas e mineiros, marcou-se o início de uma nova fase de esbulho territorial sofrido pelos Guarani.

Nos anos de 1950, o aproveitamento energético do Rio Paraná passou a ser estudado, com a possibilidade de se construir uma usina hidrelétrica nas Sete Quedas, em Guaíra. Após os golpes militares no Paraguai, em 1954, e no Brasil, em 1964, ambos os países chegaram a um acordo, em 1967, que previa a exploração hidrelétrica conjunta do Rio Paraná. As negociações ocasionaram a mudança do local de construção da usina para Foz do Iguaçu e produziram a assinatura do Tratado de Itaipu (ou Ata das Cataratas/ Ata do Iguaçu), que, em 1973, firmou a decisão da construção da Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional (CTI, 2013).

De acordo com a Comissão Guarani Yvyrupá (2017), a construção da Unisa previa a inundação de áreas de ocupação guarani, caso do Tekoha Oco'y-Jakutinga e de Três Lagoas (Colônia Guarani), que tiveram seus direitos violados pela própria Fundação Nacional do Índio (Funai), na época, sob comando dos militares, para garantir a construção da Itaipu. Em levantamento realizado no encontro da Comissão Guarani da Verdade, ocorrido em dezembro de 2016, na Reserva Indígena de Oco'y, em São Miguel de Iguaçu, verificou-se que foram inundadas ao menos 47 ocupações avá guarani, nove aldeias do lado brasileiro e 38 do lado paraguaio.

A denúncia feita pelos indígenas aponta que, em alguns casos, a Funai não reconheceu diversas famílias como indígenas e, em outros, simplesmente negou a presença indígena em áreas de interesse da Itaipu, seguindo a orientação da Doutrina de Segurança e Desenvolvimento Nacional instituída durante o Regime Militar com o discurso de que a demarcação de terras indígenas, na zona de fronteira do país, representava um risco à soberania e à integridade nacional (CGY, 2017).

A FUNAI não se preocupou, assim, em realizar estudos qualificados na região, conforme a legislação vigente à época obrigava, não se preocupando em compreender o histórico da presença guarani na região, o processo do esbulho por eles sofrido, nem tampouco identificar a área que ocupavam. Além disso, o GT apresenta como possíveis “soluções” para a questão da presença de famílias Guarani de Oco'y-Jakutinga, dois procedimentos ilegais e criminosos: o assentamento das famílias em área de proteção ambiental de Itaipu — o que virá a se concretizar em 1982 — ou nas ilhas do rio Paraná — proposta que ronda até hoje os índios da região e que eles recusam sistematicamente afirmando que as ilhas não apresentam condições para ocupação permanente e para o desenvolvimento de seu modo de vida (CTI, 2013, p.70).

O relatório produzido por Parker apresenta importantes relatos de indígenas que viviam na região inundada pela construção da barragem, relevantes para a compreensão

das remontadas de territórios feitas pelos Guarani e que, atualmente, se encontram em situação de litígio.

Nabor Martins: Foi depois da Mate Laranjeira que veio a Itaipu, que fez a água crescer (...) quando a Itaipu chegou nós fomos todos embora pro Mato Grosso. Naquela época não tinha estrada não tinha nada...passamos de barco. A gente fazia barco pra passar. Marta Martins : Eles diziam que o rio Paraná ia aumentar e você podem morrer todos, por isso vão embora pra outro lugar. Tem muita gente que foi embora, se espalharam todos por medo. Eles falavam que “a Itaipu vai fechar o rio e isso pode matar vocês”. Ai os índios foram embora pra outros lugares, mas sempre lembravam desse lugar. Foi isso o que os brancos fizeram, amedrontaram os índios, por isso eles se espalharam! Mas não esqueceram do tekoha e voltaram de novo aqui mesmo porque nós somos daqui mesmo!

Assunção Benites: Não falaram nada. Porque mataram, foi expulsado. Fecharam água lá e águas subiu assim, quem morava na beira do rio eles expulsavam. Expulsavam! Se a gente não deixava a aldeia, matavam né?! Em Guaíra, Terra Roxa, era cheio de aldeia. Conheço tudo! Quantas pessoas morreram. Quando isso aconteceu eu estava em Guaíra mesmo. Mataram tudo meus parentes. (SIC) (CTI, 2013, p.79)

Considerando as evidências históricas da presença Guarani na região, as ocupações de retomada não podem ser consideradas recentes, as quais não são aleatórias e ilegítimas. As retomadas ocorreram em lugares de ocupação tradicional, onde viviam antes do esbulho; as comunidades possuem a esperança de terem seus direitos territoriais reconhecidos e efetivados, sendo reivindicados com muita ênfase nos últimos anos por meio de suas assembleias e associações em dois importantes documentos. O primeiro deles foi produzido pelos Ava-Guarani do oeste do Paraná, reunidos em Assembleia Geral, em junho de 2013, na TI Itamarã (município de Diamante D’Oeste – PR), em que cobram providências do Estado brasileiro no que se refere à regularização de suas terras e garantia de seus direitos civis e sociais. Em segundo, há o documento produzido pelos Ava-Guarani do oeste do Paraná, reunidos em assembleia junto com a Comissão Guarani Yvyrupa, em junho de 2012, no tekoha Marangatu (Município de Guaíra – PR), em junho de 2012, em que cobram providências do Estado brasileiro no que se refere à regularização de suas terras e garantia de seus direitos civis e sociais (CTI, 2013).

A Comissão Guarani Yvyrupa tem sido um importante espaço de articulação, organização do Povo Guarani, sendo responsáveis pela sistematização e publicação de importantes estudos, denúncias e relatórios sobre as atuais condições de vida e território de seu povo. De acordo com Marcos Dos Santos Tupã, Coordenador Tenondé da CGY, *Yvyrupa* significa *uma terra só*, um continente sem fronteiras, criado por Nhanderu, o

Deus Guarani, onde todos os povos, sejam indígenas ou não, possam viver sem conflito. Expressa a ideia e o desejo de uma terra sem limites, sem males, onde toda a humanidade possa viver dignamente, porque Nhanderu gerou a terra para que todos os seres vivos possam viver nela em harmonia (CGY, 2017).

A criação da Comissão surge da necessidade de luta do Povo Guarani, na qual cada uma das lideranças tradicionais e políticas, em seus estados, resolveram dar continuidade à luta que já vinha sendo realizada pelos *Xeramoí* e *Xejary'i* (anciãos e anciãs), criando uma organização que fosse de todo o povo Guarani, de toda a Yvyrupa. Foram realizadas diversas reuniões, com a presença do Ministério Público Federal, da Fundação Nacional do Índio e organizações de apoio às causas indígenas. No ano de 2006, na aldeia Peguaoty, no Vale do Ribeira (SP), foi criada a organização Yvyrupa, de todo o povo Guarani, com objetivo de lutar pela garantia dos direitos que foram previstos para os povos indígenas nos artigos 231 e 232 da Constituição, nos quais são reconhecidos os povos indígenas e seus direitos territoriais.

A Comissão Guarani Yvyrupa (cgy), organização criada e pertencendo a todo o povo Guarani, encontra-se em todo o Sul e Sudeste do Brasil, abrangendo os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo; ali, encontra-se a maior parte da população e a maioria das tekohas Guarani. “Mas onde houver Guarani, onde houver conflitos e luta pela terra, a CGY está lá para representar o povo Guarani, para atuar junto aos nossos parentes onde quer que eles estejam lutando, pelo reconhecimento de nossos direitos territoriais” (TUPÃ, CGY, 2017, p.9).

No ano de 2017, essa Comissão, em parceria com cinco entidades, produziu e publicou importante relatório sobre as violações de direitos humanos contra os Avá Guarani no oeste do Paraná, especificamente nos municípios de Guaíra e Terra Roxa. Para Gilberto Benites, Cacique da aldeia Tekoha Pohã Renda: “Esse relatório é importante para mostrar para as autoridades o que não foi feito. O que a gente sofre e ninguém vê. É um documento para a gente provar, para mostrar que aconteceu” (CGY, 2017, p.12).

Atualmente, no município de Guaíra-PR, existem oito aldeamentos indígenas, sendo: Tekoha Guarani, Tekoha Jevy, Tekohá Karumbe'y, Tekohá Marangatu, Tekohá Porã, Tekohá Taturi, Tekohá Mirim e Tekohá Yhovy. O mapa abaixo ilustra a disposição geográfica de cada uma delas.

Figura 2: Localização geográfica das comunidades indígenas em Guaíra-PR.



Fonte: Comissão Guarani Yvyrupa, 2016.

Todos esses territórios encontram inúmeras dificuldades de sobrevivência devido às péssimas condições de vida, as quais são apresentadas nos Relatórios do Ministério Público Federal, quando, no ano de 2013, foram realizadas visitas em todos os aldeamentos no município e também no relatório produzido pela Comissão Yvyrupa.

A área que corresponde à **Tekoha Guarani** está ocupada há quase 7 anos, portanto, o território encontra-se em situação de litígio. No ano de 2013, havia 58 indígenas ocupando a área. Relatam que não conseguem emprego, nem como boia-fria. Não têm acesso à água, luz, moradia e área para plantio. A Aldeia tem péssimas condições de vida. Há, ainda, o suposto envenenamento e notícia de vários índios adoecidos. Os materiais de construção são coletados em lixões. Não conseguem criar animais por falta de água. De acordo com a Comissão Guarani Yvyrupá (2017), no ano de 2012, a Companhia Mate Laranjeira ingressou com pedido de reintegração de posse, sem liminar, da ocupação da Tekoha Guarani, em face da União e da FUNAI. Com a apresentação do laudo antropológico e manifestação do Ministério Público Federal, o juiz decidiu pelo provimento apenas parcial da remoção, remanejando a comunidade para uma faixa de domínio da Estrada Rodoviária, parte do lote rural, e o excedente para a área da fazenda



Cruz de Malta. No entanto, o autor, desejando a manutenção total de sua propriedade, entrou com recurso e ganhou. Até recentemente, após quatro anos, foi encerrada a fase instrutória, em agosto de 2016, e o processo caminhou para o seu encerramento com a apresentação das alegações finais de cada parte. Além da Mate Laranjeira, outros três empresários da cidade e região estão com pedidos de reintegração de posse da mesma área (MPF, 2013; CGY, 2017).

**Tekohá Jevy** - A ocupação do território já passa de 8 anos e, no ano de 2013, havia 230 moradores na comunidade. O território também se encontra em situação de litígio, sendo que, no ano de 2010, a companhia Mate Laranjeira entrou com pedido de reintegração de posse contra a comunidade Guarani da Tekoha Jevy. No entanto, o processo tramitou ao longo de seis anos, em meio ao qual foram iniciados os estudos de demarcação da área em conflito. Assim, frente aos documentos apresentados pela FUNAI, o juiz determinou, em primeira instância, a suspensão do processo, em espera para que sejam realizados os estudos demarcatórios da FUNAI. Os autores recorreram por mais de uma vez sem, no entanto, conseguirem ganhar a causa, já que a corte, em segunda instância, entendeu que não existem riscos de dano irreparável ou de difícil reparação envolvendo a reintegração (MPF, 2013; CGY, 2017).

A **Tekohá Karumbe'y**, **Tekohá Marangatu** (ocupada há 14 anos) e **Tekohá Porã** (ocupada há 30 anos) fazem parte de um território requerido pela ITAIPU BINACIONAL, no entanto, em maio de 2005, foi determinado irregular o pedido de reintegração de posse da ITAIPU, sendo julgado favorável para a comunidade da Tekoha Marangatu. Em decisão favorável aos indígenas, o juiz proferiu, em seu julgamento (novembro de 2007), que: “I - Ante o exposto, julgo improcedente o pedido possessório formulado pela ITAIPU BINACIONAL e declaro que as terras ocupadas pelos índios Avá Guarani nos lotes abordados (Tekoha Porã; Karumbey e Tekoha Marangatu) constituem terras indígenas tradicionalmente ocupadas, não podendo ser objeto de domínio ou posse, senão pelos próprios índios, conforme disposição constitucional, independente de prévia demarcação.” A Itaipu ainda recorreu da decisão e perdeu novamente. É necessário, ainda, regularizar documentalmente a posse dos indígenas na área (CGY, 2017, p.117).

Na **Tekohá Taturi**, a ocupação já existe há mais de 6 anos e, em 2013, havia 33 pessoas ocupando a área que se encontra em situação de litígio por ser área reivindicada pela mineradora Andreis. Essa comunidade foi autuada em setembro de 2012, com ação de reintegração de posse, que ainda segue em andamento. Por conta da manifestação do

Ministério Público Federal, pedindo pela suspensão da remoção imediata, o juízo responsável pelo processo acatou o requerimento e manteve os indígenas no local até o fim do processo (MPF, 2013; CGY, 2017).

Na **Tekohá Mirim**, até o ano de 2013, havia 70 pessoas que ocupavam a área, desde 2006, e que também se encontra em situação de litígio. No ano de 2012, foi movido o pedido de reintegração da área, que ainda segue em andamento. Com base nos argumentos da FUNAI e do Ministério Público Federal, de dependência do caso à conclusão do processo de demarcação, frente à ACP (Associação Comercial do Paraná), já iniciada pelo Ministério Público Federal sobre a demarcação, diante da vulnerabilidade da comunidade, o juiz, em uma primeira avaliação, decidiu pela suspensão do processo até a finalização dos estudos demarcatórios (MPF, 2013; CGY, 2017).

A **Tekohá Yhovy** foi ocupada no ano de 2009 e também se encontra em situação de litígio, resistindo à reintegração de posse. Hoje, são mais de 300 pessoas que moram na aldeia. A ação de reintegração de posse foi movida em fevereiro de 2010 e julgada em março, com decisão que não acolheu o pedido de remoção formulado pelos autores, considerando a necessidade de realizar os estudos demarcatórios e a vulnerabilidade dos indígenas caso ocorresse a reintegração. Em 2011, no entanto, o juiz substituto, contrariando a decisão anterior, emitiu intimação no sentido de expropriar os indígenas de sua ocupação. Assim, União, FUNAI e Ministério Público Federal entraram com recurso de modo a tentar reverter a situação. Remetido ao Superior Tribunal de Justiça, a apelação ainda pende de julgamento (MPF, 2013; CGY, 2017).

Além desse panorama sobre a condição jurídica dos territórios, o relatório também apresenta elementos para a compreensão das condições de vida dos indígenas. Cada um dos relatos, divididos em temas sobre o acesso à água, energia elétrica, saúde, educação e alimentação, servem também como denúncia diante das negligências do poder público. Sobre o acesso à **água**, as aldeias de Guaíra-Y'Hovy (desde 2012), Karumbey (desde 2015), Porã (desde 2010), Jevy (desde 2014, parcialmente), Marangatu (desde 2010) e Mirim contam com água encanada. As aldeias Tatury e Guarani possuem caixas d'água de 5 ou 10 mil litros, que foram instaladas a partir da exigência do poder público ou obtidas por meio de doações, as quais são abastecidas semanalmente por caminhões pipas com base no convênio entre a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) e a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar); há uma ação do Ministério Público Federal em Guaíra, depois da constatação das condições em que essas comunidades se encontravam.

Alguns indígenas relatam ainda que a quantidade de água oferecida pelo Estado é insuficiente para atender às necessidades de hidratação, alimentação, limpeza e higiene dos Avá Guarani. Essa situação faz com que os indígenas tenham que recorrer às fontes de água, rios, córregos, minas e açudes que existem próximo das aldeias, que, devido à contaminação promovida pelas atividades agropecuárias, não são totalmente próprias para o consumo humano. Além disso, as fontes de água, na maioria das vezes, encontram-se dentro da propriedade de agricultores vizinhos, o que provoca uma série de conflitos.

Sobre o acesso à **energia elétrica**, as aldeias Y'Hovy (desde 2011, parcialmente), Guarani (desde 2015, parcialmente), Karumbey (desde 2014), Porã (desde 2010), Jevy (desde 2012, parcialmente), Marangatu (desde 2010) e Mirim, em Guaíra, são abastecidas pela rede de energia elétrica, o que não ocorre com a aldeia Tatury. De acordo com o relato dos indígenas, a falta de energia elétrica nas aldeias da região deve-se principalmente à resistência dos agricultores que reivindicam a posse das terras em que os Avá Guarani estão instalados, como aponta a liderança do Tekoha Karumbey: “Não queriam colocar. Mas eu fui pra cima até que consegui. O prefeito não queria deixar. O Ministério Público Federal foi pra cima do prefeito. E mandaram colocar o poste ” (CGY, 2017, p. 40).

No caso da Tekoha Karumbey, a informação fornecida pela Copel aponta que a primeira tentativa de instalação, no ano de 2015, tinha sido interrompida a pedido da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Guaíra. No entanto, a maioria das comunidades indígenas, em Guaíra, hoje, tem acesso à energia elétrica, total ou parcialmente, a partir dos procedimentos administrativos do Ministério Público Federal.

Sobre as condições de saúde e de acesso aos serviços, o relatório apresenta também as falas de profissionais que atuam no atendimento aos indígenas Guarani. De acordo com o documento, praticamente todas as comunidades de Guaíra e Terra Roxa possuem agente de saúde, contando com a assistência da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) desde 2006, quando esse departamento do Ministério da Saúde ainda se chamava Fundação Nacional da Saúde (Funasa).

Para a primeira enfermeira, que também é a primeira profissional contratada para trabalhar com as comunidades da região, a condição de trabalho era muito difícil, pela dificuldade de acesso, por ainda não haver estradas no período e pela quantidade de crianças doentes. Sobre a estrutura de trabalho, a profissional relata que era mínima, não tinha carro e ela fazia as visitas na aldeia de bicicleta. Nas aldeias, não tinha sala de

atendimento e, por vezes, passava um dia inteiro numa única aldeia, realizando visitas sozinha (CGY, 2017).

De acordo com o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, cada polo base deve contar com uma Equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena (EMSI), composta por médico, enfermeiro, cirurgião dentista, auxiliar de saúde bucal, técnico de enfermagem, agente indígena de saúde (AIS) e agente indígena de saneamento (AISAN). Desde 2014, como aponta o relatório, a equipe da SESAI na região tem grupo formado por uma enfermeira-chefe e duas enfermeiras, uma em Guaíra e outra em Terra Roxa, além das assistentes, um médico exclusivamente dedicado aos indígenas que, na época, atendia pelo Programa Mais Médicos. A SESAI possui duas sedes, uma em Guaíra e outra em Terra Roxa, para atendimento dos Avá Guarani.

Para o médico responsável pelo atendimento aos indígenas, apesar de ter uma equipe formada por 4 profissionais, o grupo é ainda muito reduzido diante da demanda local e há pouca quantidade de veículos disponíveis, sendo apenas dois para todas as catorze aldeias em mais de um município. É possível perceber a sobrecarga de trabalho no relato do médico, visto que atende três aldeias, às segundas-feiras, quatro, às terças-feiras, três, às quartas-feiras, e quatro, às quintas-feiras. Diz ainda que não é sempre que consegue atender todos que precisam de atendimento. O médico cita também que a saúde dos indígenas está muito relacionada com os hábitos não saudáveis de vida, referindo-se ao alcoolismo e, sobretudo, aos hábitos alimentares, muito dependentes de doações e cestas básicas, com pouca oferta de frutas, verduras e legumes (CGY, 2017).

Sobre a **Educação**, dentre as catorze aldeias de Guaíra e Terra Roxa, apenas o Tekoha Marangatu, em Guaíra, possui uma escola estadual de ensino fundamental: a Escola Indígena Mbyja Porã. Para a atual diretora da escola indígena, ela é a única instituição de Guaíra onde existe um currículo específico voltado para a cultura indígena, com respeito à cultura e ao tempo de aprendizado dos indígenas, sem deixar de lado a educação formal (CGY, 2017).

A diretora ainda aponta que o grande problema sobre a educação, em Guaíra, além da falta de escolas indígenas, é a língua e o tratamento que dão aos indígenas em algumas escolas municipais. As crianças e adolescentes geralmente não conseguem acompanhar o currículo, porque não é flexível, por não ter nenhum intérprete e porque a criança simplesmente não consegue entender o que os professores dizem em sala de aula e acabam sendo deixados de lado. Importa destacar que a conquista da única escola indígena é fruto de intensas manifestações e cobranças dos indígenas. Nas demais aldeias,

existem pequenas estruturas construídas pelos próprios indígenas, com chão de terra batida, lousas e carteiras improvisadas e também exclusivamente destinadas ao ensino da língua guarani. Durante um período, as crianças frequentam aulas dentro da própria comunidade que são ministradas por professores (as) indígenas, geralmente residentes na própria comunidade, cujo trabalho é remunerado pela Secretaria de Educação do Paraná e, no outro período, vão a escolas da cidade (CGY, 2017).

O relatório aponta ainda hostilidades sofridas pelas crianças e adolescentes indígenas nas escolas da rede municipal e estadual de ensino. Um dos relatos é de uma adolescente de 14 anos, que mora no Tekoha Karumbey e estuda no colégio Amália Flores, em Guaíra. “Me chamavam de ‘bugra’, ‘índia suja’, diziam que eu não tinha dinheiro, muitas coisas. Era quase todo dia. Mas eu nunca liguei pra isso. Nem ficava triste. Podem me chamar de índia. Sou índia mesmo” (CGY, 2017, p.151). O professor de guarani na aldeia Tekoha Jevy, em Guaíra, diz que seus alunos relatam constantemente as ofensas que sofrem nas escolas da cidade. “Os brancos têm essa ‘brincadeira’, que acaba virando xingamento: ‘bicho’, ‘macaco’, ‘só bicho que mora no mato’. Nossa criança fica quieta, porque não adianta discutir com eles. Se discutir, pode ficar pior” (CGY, 2017, p.151).

Em grande medida, essas situações acabam sendo motivo para a desistência dos estudantes indígenas. A evasão escolar é uma das principais consequências das hostilidades sofridas pelos Avá Guarani nas salas de aula de Guaíra e Terra Roxa. De acordo com o relato de um adolescente, que mora na aldeia Tekoha Y’Hovy, em Guaíra, ele resolveu deixar de frequentar as aulas na escola Jaime Rodrigues. “Eu pedia explicação pra professora de matemática e ela dizia pra eu me virar, porque não queria dar aula pra índio. Não me deixava ir ao banheiro, mas os outros alunos podiam” [...] “Por isso é que parei de estudar. Estudei só até a sétima série e saí” (CGY, 2017, p. 155).

Outro relato é da mãe de um aluno de 14 anos, morador do Tekoha Karumbey, que teve que insistir para que o filho continuasse frequentando a escola, muito provavelmente para garantir que continuasse recebendo o benefício de transferência de renda, o Bolsa Família. “Ele estuda no colégio Duque de Caxias, em Guaíra, e me falou que não estava legal estudar porque os professores estavam muito preconceituosos. Ficavam chamando ele de ‘indinho’ e ‘bugrinho’, e diziam que ele era invasor da terra dos outros e que vivia às custas do governo. Daí ele não queria ir mais pra escola. Mas eu mandei ele de novo” (CGY, 2017, p. 156).

Em relação à **alimentação**, a maioria dos indígenas em Guaíra depende basicamente do recebimento de cestas básicas e do cultivo nas comunidades. Apesar de ser uma alimentação bastante restrita em termos de quantidade e qualidade, as cestas básicas hoje são essenciais para a segurança alimentar dos indígenas da região. “O que a gente come mais é o que vem na cesta: arroz, feijão, macarrão, fubá, trigo, açúcar, leite... Às vezes vem suficiente, às vezes não”, afirma liderança do Tekoha Karumbey, em Guaíra (CGY, 2017, p. 49).

As dificuldades de acesso ao alimento agravam-se com o tamanho reduzido das aldeias em que vive a maioria dos Avá Guarani no Oeste do Paraná. O espaço impede que os indígenas produzam alimentos ou criem em maior quantidade, que seja suficiente para garantir as necessidades nutricionais de todos os membros da comunidade. “Tem espaço pra plantar, mas é pouco pra roça.” “Tem pouco lugar pra plantar aqui. É tudo pedra, não dá”, afirma a liderança do Tekoha Marangatu, que fica nas margens do Rio Paraná, em Guaíra. “A gente depende da cesta básica. É por isso que a gente precisa de demarcação: pra plantar, porque a Prefeitura e a FUNAI não vai querer tratar nosso filho o tempo todo. Queremos plantar babata, feijão, criar galinha e porco pra comer” (CGY, 2017, p.50).

Além da falta de oportunidade de trabalho e pela falta de espaço nas aldeias, existem ainda os atrasos nas distribuições das cestas básicas. Os beneficiários da cesta básica devem retirá-las nas unidades municipais de assistência social. “Não entregam aqui na comunidade” [...] “É longe daqui. Dá uns seis quilômetros. Daí a população da cidade fica tirando sarro de nós. Chamam de burro e vagabundo, diz que só vive nas custas do governo” (CGY, 2017, p. 51).

Além das cestas básicas, o sustento de grande parte das famílias indígenas de Guaíra e Terra Roxa é viabilizado pelos programas de transferência de renda do governo federal, principalmente pelo Bolsa Família e, muitas vezes, como ocorre também com as famílias não indígenas, é motivo de hostilidades por parte da população que, de forma equivocada, relaciona o Bolsa Família à falta de vontade para trabalhar. Em geral, é bastante comum o desconhecimento da população sobre os critérios para acesso ao Programa e sobre o valor recebido por família (CGY,2017).

É diante desses e outros inúmeros desafios que os indígenas Guarani têm dedicado esforços para fortalecer suas organizações, como é o caso da Comissão Yvyrupa. O diálogo entre as lideranças, realização de encontros, assembleias, reuniões etc. têm se consolidado como um importante canal de luta, denúncia e articulação para os indígenas.

No ano de 2016, em comemoração aos dez anos da criação da CGY, foi realizada, na Terra Indígena Tenonde Porã (SP), a sétima assembleia geral da comissão, a qual contou com a participação de duzentas lideranças Guarani da região sul, sudeste e da Argentina. Esse encontro, além de celebrar a existência da Comissão, serviu para reforçar as demandas históricas de reconhecimento dos direitos territoriais do povo Guarani. Além da luta pelo reconhecimento de suas terras, a CGY segue se reafirmando como principal fórum de articulação das demandas Guarani, com destaque para as áreas de saúde e educação. Nesses encontros, as lideranças têm compartilhado as situações de suas regiões e elaboraram documentos apresentando suas exigências para os órgãos competentes do Estado brasileiro. Conforme relato de Marcos Tupã, coordenador da CGY:

Nossa geração já nasceu com a presença dos juruá (não-indígenas) e nas escolas aprendemos que o Brasil foi descoberto pelos portugueses, mas nós sempre vivemos aqui. Nhanderu criou a Yvyrupa, que é o território para todos os seres humanos e para nós não existem fronteiras, no conceito Guarani a Yvyrupa é uma só. O juruá não entende, ele se apropriou dessa terra, vendeu todos os espaços e com o tal desenvolvimento das barragens, ferrovias, rodovias, continua destruindo tudo. Nós esperamos que os governos possam, pelo menos, reconhecer e respeitar o modo de vida tradicional Guarani. (CTI, 2016, s/n)

No ano de 2018, foi realizada a Assembleia Regional da Comissão Guarani Yvyrupa (CGY), na comunidade Tekoa Pindo Mirim, Terra Indígena Itapuã, município de Viamão/RS. Em geral, essas assembleias são marcadas pela presença dos *Karai*, *Kunhã Karai* (líderes religiosos), os *Xeramoĩ* e *Xejaryi Kuery* (anciãos e anciãs) e pelos (as) caciques dos tekoha, vindos dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Essas assembleias, as grandes reuniões do povo Guarani, como são chamadas, têm como função a articulação da luta pela terra, tendo em vista que a maior demanda do povo Guarani hoje é a demarcação das terras. A luta pela terra evidencia a falta de espaços para viverem suas culturas, suas formas de ocupação, acesso e usufruto das terras. Essa realidade exige que as lideranças indígenas incorporem também em seus discursos a dimensão da luta política. Dessa forma, as lideranças Guarani posicionaram-se contrárias ao Marco Temporal, contra a PEC 215/2000 e o PL 31/2016, cobrando ainda a regularização fundiária das terras adquiridas pelo estado do Rio Grande do Sul, destinadas aos Guarani; exigiram maior empenho dos órgãos de assistência no sentido de assegurar que as políticas públicas sejam desenvolvidas de uma maneira melhor e que as

comunidades tenham acesso às políticas de saúde, educação, atividades produtivas, preservação e proteção do meio ambiente (CIMI, 2018).

Em 2019, foi realizada a oitava Assembleia Geral da Comissão (CGY), em que cerca de 500 lideranças do povo Guarani de todos os Estados do Sul e Sudeste do Brasil, Paraguai e Argentina, estiveram reunidas na Terra Indígena Morro dos Cavalos, no município de Palhoça (SC). Paralelamente à assembleia, foi realizado um encontro de mulheres guarani, com lideranças femininas do movimento indígena nacional, como Sônia Guajajara. Na assembleia, os indígenas colocaram em questão a conjuntura política atual e o enfrentamento contra as iniciativas do governo Bolsonaro de retrocessos sobre os direitos dos povos indígenas, manifestando seu posicionamento oficial por meio de uma carta (CTI, 2019).

1. Repudiamos quaisquer alterações nas estruturas do Governo Federal que tentem colocar para enfraquecer nossos direitos territoriais, como a Medida Provisória 870/2019 e Decreto 9667/2019, que violam nosso direito à Consulta Livre, Prévia e Informada, e através da qual o representante máximo do Poder Executivo pretendia cumprir suas promessas de campanha e garantir que não haja, em sua gestão, nenhum centímetro de terra demarcada para indígenas e quilombola;

2. Denunciamos as propostas do Governo Federal que atacam nossos direitos fundamentais relacionados à saúde indígena, e novamente violam o direito à Consulta Livre Prévia e Informada, além de apagar as nossas especificidades culturais conquistadas com a saúde diferenciada, ao propor a municipalização da saúde indígena, precarizando ainda mais a já mal executada política pública;

3. Nos levantamos contra os retrocessos na Educação, feitos por um Ministério desqualificado que busca a todo custo cortar recursos em todas as áreas e favorecer interesses de empresas privadas, tendo extinguido de saída a SECADI, secretaria que tinha função de promover nossos direitos constitucionais de uma educação indígena, diferenciada e específica para cada um de nossos povos;

4. Por fim, nos manifestamos contra a Reforma da Previdência e nos somamos aos trabalhadores da sociedade brasileira na luta contra a retirada dos nossos direitos historicamente conquistados, particularmente quanto às mudanças na aposentadoria rural, que afetarão profundamente nossas comunidades e nossos anciãos, os xeramõi e xejaryi kuery;

5. Defendemos e lutamos pela demarcação de todas as terras indígenas da Yvyrupa, pelo não retrocesso e garantia dos nossos direitos originários e pela segurança e não criminalização das nossas lideranças. (CGY, 2019, p. 4-5)

O texto destaca a necessidade de defesa para além dos direitos relacionados à terra, diante dos desafios e retrocessos do direito à educação diferenciada, que vem sendo negligenciada pelo Estado brasileiro, como ao saneamento básico e à saúde indígena nas comunidades, para que seja construída e aprofundada de maneira participativa. A luta tem



sido para que a política de atendimento à saúde indígena não seja desmontada, desfinanciada e desmembrada para os municípios.

### 3.2 DEMANDAS INDÍGENAS PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A constituição dos espaços participativos dos indígenas no Brasil, do ponto de vista da democracia participativa, é bastante recente e desenvolve-se atendendo a condições muito específicas de cada povo e suas demandas nas diferentes áreas do cotidiano de vida. Abordamos, anteriormente, alguns desses espaços, como se constituem e seus objetivos. Para além desses espaços mais específicos (saúde indígena, educação indígena, por exemplo), existe ainda o estímulo e a participação desses povos ou entidades de apoio em outros espaços de discussão das políticas sociais mais gerais, por exemplo, nas conferências de saúde, educação, assistência social, meio ambiente etc. Diante disso, interessa-nos dar atenção para as demandas indígenas sobre a política de assistência social.

Historicamente, a assistência social começa a ser inscrita no âmbito da política pública em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, definida como direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, com objetivo de prover os mínimos sociais, efetivada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade a fim de garantir o atendimento das necessidades básicas da população (BRASIL, 1993).

Para Yazbek (1998, p. 55), a LOAS “expressa uma mudança fundamental na concepção da Assistência Social que se afirma como direito, como uma das políticas estratégicas de combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade em que vive grande parte da população brasileira”. A LOAS buscou estabelecer uma gestão descentralizada e democratizada da assistência social a partir da relação participativa entre os três níveis de governo com a sociedade, de maneira que se constitui em um dos avanços fundamentais para a incorporação de novos elementos no debate em torno dessa política (SPOSATI, 2001).

Em 2003, foi realizada, em Brasília, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, objetivando construir e implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para que fossem normatizadas as atribuições dos municípios, estados e federação, a fim de criar uma rede de atendimento para que a Assistência Social fosse efetivada como política pública, concretizando as diretrizes previstas na LOAS. Em 2004,

cumprindo a deliberação da IV Conferência Nacional, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentou a proposta da política que foi aprovada pelo Conselho Nacional, definindo, assim, as bases para o novo modelo de gestão da Política de Assistência Social em todo o território nacional, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, constituído pelos seguintes princípios democráticos.

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p. 8)

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, por meio da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, estabelece que as ações no campo da assistência social devem ser articuladas com outras políticas públicas: “A PNAS/2004 aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida” (BRASIL, 2005, p. 16).

Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, que define os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre as três esferas de governo e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando à implementação e consolidação do SUAS no Brasil. Nesse sentido, a normativa apresenta a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo e seus níveis de gestão; define as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e suas articulações; a relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005).

De acordo com Sposati (2004), a Assistência Social, como política de Estado, é uma condição para o alargamento e crescimento do complexo sistema de bem-estar social, que é constitucionalmente concebido como seguridade social. Ademais, enquanto política pública, deve manter ativa uma rede de serviços para a garantia da proteção social no

território brasileiro. O paradigma do direito, em que se deve fundamentar a construção do SUAS, está expresso no princípio constitucional do direito socioassistencial como proteção de seguridade social, regulado pelo Estado como direito de todo o cidadão.

Desse modo, a assistência social passa a ser reconhecida como política, operacionalizada de forma integrada às outras políticas setoriais, constituindo o tripé da seguridade social, com a saúde como direito universal, a previdência social de caráter contributivo e a Assistência Social para quem dela necessitar. A LOAS propôs mudanças significativas na forma da condução da política pública da assistência social, entendida como direito do cidadão, prevendo o acesso igualitário e a universalização do atendimento.

A política de assistência social também passou a estar estruturada em dois níveis, da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, de Média e Alta Complexidade. A Proteção Social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio de potencialidades e aquisições; há também o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo destinada à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2005).

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (BRASIL, 2005, p. 35).

Os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS<sup>3</sup>, de acordo com Política Nacional de Assistência Social – PNAS, são uma unidade pública estatal situada estrategicamente em territórios com maiores índices de vulnerabilidade social. Desenvolvem serviços de proteção social básica, além de organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

Na proteção social básica, os Centros de Referência da Assistência Social são considerados porta de entrada para quem necessita de atendimento por essa política, sendo uma unidade que possibilita o acesso de um grande quantitativo de famílias à rede de proteção social de assistência social disponível no território. Para a identificação dessas

---

<sup>3</sup> Atualmente, existem 8.466 CRAS em todo o território brasileiro (BRASIL, 2021).

famílias, que acessam os serviços, programas, projetos e benefícios da política, é utilizado um importante instrumento que reúne informações socioeconômicas das famílias, o Cadastro Único.

O Cadastro Único para Programas Sociais (renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e/ou até três salários mínimos por família) foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, e revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, em que, em seu Art. 2º, define o Cadastro Único como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, voltados ao atendimento desse público. Um dos programas vinculados ao Cadastro Único é o **Programa Bolsa Família**, que é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, o qual beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza<sup>4</sup>.

Os dados atualizados e disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS, 2021) apontam que, até junho desse ano, havia 30.323.524 milhões de famílias inscritas no Cadastro único. Desse total de famílias, 14.718.690 milhões estão em situação de extrema pobreza, 2.856.908 milhões em situação de pobreza e 6.383.141 milhões na condição de baixa renda.

O relatório também apresenta os dados sobre as famílias indígenas, inscritas no Cadastro Único, sendo 174.081 mil famílias inscritas e, desse total, 134.020 mil famílias estão inscritas no Programa Bolsa Família, estando na situação de pobreza e extrema pobreza.

Já no estado do Paraná, até junho de 2021 o número de famílias inscritas no cadastro único era de 1.372.020 e, desse total, 357.496 mil famílias estão na situação de extrema pobreza, 161.017 na situação de pobreza e 448.643 mil famílias são de baixa renda. Em relação à população indígena no estado, 4.495 mil famílias estão inscritas no cadastro único e 3.419 mil estão na situação de pobreza e pobreza extrema, inseridas no Programa Bolsa Família. Em Guaíra- PR, até junho de 2021, 4.747 mil famílias estavam inscritas no Cadastro único, sendo 491 famílias em situação de extrema pobreza, 532 em situação de pobreza e 2.295 mil famílias de baixa renda. Em relação à população indígena

---

<sup>4</sup> Consideram-se famílias em situação de pobreza aquelas com renda familiar per capita mensal de até 178,00 reais e de extrema pobreza aquelas com renda familiar per capita mensal de até 89,00 reais.

do município, 414 famílias estão inscritas no cadastro único, sendo 294 famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema inserida no Programa Bolsa Família.

Outro importante dado disponível é em relação aos beneficiários (as) do Benefício de Prestação Continuada (valor pago é de um salário mínimo), sendo um benefício assistencial (prestado pelo INSS) de transferência direta de renda para pessoas com deficiência e idosos acima de 65 anos, que tenham renda mensal inferior a um quarto do salário mínimo. Em Guaíra- PR, até junho de 2021, 1.154 pessoas recebiam o BPC, sendo 563 pessoas com deficiência e 591 pessoas idosas (Os dados não mostram quantas dessas pessoas beneficiárias são indígenas).

No outro nível de proteção social, a especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005).

Os serviços de média complexidade são aqueles de “atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”. O atendimento de Proteção Social Especial de média complexidade difere-se da Proteção básica, porque se “trata de um atendimento dirigido às soluções de violação de direitos. Os serviços de alta complexidade garantem proteção integral de famílias e indivíduos que se encontram em situação de ameaça, ou sem referência e precisam ser retirados do seu núcleo familiar, comunitário” (BRASIL, 2005, p. 38).

Não há como negar os importantes avanços sobre a proteção social brasileira no âmbito da assistência social. De acordo com Sposati (2009), ainda é necessário fortalecer a gestão estatal fundada em princípios e valores sociais enquanto direitos sociais, cidadania e dever de Estado que historicamente não fazem parte das práticas sociais no Brasil. Desse modo, para a plena efetivação da política de assistência social, é preciso que cada esfera de governo construa um plano de ação e pense racionalmente na totalidade das necessidades de proteção social, propondo o que vai ser realizado e submeta essa decisão para aprovação de um conselho de constituição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. “O modelo de proteção social não contributiva não é o continuísmo de velhas práticas assistencialistas, do modo de gestão tecnocrático que não leva em conta direitos sociais da população e a democracia na gestão” (SPOSATI, 2009, p.19).

Desse modo, a participação da população e dos usuários da política constitui-se enquanto diretriz descrita em lei, como prevê a Loas, por meio da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993); da mesma forma, também prevê a organização do SUAS por meio da “gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas [...], com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação” (BRASIL, 2005, p. 40).

Desse modo, como já apresentado anteriormente, a constituição dos espaços democráticos, denominados como instituições de participação – reconhecidos e instituídos pela Constituição Federal de 1988 -, é relevante, visto que são importantes espaços de participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação das políticas, como ocorre, por exemplo, nos processos conferencistas. Para além do que está estabelecido em lei, é necessário também que a população em geral seja incentivada a participar desses processos, principalmente aqueles grupos historicamente excluídos e invisibilizados, como é o caso das populações indígenas. Dessa forma, destacamos a deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Helena-PR que, pelo segundo ano consecutivo de conferência, garantiu, pela Resolução nº 026/2021, uma vaga para a representação indígena na condição de usuário.

Art. 5º Participação na XIII Conferência Municipal de Assistência Social [...] aqueles formalmente credenciados como representantes de usuários e organizações de usuários, dos trabalhadores do setor e entidades ou organizações de Assistência Social. [...] 1 Representação Indígena (CMAS, 2021, p.47).

O interesse expresso para que a participação indígena se efetive para além do que estabelecem as normas é um passo importante para que, de fato, essa participação aconteça. Além disso, as propostas deliberadas em conferência podem identificar essa necessidade e pactuar para que quantitativa e qualitativamente aumente a participação dos sujeitos nos espaços participativos, a exemplo do que foi deliberado na XI Conferência Municipal de Assistência Social, em Guaíra, no ano de 2015, quando propôs a necessidade de “criar espaços de discussão descentralizados para incentivar a participação da população e dos usuários da política de assistência social por meio de fóruns, conselhos

locais, comitês, buscando estratégias para envolver as comunidades [...] (CMAS, 2015, p. 2).

Essa conferência contou com a participação de uma representação indígena e a proposta que se destaca apresenta a necessidade da “Criação e implementação de uma equipe de trabalho para trabalhar exclusivamente com as comunidades tradicionais” (CMAS, 2015, p. 2). Essa proposta expressa o quantitativo de demandas indígenas no cotidiano profissional, diante do grande número de famílias indígenas e em situação de vulnerabilidade, sendo 414 famílias inscritas no cadastro único, como já destacamos anteriormente. Além do quantitativo de demandas, existe a necessidade de um olhar mais atento para as particularidades culturais e territoriais do povo Guarani, exigindo novas e diferentes abordagens profissionais.

Já no ano de 2019<sup>5</sup>, foi realizada a XI Conferência Municipal de Assistência Social em Guaíra, que contou com maior participação indígena, com total de sete representantes e teve destaque para as propostas que visam, ainda, ampliar o quantitativo de profissionais na operacionalização da Política de Assistência Social, com a implementação de mais um CRAS; ademais, busca-se a existência de uma equipe volante, a fim de ampliar o atendimento para as comunidades e distritos. É importante a reflexão sobre essa proposta de implantação de equipe volante principalmente pela distância das comunidades indígenas (e outras também) do único CRAS de Guaíra. Além da distância, a maioria dos indígenas, que necessita de atendimentos, precisa percorrer grandes distâncias a pé, situação que piora quando precisam carregar cestas básicas, por exemplo.

Outra importante proposta aprovada na conferência foi sobre a necessidade de estruturação e manutenção dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos por meio da melhoria dos espaços, equipamentos e de equipe técnica especializada para atender à demanda de forma adequada, bem como expandir a oferta desse serviço para territórios indígenas, quilombolas etc. (CMAS, 2019).

Já no âmbito estadual, a VI Conferência Estadual da Assistência Social<sup>6</sup>, realizada no ano de 2005, deliberou pela implantação de CRAS Rural, em comunidades indígenas,

---

<sup>5</sup> Não encontramos registros das propostas da X Conferência, realizada em 2017; os relatórios das conferências realizadas em 2011 e 2015 não fazem menção a propostas e participação indígena.

<sup>6</sup> Não foi possível identificar se teve participação de indígenas nesse encontro. No ano de 2007, foi realizada a VII Conferência Estadual de Assistência Social, mas não identificamos nenhuma proposta específica para as comunidades indígenas, nem a participação de indígenas, assim como aconteceu na X Conferência Estadual de Assistência Social, realizada no ano de 2013.

quilombolas, assentamentos e fronteiras (CEAS, 2005). No ano de 2009, foi realizada a VIII Conferência Estadual de Assistência Social, que definiu uma proposta no eixo de controle Social, participação popular e gestão interna, especificando a necessidade de articulação da rede, dos serviços, programas e projetos da política de assistência social, com prioridade para os trabalhos que visam fortalecer o protagonismo e a autonomia dos usuários das áreas urbanas, rurais, comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, ribeirinhas, entre outras. Além disso, pactuou-se para que sejam incentivados e fortalecidos “os movimentos sociais, as comunidades tradicionais e os moradores da área rural e as lideranças comunitárias, ampliando e divulgando nos espaços de participação dos usuários no planejamento e avaliação da Política de Assistência Social” (CEAS, 2009, p.19).

No ano de 2011, foi realizada a IX Conferência Estadual de Assistência Social, não tendo nenhuma proposta específica para as comunidades indígenas. Uma única proposta mais geral deliberada, que se refere às comunidades tradicionais, no geral, definiu a atribuição de responsabilidade aos entes federados para garantir a geração de trabalho e renda, com maior diversidade, bem como frequência de cursos e programas de inclusão produtiva nas modalidades de cooperativismo, associativismo, economia solidária, arranjos produtivos etc. Destacamos que, nessa conferência, esteve presente a vice-cacique e professora indígena, Paulina Martines Benites, da comunidade indígena Tekohá Yhovy, do município de Guaíra (CEAS, 2011).

Já na XI Conferência de Assistência Social, realizada no ano de 2015, pactuou-se a implantação de serviços regionalizados e qualificação dos serviços socioassistenciais para o atendimento aos migrantes, povos e comunidades tradicionais e refugiados, além do aumento na destinação de recursos e cofinanciamento para o atendimento dessa população (CEAS, 2015).

Em 2017, na XII Conferência de Assistência Social, foi apresentada e deliberada a necessidade de qualificação dos serviços socioassistenciais e criação de um programa para o atendimento específico aos povos e comunidades tradicionais, como os indígenas, a fim de garantir que os serviços e programas socioassistenciais sejam executados à população rural e comunidades de difícil acesso, incluindo o atendimento a comunidades tradicionais, grupos específicos e indígenas, por meio da ampliação das equipes volantes, (CEAS, 2017), proposta que, como vimos, é uma necessidade específica da realidade de Guaíra.



De acordo com o Censo Suas (2019), dos 8357 CRAS que responderam ao questionário, 1304 possuem equipes volante para atendimento de populações em áreas extensas ou isoladas (44 equipes a mais desde o último Censo de 2018). Desse total de equipes, 825 afirmam que atendem a territórios localizados na área rural, sendo 236 equipes atendendo, especificamente, populações indígenas. A maioria dos atendimentos tem como objetivos: atendimento particularizado de famílias ou indivíduos, atendimento em atividade coletiva de caráter continuado (oficinas do PAIF, SCFV), atendimento em atividade coletiva de caráter não-continuado (palestras), cadastramento/atualização cadastral, concessão de benefício eventual, ações para obtenção de documentação pessoal, encaminhamento para o BPC, encaminhamentos para rede setorial e intersetorial, visitas domiciliares (BRASIL, 2020).

No panorama mais geral, dos 8357 CRAS participantes do Censo Suas (2019), 2731 afirmaram que existem povos e comunidades tradicionais em seus territórios de abrangência. Desse total, 738 CRAS afirmam que indígenas compõem esse grupo de povos e comunidades. Considerando que o Censo Suas (2019) identificou 236 equipes volante (referenciada a um CRAS), que atendem povos indígenas, é necessário que se avance ainda mais para que essas equipes sejam ampliadas, garantido maior e melhor atendimento às populações indígenas.

Nas conferências nacionais de assistência social, as demandas (para) indígenas são bastante amplas, diversas e, por vezes, particulares pela regionalidade cultural e territorial. No ano de 2011, foi realizada a VIII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema “Avançando na Consolidação do Sistema Único de Assistência Social com a Valorização dos Trabalhadores e a Qualificação da Gestão dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios”. Destaca-se a necessidade de implantação e implementação de CRAS e CREAS itinerantes e serviços com equipes volantes, com a participação efetiva dos usuários, para atendimento às populações e comunidades tradicionais. Além disso, é preciso haver a garantia da ampliação do número de delegados nas Conferências de Assistência Social, nas três esferas de governo e no Distrito Federal, para efetivar maior mobilização, bem como participação de povos e comunidades tradicionais, assegurando equidade nas condições de participação (CNAS, 2011).

Na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2013, identificamos uma proposta que definiu a realização de diagnóstico das comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais de cada município. Sugere-se, ainda, a contratação

de moradores desses territórios para apoiar a equipe técnica do SUAS na interlocução com a comunidade local (CNAS, 2013).

A plenária da região sul apresentou algumas propostas na X Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2015, com destaque para a necessidade de aperfeiçoar o apoio técnico da União e estados, priorizando a orientação e assessoria técnica às entidades e aos serviços que atendam mulheres e jovens da zona rural e urbana, população indígena, quilombolas e pessoas com deficiência. Tais ações visam promover a integração ao mundo do trabalho, a fim de que sejam criadas equipes multidisciplinares volantes, que atendam povos tradicionais, assentamentos, imigrantes e população rural, por meio de cofinanciamento estadual e federal para estruturas e veículos nos municípios, independentemente do número de habitantes, porte dos municípios e extensão territorial, como já destacaram as conferências municipal e estadual (CNAS, 2015).

Na XI Conferência Nacional, realizada no ano de 2017, que teve como tema a Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS, destacamos as propostas que visam fortalecer os conselhos de assistência social nos três níveis de governo, como instâncias deliberativas que possibilitem a participação e o controle social do SUAS, efetivando a participação e representação das diferentes populações, dentre elas, os povos tradicionais, a fim de respeitar e fazer cumprir suas decisões (CNAS, 2019).

Novamente, foi apontada a necessidade de ampliar a oferta de equipes volantes, visto que a proposta prioriza os municípios de pequeno porte 1 e 2; também, nos municípios de médio e grande porte, visam ao atendimento às comunidades e povos tradicionais, com assentamentos e áreas de alto contingente de conjuntos habitacionais populares. A outra proposta pactua a necessidade de ampliação dos recursos para cofinanciamento de todos os serviços com a possibilidade de acréscimos nos repasses aos municípios com territórios espalhados e isolados, considerando as particularidades daqueles com fator amazônico, comunidades e povos tradicionais, assentamentos rurais e regiões de fronteira internacional (CNAS,2019)<sup>7</sup>.

O CNAS aprovou, em maio de 2016, o II Plano Decenal Da Assistência Social 2016-2026, com o tema “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”, tendo como objetivo servir de parâmetro orientador para estabelecer o Pacto de Aprimoramento do

---

<sup>7</sup> Nos registros publicados pelos Conselhos Estadual e Nacional, não foi possível identificar se os encontros contaram com participação de indígenas. O CNAS realizou, em 2015, a caracterização do perfil dos participantes da Conferência, no entanto, não houve especificação indígena. As fichas de inscrição disponibilizadas pelo CEAS também não possuem campos para essas especificações.

SUAS e dos Planos municipais, estaduais e federal da Assistência Social. Dentre os objetivos estratégicos, destacamos a necessidade de considerar, na regulação do SUAS, as diversidades e especificidades de usuários da política, como os indígenas, e as diversidades e especificidades territoriais. No plano, também está prevista a ampliação e qualificação das equipes volantes, básicas e especializadas, além da infraestrutura necessária para o atendimento a povos e comunidades tradicionais (CNAS, 2016).

Além das propostas apresentadas nas conferências de assistência social, existem outras demandas indígenas sobre a política de assistência social pactuadas nas conferências específicas dos povos indígenas, como é o caso da Conferência Nacional de Política Indigenista (2015) já citada. Naquele encontro, deliberou-se para que o Ministério da Justiça crie mecanismos de informação, acesso e desburocratização dos programas sociais desenvolvidos nos âmbitos municipais, estaduais e federal, garantindo a participação das lideranças indígenas, de maneira que sejam contemplados todos os Povos Indígenas nos programas e projetos sociais existentes, independentemente da condição territorial (demarcada ou não), além de promover discussão para implementar uma reformulação na legislação da política de assistência social e previdenciária específica para os povos indígenas. Isso para garantir a consulta aos povos indígenas no processo de formulação e gestão de programas que fortaleçam os direitos individuais, autonomia e desenvolvimento das comunidades (FUNAI, 2017).

Outra deliberação estabelece a necessidade da realização de estudos em conjunto com os povos indígenas, sobre a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, sugerindo também a criação e a implementação de um subsistema específico indígena, no âmbito do SUAS, além de qualificar profissionais da rede socioassistencial, considerando as particularidades culturais das famílias e indivíduos indígenas. Também, apontam a necessidade da participação indígena no planejamento e avaliação da política de assistência social, bem como na capacitação de profissionais que já trabalham nos equipamentos do SUAS, garantindo atendimento na língua dos povos dos territórios de abrangência, com as devidas adaptações das ofertas às peculiaridades locais (FUNAI, 2017).

Em relação à capacitação e qualificação de profissionais do SUAS, que atendem povos indígenas, foram publicadas, em 2017, pelo MDS, algumas orientações para o trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica. Dentre as orientações, destaca-se que a gestão municipal da Assistência Social precisa desenvolver uma política permanente de formação profissional para o trabalho social com indígenas. Para isso, é

fundamental que tenha ‘capacitação ou assessoria antropológica para as equipes técnicas, com a presença de integrante com conhecimentos específicos sobre os povos indígenas envolvidos’ (BRASIL, 2017, p. 53).

Em situações em que não haja a possibilidade de o antropólogo (a) compor a equipe para as capacitações e assessorias, é recomendado que o poder público municipal faça convênios com as universidades e institutos federais, que tenham Departamentos de Ciências Sociais e cursos de pós-graduação em Antropologia. As estratégias desenvolvidas para as capacitações e assessorias de âmbito antropológico devem ser desenvolvidas a partir das necessidades e particularidades de cada município, povos indígenas e seus territórios (BRASIL, 2017).

No ano de 2011, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou uma Resolução (nº 17) reconhecendo profissionais de antropologia e da sociologia como categorias profissionais de nível superior que poderão compor a gestão do SUAS e equipes de referência dos serviços socioassistenciais, considerando as especificidades e particularidades locais e regionais do território e as necessidades dos usuários da política, com objetivo de aperfeiçoar e qualificar os serviços socioassistenciais (CNAS, 2011).

Os dados do Censo Suas de 2019 identificaram 8 profissionais da antropologia compondo equipe técnica em CRAS, sendo um na região norte, cinco na região nordeste e dois na região sudeste. Já profissionais da sociologia, são 91, mas o Censo não identificou as regiões de atuação. Em relação à capacitação profissional, o Censo apontou que 1282 CRAS tiveram profissionais que participaram de capacitação envolvendo a temática indígena.

Diante das propostas apresentadas e aprovadas nas conferências de assistência social relacionadas aos povos indígenas, evidencia-se, como questão central, a necessidade de ampliação de equipamentos e recursos humanos para atender a essas famílias, com destaque para as equipes volantes. Existem, nessas propostas, a preocupação sobre como a política deve chegar para as comunidades indígenas, que, em sua maioria, estão em áreas rurais e distantes dos centros urbanos onde estão localizados os equipamentos da assistência social. É possível afirmar que essas propostas partem de profissionais que atendem famílias indígenas em seus territórios e que, pela quantidade de demandas no cotidiano profissional, não dão conta de responder às necessidades específicas e particulares postas pela realidade indígena.

Ainda, pelos documentos estudados que foram disponibilizados pelos conselhos municipal, estadual e nacional, não foi possível identificar participações ativas de

indígenas e demandas como aquelas apresentadas por essas comunidades tradicionais na primeira Conferência Nacional de Política Indigenista. Para os indígenas, as discussões podem ir além de como a política deve chegar às comunidades, o que não significa que essa não seja uma questão fundamental para que haja ainda mais avanços no atendimento dessas populações.

Nesse sentido, os desafios apresentados pelos indígenas, em 2015, na primeira Conferência, referem-se, de uma maneira mais geral, sobre como de fato os usuários, as famílias, as lideranças e as comunidades indígenas podem tornar-se sujeitos ativos em todos os processos de discussão, elaboração e desenvolvimento da política. Sobre essa questão, os indígenas destacam a necessidade de “participação direta na elaboração, assegurando o acompanhamento das comunidades beneficiadas, levando em conta os aspectos tradicional e cultural, a fim de evitar tendências integracionistas, respeitando a autodeterminação dos povos” (FUNAI, 2015).

Em relação a essa participação direta para os indígenas, isso pode acontecer por conta da garantia da “representatividade dos Povos Indígenas nas diversas instâncias governamentais, sendo assegurada a cadeira indígena dentro de todos os Conselhos [...] e, pode e deve ir além desses espaços como a garantia “cargos e cadeiras exclusivamente para cidadãos indígenas em Secretarias [...] que tratem direta ou indiretamente de questões indígenas” (FUNAI, 2015).

Para as equipes de trabalho, que atendem essas populações e para as famílias atendidas, pode ser extremamente positiva a contratação de profissionais indígenas na gestão (ou não) da política, seja pelo planejamento e execução de projetos, programas, serviços, pela facilidade do diálogo na língua materna etc. Nesse sentido, é importante também que se garantam “vagas e concursos públicos por etnias via contratação nos órgãos públicos que atendem os povos indígenas como: CRAS, INSS, Cartório, entre outros, a fim de trabalhar em órgãos ligados às políticas indigenistas (FUNAI, SESAI, Prefeituras, CRE.)” (FUNAI, 2015).

Dessa forma, as reflexões dos povos indígenas sobre a política de assistência social devem ser ressaltadas, no sentido de que, enquanto usuários e também sujeitos ativos, percebem as mudanças necessárias para o melhor atendimento das necessidades existentes dentro das comunidades. Nem sempre os (as) profissionais que atendem essas famílias conseguem apreender ou compreender as dinâmicas que se desenvolvem dentro desses territórios, para elaborar projetos, desenvolver programas etc. Por esse motivo, os indígenas pactuaram, na conferência, que seja priorizada a produção de estudos, “[...] em

conjunto com os povos indígenas, sobre a oferta de benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais [...]” (FUNAI, 2015).

A assistência social tem a oportunidade de melhorar, mas como o nosso povo quer. Branco escreve. Mas o Guarani vai adiante. Vocês só acompanham. Vocês que fizeram as leis e não o índio. Por isso vocês precisam explicar a lei, que a comunidade fica sabendo. A comunidade precisa saber. Também precisa falar com as famílias (STACS, 2002, p.18).

Destacam, ainda, a necessidade de melhor qualificação da rede socioassistencial, contratação preferencial de profissionais indígenas e/ou de profissionais com experiência com povos indígenas para os equipamentos que atendem essas populações, além de garantia de atendimento na língua dos povos dos territórios, com as devidas adaptações das ofertas às peculiaridades locais. Essas demandas indígenas merecem atenção e recaem diretamente sobre a relação dos profissionais com as famílias atendidas no território. Em Guaíba, por exemplo, profissionais assistentes sociais têm apontado que possuem dificuldade no atendimento às famílias por conta da língua e cultura Guarani, bem como pela falta de formação ou capacitação para atender essa população, não tendo, assim, nenhum tipo de abordagem específica ou diferenciada (NIEDERMAYER, 2018).

Do total de propostas deliberadas nessa conferência de política indigenista, a grande maioria destaca essa necessidade de participação ativa dos indígenas em todos os processos e etapas das políticas, não especificamente da assistência social. É imprescindível que todas as ações delineadas devem ser fruto do diálogo com os povos, em respeito à autonomia das comunidades. Isso é destacado pelo líder Mbyá- Guarani, da aldeia de Riozinho- RS, apresentado pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS) do estado do Rio Grande do Sul.

O que acaba com o povo indígena? O que acaba com os indígenas é que o branco, que estudou, muitas vezes quer fazer tudo sozinho. É isso que acaba com nós Guarani hoje. Porque, se não planeja junto com a comunidade, a comunidade diz: não é isso que nós queria. Aí, o que se faz fica tudo perdido. O trabalho fica perdido. Mas quem é que perde? Quem perde somos nós (STACS, 2002, p.18).

Além da ênfase dada para o fortalecimento da participação indígena, outro ponto, que merece destaque, imprescindível para pensar a autonomia e qualidade de vida dos povos tradicionais e que esteve presente em sessenta propostas deliberadas na conferência, é a defesa do território, maior e mais significativa demanda para todas as comunidades indígenas. É fundamental, em qualquer discussão e reflexão sobre os povos indígenas, fazer menção a essa questão, que é central.

É importante que entenda o que é vida para o Guarani. Será que é comida? Onde se prepara os alimentos? O alimento é a alegria, a felicidade, a paz, a energia do povo. Os povos indígenas sabem como agir. Não se pode fazer uma política sozinho, mas frente a frente. Mas também é necessário pedir o principal, que é a demarcação das terras (STACS, 2002, p.18).

Em muitas situações, pouco se avança no desenvolvimento de qualquer política pela questão territorial, como aponta uma assistente social do CRAS de Guaíra. A condição jurídica do território “interfere significativamente, pois ações de fomento e desenvolvimento as atividades rurais poderiam ser desenvolvidas e não o são pois a terra não é regularizada” (NIEDERMAYER, 2018).

O território indígena, especialmente para o povo Guarani, é compreendido como instituição divina, dada por *Nhanderú*, o Deus Guarani; é nesse lugar oferecido que os indígenas desenvolvem sua cultura. Hoje, o povo Guarani refere-se ao seu território como *tekoha*, “uma junção semântica do termo **teko** (modo de ser) com o sufixo verbal **há** (causa, fim, lugar etc.); pode também ser traduzido como o lugar de moradia das leis, dos costumes, o lugar onde se realiza o modo de ser Guarani ” (PARMIGIANI, 2015, p. 147). De acordo com a liderança Indígena Ilson soares, Cacique da aldeia Tekoha Y’Hovy:

Nosso principal objetivo por querer a terra é a gente não perder a nossa cultura. A cultura é uma única coisa que sobrou pra nós, o resto já foi tirado de nós. Está se tentando tirar mais ainda que é a cultura que a gente ainda tem. Muitas vezes a gente é julgado como um povo que não conhece mais a cultura, mas talvez a culpa seja da falta de um espaço, da falta de uma aldeia demarcada, pra gente ter a nossa própria autonomia. A gente precisa de um espaço onde a gente possa ser guarani. Do jeito que a gente é. Nosso motivo é bem simples, a gente não quer que a nossa cultura, o nosso ser, se perca (BRASIL, 2013, p. 2).

Fica evidente que a existência cultural indígena efetiva-se pela existência do território e essa leitura é necessária quando qualquer política social chega às comunidades tradicionais. Também, é importante lembrar que, dentro de cada comunidade indígena, existe “um foro de decisões da comunidade local, uma espécie de microassembleia de uma democracia em escala local” (PIMENTEL, 2012, p. 235). Isso significa que, em cada comunidade, em cada território, existe constituído um espaço de diálogo, participação e deliberação. Essa organização comunitária é um elemento importante da dimensão cultural e política. Portanto, defender os espaços de participação, para além daqueles formalmente instituídos, significa necessariamente defender a existência do território indígena.

Enquanto categoria profissional e sujeitos ativos construtores das mais diversas instituições de participação, é preciso fortalecer a articulação e apoio às lutas dos movimentos indígenas pelo direito ao território e autonomia, seja por moções em conferências, maior incentivo à participação ativa em todos os espaços de discussões e um profundo exercício do diálogo com cada sujeito, família e comunidade indígena. As reflexões sobre as propostas deliberadas mostram que os avanços necessários não são simples e fáceis. Pensar na realidade indígena implica múltiplas análises diante da imensa diversidade cultural e territorial.

Sobre o modo de vida do Povo Guarani, a mobilidade entre os territórios é uma das principais características culturais, tendo sido mais desenvolvida antes do Período Colonial, quando ainda não eram obrigados a se fixar num território, definindo um espaço circunscrito de ocupação. “As migrações são elementos constitutivos da forma como os Guarani se relacionam com o espaço. Fundamentadas em elementos mitológicos e históricos as migrações, registradas pela arqueologia, continuam a fazer parte da cultura desse povo” (NETO *et al.* 2016, p. 387). Diante disso, é comum famílias indígenas permanecerem fora da sua comunidade por algum tempo e depois retornarem.

Quando são definidos critérios para acesso a alguma política ou programa para essas famílias, é importante considerar essas características culturais. Por exemplo, famílias que acessam o Programa Bolsa Família e mudam de território, sem fazer nova atualização cadastral, podem ter o benefício de transferência de renda bloqueado. Em se tratando de famílias indígenas que acessam esse programa, é preciso ter uma leitura diferenciada dessa realidade.

Também, é preciso pontuar sobre o nível de participação indígena nas conferências de assistência social. A participação ocorre, como vimos, mas ainda com pouca expressão seja pelo quantitativo e pela profundidade das questões propostas. Obviamente, a maior participação vai sempre ocorrer nas conferências indígenas, em que existe maior abertura e possibilidade de discutir questões que são específicas do cotidiano de vida desses povos. Talvez, nossos esforços para garantir a participação indígena nas conferências de assistência social possam também ser direcionados para o fortalecimento e articulação das conferências de política indigenista, espaço que, de fato, expressa a capacidade de organização, participação ativa desses sujeitos, em que existe a possibilidade de melhor debater as necessidades das populações indígenas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi elaborada com o objetivo de identificar as demandas indígenas para a política de assistência social e a participação dessa população tradicional nas instituições de participação social, especificamente nas conferências, considerando a participação social, direito instituído pela Constituição Federal de 1988.

Essa mesma Constituição Federal também representou um importante passo para a garantia dos direitos dos povos tradicionais, principalmente, no reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas. Além disso, o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, são importantes documentos que expressam avanços contemporâneos sobre a garantia e defesa dos direitos dos povos indígenas, com destaque para a efetivação da participação desses povos, a fim de decidirem sobre todos os processos que afetam suas comunidades e territórios.

Quando falamos de povos indígenas, é preciso atenção para não incorrer em uma análise simplista e generalista. Devemos considerar a enorme diversidade de culturas, modos de vida e organização dos 254 diferentes povos indígenas que existem no Brasil. Isso significa que cada povo possui uma organização própria, com demandas específicas e diferentes formas de construir seus espaços de participação. Essas organizações e movimentos indígenas têm como objetivo construir estratégias e ações, articulando-as com as demais comunidades, organizações e povos indígenas para defender seus direitos e interesses coletivos. É possível afirmar que essa população tradicional possui grande capacidade de organização política e tem alcançado importantes avanços, principalmente, pelas mobilizações e lutas com destaque para as áreas de educação, saúde e defesa dos territórios.

O processo de redemocratização da década de 1980 garantiu o estabelecimento das instituições de participação, de forma que tem servido como mecanismos formais de participação social, sendo uma das principais vias políticas para a construção e efetivação dos direitos de vários grupos, como os indígenas. Esse grupo específico, historicamente e culturalmente, possui em seus territórios espaços participativos informais. No entanto, apresentam o entendimento de reivindicar a participação nesses espaços formais com objetivo de avançar na conquista de direitos, sejam universais ou específicos. Por isso, os povos indígenas realizam conferências, temáticas ou não, de forma que têm lutado para que o governo viabilize a realização de novas conferências.

Para os povos indígenas, o processo de participação ocorre também pelas associações com outros movimentos sociais, articulações dos movimentos indígenas regionais e nacionais, comissões específicas do seu povo, como é o caso da Comissão Guarani Yvyrupa, do povo Guarani. Compreendem a luta pelo território para além dos processos jurídicos, envolvendo, assim, a continuidade de realização das suas assembleias e maior articulação de base para que as mobilizações possam pressionar o Estado pela garantia e manutenção dos direitos indígenas já conquistados.

Esses espaços de participação dos povos indígenas são fundamentais para compreender suas demandas, bandeiras de luta e reconhecer os povos indígenas como sujeitos ativos nos processos de construção das políticas públicas. Destacamos, neste trabalho, a primeira e segunda Conferência Nacional dos Povos Indígenas (2001- sendo essa convocada e organizada pelos povos indígenas; 2006, convocada pelo governo federal com organização da FUNAI); e a primeira Conferência Nacional de Política Indigenista, realizada no ano de 2015.

Dentre os desafios para essas populações, nesses espaços institucionalizados de participação, destacamos a sua continuidade. Depois dessas conferências (inclusive, foi deliberado enquanto proposta que o Estado convoque e organize outras etapas desses encontros, como a segunda Conferência Nacional de Política Indigenista), nenhum outro subsequente a esses foi convocado e realizado. Foram realizadas conferências temáticas, mas é importante que se efetivem essas de caráter mais geral para discutir, por exemplo, as demandas indígenas à política de assistência social.

As demandas indígenas para essa política, identificadas nos relatórios da primeira Conferência Nacional de Política Indigenista, revelam a necessidade de um olhar mais atento para a realidade indígena e seus territórios. É fundamental refletir sobre essas propostas trazidas pelo conjunto para pensar junto com esses sujeitos as mudanças necessárias à política de assistência social, com o objetivo de “tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas” (BRASIL, 2005, p.16).

No ano de 2020, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou uma resolução sobre o acesso de famílias indígenas aos benefícios e serviços ofertados no âmbito da Rede Socioassistencial, destacando o respeito à participação e autonomia dessa população, como ressaltado no artigo terceiro, que define a inclusão de famílias indígenas nos serviços e benefícios oferecidos pela Rede Socioassistencial. Isso sempre observando o direito à autodeterminação, para que possam decidir sobre suas prioridades de

desenvolvimento, devendo o Estado garantir a participação livre, consentida e informada sobre as políticas públicas. Além disso, o artigo quinto destaca que os órgãos gestores responsáveis pela prestação de informação sobre os serviços e benefícios da Rede Socioassistencial devem fazê-lo em linguagem acessível, além de promover divulgação pública de modo amplo entre as famílias indígenas, garantindo a participação do maior número possível de famílias nos processos de discussão, elaboração e implementação dos serviços nos territórios (CNAS, 2020).

Sabemos que o SUAS ainda tem um longo caminho a percorrer no reconhecimento das populações indígenas enquanto sujeitos políticos ativos, protagonistas de suas próprias decisões. Para eles, conforme proposta aprovada na conferência, existe a possibilidade de pensar a criação de um subsistema do SUAS para atendimento às populações indígenas, talvez, com base na experiência da criação do subsistema de saúde indígena. São questões que requerem muito diálogo, amadurecimento e reflexão sobre as mudanças necessárias para o atendimento das famílias indígenas e para profissionais que atendem essas famílias tradicionais e que também possuem demandas próprias, as quais se manifestam no cotidiano profissional, como aquelas deliberadas nas conferências e já apresentadas anteriormente.

Para que possamos avançar nessas questões, é fundamental buscar o fortalecimento dos espaços democráticos, visto que, conforme apontou Dagnino (2004), sua qualidade e objetivo real só serão, de fato, garantidas com a efetivação da pluralidade e diversidade dos sujeitos participantes, com atenção para a proporcionalidade de seus recursos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO, 2004).

As reflexões sobre os indígenas Guarani, os processos históricos de esbulho territorial, ocupações dos territórios tradicionais são fundamentais para compreender suas condições de vida, suas demandas específicas pela particularidade cultural e como têm se organizado politicamente para defender seus territórios. As organizações, espaços participativos e discussões precisam ser fortalecidos e evidenciados. É importante que os conselhos, bem como os gestores possam estar articulados com as organizações indígenas não somente no ato de realização das conferências.

Ainda, destacamos, neste trabalho, a centralidade do território para a vida dos povos indígenas e é necessário sempre mencionar isso quando discutimos os direitos desses povos, com autonomia, participação, políticas públicas etc. Não é por acaso que, em qualquer manifestação indígena, sempre ouvimos frases como “sem terra, não há vida”, sem tekoha, não há teko”; “sem terra, não há cultura”. Esse posicionamento

evidencia que a questão territorial é central e não pode ser minimizada. As propostas das conferências de assistência social destacam a importância da participação, autonomia, formas de acesso à política, mas é preciso sempre destacar a importância e a necessidade do território para esses povos.

## REFERÊNCIAS

BANIWA, Gersem Luciano. **Movimentos e políticas indígenas no Brasil contemporâneo**. In: Revista *Tellus*, ano 7, n. 12, p. 127-146, abr. 2007. Campo Grande – MS.

BEHRIING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 5. Ed. Cortez, São Paulo, 2008.

BERGOLD, Raul César. **O contexto, a ideologia, e a prática da marcha para o oeste no Paraná**. In: Os Avá- Guarani no oeste do Paraná: (re) existência em Tekoha Guasu Guavira. 2016. Coord. Carlos Frederico Marés de Souza Filho; Org: Daniele de Ouro Mamed; Manuel Munhoz Caleiro; Raul César Bergold. Letra da Lei.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Ed. Rideel, 2010, p. 97.

BRASIL. Estatuto do Índio: **Lei nº 6.001/ 1973**, Brasília, 19 de dezembro de 1973; 152º da Independência e 85º da República.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. 2012. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>acesso em 27 jun 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. 2012. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>acesso em 27 jun 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. 2012. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>acesso em 27 27 jun 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. 2012. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>acesso em 27 jun 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 1973. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL, Conselho Nacional De Assistência Social. **Anais Da X Conferência Nacional De Assistência Social**. Brasília, 2015. Disponível em< <https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb->

f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6\_ff8536e4649f4f0284508ccd2a5ab881.pdf>  
acesso em 15 fev 2021

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil Brasília: 8 dez. 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)> acesso em 10 jan 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social:** PNSA/2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Programas e Ações.** 2021. Disponível em<  
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php?codigo=410880&aM=0#igdsuas>> acesso em 10 set 2021.

BRASIL. Censo SUAS 2019. Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social\_CRAS. **Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Brasília, 2020.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica.** Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2017. Disponível em<  
[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/OrientacoesTécnicas\\_TrabalhoSocialcomFamíliasIndígenas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/OrientacoesTécnicas_TrabalhoSocialcomFamíliasIndígenas.pdf)> acesso em 10 set 2021.

BRASIL, Ministério Público Federal. **MPF/PR verifica as péssimas condições de vida de indígenas na região de Guairá e Terra Roxa.** Guairá, 2013. Disponível em<[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_indios-e-minorias/mpf-pr-verifica-as-pessimas-condicoes-de-vida-de-indigenas-na-regiao-de-guaira-e-terra-roxa](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/mpf-pr-verifica-as-pessimas-condicoes-de-vida-de-indigenas-na-regiao-de-guaira-e-terra-roxa)> 10 set 2021.

BONIN, Lucina Xavier; STEFANELLO, Alaim Giovani Fortes. O projeto de um novo estatuto dos povos indígenas In: **Os direitos dos povos indígenas no Brasil:** desafios do século XXI. Org: Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. Curitiba, Ed: Letra da Lei, 2013, p.115-138.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. **Movimento e organizações indígenas no Brasil.** 2008. Disponível em <<https://cimi.org.br/2008/07/27614/>> acesso em 10 jun 2021.

CIMI, Conselho Indigenista Missionário. **Terras Indígenas.** 2020. Disponível em<  
<https://cimi.org.br/terras-indigenas/>> acesso em 18 jun 2021.

CORTES, Soraya Vargas. **Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p. 77-86.

CGY, Comissão Guarani Yvyrupa. **Relatório sobre violações de direitos humanos contra os Avá Guarani no oeste do Paraná.** 2017, Guaíra- PR.

CGY, Comissão Guarani Yvyrupa. **Carta da 8ª Assembleia da Comissão Guarani Yvyrupa.** 2019. Disponível em < <https://trabalhoindigenista.org.br/wp-content/uploads/2019/05/crtaoitavaassembleia.pdf>> acesso em 16 set 2021.

CTI, Centro de Trabalho Indigenista. **Violações dos direitos humanos e territoriais dos Guarani no Oeste do Paraná (1946-1988): Subsídios para a Comissão Nacional da Verdade.** 2013. Disponível em < [https://biblioteca.trabalhoindigenista.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/Relat%C3%B3rio-CNV\\_final\\_.pdf](https://biblioteca.trabalhoindigenista.org.br/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/Relat%C3%B3rio-CNV_final_.pdf)> acesso de 15 set 2021.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **Assembleia Guarani Yvyrupa: força aglutinadora na luta pela terra e na defesa de seu Nhandereko.** 2018. Disponível em < <https://cimi.org.br/2018/03/assembleia-guarani-yvyrupa-forca-aglutinadora-na-luta-pela-terra-e-na-defesa-de-seu-nhandereko/>> acesso em 16 set 2021.

CTI. Centro de Trabalho Indigenista. **8ª Assembleia Geral da Comissão Guarani Yvyrupa – CGY.** 2019. Disponível em < <https://trabalhoindigenista.org.br/8a-assembleia-da-comissao-guarani-yvyrupa-divulga-carta-com-posicionamento-do-povo-guarani/>> acesso em 16 set 2021.

CMAS, Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução nº026/2021.** Disponível em <<http://diario.santahelena.pr.gov.br/>> acesso em 10 set 2021.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 17 de 20 jun 2011.** Disponível em < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=115722>> acesso em 10 set 2021.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026): Proteção Social para todos (as) os (as) brasileiros (as).** Brasília, 2016. Disponível em < [https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6\\_01ad4d8d602641859e6e4e05e5983060.pdf](https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_01ad4d8d602641859e6e4e05e5983060.pdf)> acesso em 10 set 2021.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais de Assistência Social 2015-2019.** Disponível em < <https://www.blogcnas.com/confer%C3%AAsncias-nacionais>> acesso em 10 set 2021.

CEAS. Conselho Estadual de Assistência Social. **Conferência Estadual de Assistência Social 2015- 2017.** Disponível em < <http://www.ceas.pr.gov.br/>> acesso em 10 set 2021.

CMAS. Conselho Municipal de Assistência Social. **Conferências Municipais de Assistência Social 2015-2019.** Memorandos nº 2013000913/2015; 16302019. Guaíra-PR.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Revista Política e Sociedade, nº5. 2004. Disponível

em <file:///C:/Users/User/Downloads/1983-Texto%20do%20Artigo-5642-1-10-20080604.pdf> acesso em 15 fev 2021.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina.** In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). A disputa pela construção democrática na América Latina, 2006. Disponível em<file:///C:/Users/User/Downloads/IntroLibrodef0606.pdf> acesso em 12 ago 2021.

DAGNINO, Evelina. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva.** In: La cultura en las crisis latinoamericanas / compilado por Alejandro Grimson. – 1º ed.– Buenos Aires : Clacso, 2004. P. 195-216. Disponível em<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100918083912/grimson.pdf> acesso em 12 ago 2021.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **I Conferência Nacional de Política Indigenista - Total de Propostas aprovadas pela Etapa Nacional.** Brasil, 2017. Disponível em<https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2017/03-mar/01propostastotaisetapanacional.pdf> acesso em 22 ago 2021.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Conferência Nacional dos Povos Indígenas**, em 12 a 19 de abril de 2006, Brasília - D.F. - Documento Final. Brasília: FUNAI/CGDTI, 2006. 62p. Disponível em<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Livros/Conferencia\_Nacional\_Povos%20Indigenas/Relatorio-Conferencia.pdf> acesso em 22 ago 2021.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **I Conferência Nacional de Política Indigenista - Total de Propostas aprovadas pela Etapa Nacional.** Brasil, 2017. Disponível em<https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2017/03-mar/01propostastotaisetapanacional.pdf> acesso em 22 ago 2021

FILHO, Carlos Frederico Marés Souza. Os povos indígenas e o direito brasileiro In: **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI.** Org: Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. Curitiba, Ed: Letra da Lei, 2013, p.24

GAIGER, Júlio M. G. **Direitos Indígenas na constituição brasileira de 1988;** e outros ensaios. Brasília, CIMI, 1989. 24 p.

ISA. Instituto Socioambiental. **Impactos da PEC 215/200 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente.** Disponível em <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa\_relatoriopec215-set2015.pdf> acesso em 20 ago 2021.

ISA, Instituto Socioambiental. **Povos indígena no Brasil.** 2020. Disponível em <https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\_jur%C3%ADdica\_das\_TIs\_no\_Brasil\_hoje> acesso em 15 jan 2020.



IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Amazônia Legal**. 2008. Disponível em <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid)> acesso em 11 jul 2021.

ISA. Instituto Socioambiental. **Organizações indígenas**. 2018. Disponível em <[https://pib.socioambiental.org/pt/Organiza%C3%A7%C3%B5es\\_ind%C3%ADgenas](https://pib.socioambiental.org/pt/Organiza%C3%A7%C3%B5es_ind%C3%ADgenas)> acesso em 11 jul 2021.

ISA, Instituto Socioambiental. **Povos indígenas no Brasil**. 2018. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/o-isa/programas/povos-indigenas-no-brasil>> Acesso em 10 jun 2021

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Sobre a tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI**. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 425-457, 2015. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/mana/a/Hq63jTNN9yHhPTQ4PjXjBdw/?lang=pt>> acesso em 20 ago 2021.

LADEIRA, Maria Inês. **Espaço geográfico Guarani- Mbya: Significado, constituição e uso**. 2001. Tese- Doutorado. FFLCH/Universidade de São Paulo – USP. Disponível em <<https://biblioteca.trabalhoindigenista.org.br/teses/espaco-geografico-guarani-mbya-significado-constituicao-e-uso/>> acesso em 17 jun 2021.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p.33-42.

MONTEIRO, John Manuel. **Negros da terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo**. São Paulo, 1994. Companhia das Letras.

MELIÀ, Batomeu. **Os Avá- Guarani no oeste do Paraná: (re) existência em Tekoha Guasu Guavira**. 2016. Coord. Carlos Frederico Marés de Souza Filho; Org: Daniele de Ouro Mamed; Manuel Munhoz Caleiro; Raul César Bergold. Letra da Lei.

MPF, Procuradoria da República no Município de Guaíra. **Relatório de Visita Técnica à Aldeia Tekohá Yhovy**. Guairá, 2013. Disponível em: <<http://www.prpr.mpf.gov.br/pdfs/2013/YHVY.pdf>>. Acesso em 15 set 2021

NETO, Olympio de Sá Sotto Maior, et. al. Síntese das graves violações aos povos indígenas constantes no relatório da comissão estadual da verdade do Paraná – Teresa Urban. In: **Os avá- Guarani no oeste do Paraná: (re) existência em Tekoha Guasu Guavira**. Coord. Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Org. Danielle de Ouro Mamed, Manuel Munhoz Caleiro, Raul Cezar Bergold. Ed. Letra da lei, 2016, 436 p.

NIEDERMAYER, Natalia Raquel. **As políticas indigenistas no Brasil: um estudo de caso sobre o atendimento das demandas do povo guarani no município de Guaíra - PR** Dissertação de Mestrado (Desenvolvimento Rural Sustentável). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Julho – 2018. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Marli Renate von Borstel Roesler.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Capítulo 26: Reconhecimento e fortalecimento do papel das populações indígenas e suas comunidades. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/cap26.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap26.pdf)>. Acesso em 11 jun 2021.

Netto, José P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OIT. **Convenção nº 169**: sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da Organização Internacional do Trabalho. 1989- Brasília: OIT, 1 v. 2011.

SANTOS, José Aparecido. A Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas In: **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Org: Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. Curitiba, 2013, p. 35- 58.

PIMENTEL, Spensy Kmitta. **Elementos para uma teoria política kaiowá e guarani**. Tese de Doutorado, PPGAS/USP, São Paulo, 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p.263-278.

PÓLIS, Instituto. Conferências municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005. Disponível em <<https://polis.org.br/publicacoes/conferencias-municipais/>> acesso em 16 jan 2021.

PARMIGIANI, Jacqueline. Território e espaço: a construção da territorialidade Guarani In: **Além das fronteiras sociológicas Uma agenda para o ensino das Ciências Sociais**. Org. Silvio AntonioColognese. Paraná, Evangraf, 2015, p.141-153.

RAICHELLIS, Raquel. **O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois**. In: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador) Brasília, 2011. Disponível em< [http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite\\_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf)> acesso em 12 ago 2021.

STCAS, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, **Povos Indígenas e Políticas Públicas na Assistência Social no Rio Grande do Sul: Subsídios para a construção de políticas públicas diferenciadas às Comunidades Kaingang e Guarani**. Org: Lúcio Roberto Schwingel. Rio Grande do Sul, 2001-2002, p. 18

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S.(Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p. 197-210.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios de fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 68, p.54-82, nov., 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, ano XXV, nº78, mensal, jul. 2004.

TERENA, Marcos. O movimento indigenista como voz de resistência In: **Indígenas no Brasil: demandas dos povos e percepções da opinião pública.**Org: Gustavo Venturi e Vilma Bokany. São Paulo, Ed: Fundação Perseu Abramo, 2013, p.49- 64.

TEIXEIRA, Carla Costa. **Participação social na saúde indígena: a aposta contra a assimetria no Brasil?** *Amazonica*: Revista de Antropologia, Belém, v. 9, n. 2, p. 716-733, 2017. Disponível em<  
<https://periodicos.ufpa.br/index.php/amazonica/article/view/5672/4684>> acesso em 20 ago 2021.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** *Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p. 91-108.

WAMPLER, Brian. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições de participação?** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. V. 7 Org. Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2011, p. 43-54.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº. 56. p.50-59, mar.,1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. **As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS.** In: Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 25, n. 77, 2004, p.11-29.