

# Afirmação de direitos indígenas em contextos ampliados de interação social: referências bibliográficas e alguns problemas de investigação<sup>1</sup>

Affirmation of indigenous rights in broader contexts of social interaction: bibliographical references and some research problem

**Luis Roberto de Paula**



*Graduado em Ciências Sociais (1995) pela Universidade de São Paulo, com mestrado e doutorado em Antropologia Social (1996-2007) pela mesma instituição. Atuou em consultorias para órgãos governamentais e não governamentais (estudos de impacto ambiental, processos de identificação de terras indígenas e quilombolas, monitoramento e análises de políticas públicas voltadas às populações tradicionais). Foi professor adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Desde agosto de 2013 é professor da Fundação Universidade Federal do ABC (Campus São Bernardo do Campo), exercendo a docência nos bacharelados de Ciências e Humanidades e Planejamento Territorial.*  
luisroberto.paula@gmail.com

## RESUMO

*A presença de segmentos indígenas em contextos urbanos e rurais fora de terras indígenas já regularizadas é marcada tanto por vulnerabilidades socioeconômicas, como pela constante luta pela afirmação de direitos. Sem perder de vista essa equação, o artigo parte da problematização da literatura já produzida no país sobre “índios urbanos” a partir de uma revisita preliminar à dicotomia “urbano” e “rural”. Discute ainda alguns dados do IBGE sobre “população indígena urbana” e, na sequência, lança mão de um olhar microscópico sobre algumas situações heterogêneas que constituem esses contextos ampliados de interação social indígena. Por fim, ao apresentar um*

---

1. Agradeço imensamente aos pareceristas deste artigo, que, ainda em sua versão inicial, fizeram um conjunto de sugestões bibliográficas e conceituais estimulantes e sem as quais não teria alcançado o resultado aqui apresentado. Também agradeço a Yumi Kawamura Gonçalves pela revisão milimétrica deste artigo. Sem a sua colaboração generosa, tanto a forma quanto o conjunto de ideias aqui apresentados não teriam ganhado a coerência e clareza conceitual e textual presentes no texto final.

*conjunto de iniciativas de confirmação de direitos indígenas por poderes executivos municipais, reflete sobre o tensionamento que este fenômeno gera para o “marco regulatório indigenista” já consolidado no país.*

## **PALAVRAS-CHAVE**

*Direitos indígenas – vulnerabilidades sociais - contextos urbanos e rurais — políticas públicas diferenciadas.*

## **ABSTRACT**

*The presence of indigenous segments in urban and rural contexts outside indigenous lands already regularized is marked by both socioeconomic vulnerabilities and by the constant struggle for the affirmation of rights. Without losing sight of this equation, the article starts from the problematization of the literature already produced in the country on “urban Indians” from a preliminary revisit to the “urban” and “rural” dichotomy. It also discusses some IBGE data on “urban indigenous population” and, in turn, uses a microscopic look at some heterogeneous situations that constitute these expanded contexts of indigenous social interaction. Finally, when presenting a series of initiatives to confirm indigenous rights by municipal executive powers, it reflects on the tension that this phenomenon generates for the “indigenista regulatory framework” already consolidated in the country.*

## **KEY WORDS**

*Indigenous rights - social vulnerabilities - urban and rural contexts - differentiated public policies.*



## **I. Introdução**

A existência de uma *população indígena urbana*, segundo expressão e critérios definidos pelo IBGE (2012), é um fato social consolidado no Brasil. Esse fenômeno sociológico tem sido discutido e divulgado cada vez com maior intensidade por veículos de comunicação variados<sup>2</sup>, ONG indigenistas ou vinculadas ao campo dos direitos humanos<sup>3</sup> e órgãos governamentais afeitos ao tema. Ao mesmo tempo, tem se intensificado a produção de estudos acadêmicos voltados a esta problemática, principalmente, mas não exclusivamente, a partir da divulgação do estudo publicado pelo IBGE<sup>4</sup>.

---

2. Uma breve pesquisa em um sistema de buscas da internet nos leva a dezenas de matérias jornalísticas que abordam o tema dos “índios urbanos”, algumas de excelente qualidade. Para uma notícia bem antiga, ver: <http://www.dgabc.com.br/Noticia/221679/indios-pankararus-vivem-em-aldeia-de-maua->; para uma matéria mais densa ver: <http://reporterbrasil.org.br/2006/03/ndio-na-cidade/>.

3. Instituto Socioambiental, Conselho Indigenista Missionário, Comissão Pró-Índio, Centro Gaspar de Souza de Direitos Humanos, CEDEFES-MG, dentre outros.

4. Este artigo é uma tentativa de “acerto de contas” com meu envolvimento direto na produção de etnografias sobre a presença indígena em contextos ampliados, seja através de projetos de pesquisa acadêmicos ou de consultorias para órgãos públicos distribuídos entre 1994 e 2011.

Importante ainda notar que estudos acadêmicos voltados ao tema são, de certa forma, tão antigos quanto a problematização da presença indígena em contextos urbanos<sup>5</sup>. Fazer um balanço teórico, crítico e detalhado do estado da arte desta literatura não é objetivo deste artigo, ainda que seja uma importante agenda em aberto, e tarefa a ser enfrentada com os devidos cuidados comparativos<sup>6</sup>.

De maneira geral, no conjunto do material analisado para fins deste trabalho – matérias jornalísticas, literatura acadêmica, publicações de ONGs especializadas – pode-se observar a existência de duas grandes perspectivas de análise sobre o que tem sido denominado de “presença dos índios nas cidades”. A primeira, ainda bastante incipiente e pouco sistemática, se debruça sobre os problemas e desafios que esse contingente populacional indígena coloca para as políticas públicas específicas e diferenciadas voltadas para os povos indígenas de maneira geral<sup>7</sup>. A segunda, em processo de renovação e consolidação, tem como foco as formas de apropriação, resignificação e “indigenização das cidades” por segmentos indígenas específicos a partir de seus próprios “regimes de subjetivação” (da “cidade” em si e de tudo que lhe pode ser pensado como seus correlatos ontológicos: mercadorias, universidades, associações, eleições, projetos etc.)<sup>8</sup>. Sem tempo para desenvolver essa ideia aqui, estamos no aguardo de uma agenda de pesquisa integradora que incorpore as duas perspectivas e que seja capaz de subsidiar com mais qualidade as políticas públicas específicas e diferenciadas aplicadas aos povos indígenas no Brasil<sup>9</sup>.

Os estudos acessados para este texto partem de preocupações comuns, o



---

5. Principalmente, os estudos de “Sociologia do Brasil indígena” do antropólogo Roberto Cardoso de Oliveira (1960, 1964, 1968, 1972), Lazarin (1981), Romano (1982) e Penteado (1980), estudos etnográficos orientados por Roberto Cardoso de Oliveira na década de 1980 sobre “situações interétnicas” em contextos ampliados, são muito *referenciados* em artigos mais atuais sobre a presença indígena nas cidades (Nunes, 2010; Andrade, 2010). Outras três dissertações de mestrado identificadas na breve pesquisa bibliográfica apresentada nesse artigo tratam especificamente da presença indígena em Manaus/AM, em especial, sobre os Saterê-Mawé. (Pereira, 2003[1954], Silva, 2001; Santos, 2008). Todos aguardam ainda um balanço teórico-metodológico comparativo.

6. Esboços de balanços bibliográficos mais detalhados podem ser encontrados em Nunes (2010), Andrade (2010) e Espíndola (2011).

7. “Podemos entender a expressão políticas públicas como um conjunto de ações articuladas, de responsabilidade do estado, que têm por objetivo o atendimento a necessidades, interesses ou direitos coletivos. Estão respaldadas por leis e normas jurídicas. Ganham existência em sucessivas etapas, dentre as quais podemos destacar as de formulação, planificação orçamentária, execução e monitoramento/ controle social. Políticas públicas envolvem, ou podem envolver, órgãos que compõem o Poder executivo nos seus três níveis ou instâncias: federal, estadual e municipal. Assim, uma olhada geral sobre o assunto engloba os ministérios federais e as secretarias estaduais e municipais como os principais indutores de políticas públicas. Tanto na execução como na formulação dessas políticas, porém, a importância de outros atores não pode ser desconsiderada, e isto será observado ao longo do trabalho que começamos a apresentar.” (De Paula&Vianna, 2011:5)

8. Andrello (2006), Silva (2007), Nunes (2010) e Andrade (2010, 2012) são excelentes artigos nesta linha de investigação.

9. Na prática, fundamentalmente são pesquisadores ligados a ONGs socioambientalistas e indigenistas nacionais que se esforçam no sentido de articular as singularidades de regimes cosmopolíticos indígenas a agendas mais afeitas às políticas públicas diferenciadas.

que os leva(ria) a dialogar entre si (fato raro notado em uma rápida olhada nas respectivas bibliografias). Diagnosticam tanto a imensa diversidade sociocultural de que cada segmento indígena é portador, como situações análogas (e potencialmente generalizantes) referentes aos motivos que orientam os processos migratórios para as cidades (fundamentalmente, econômicos/obtenção de renda, educacionais/letramento, saúde/atendimento qualificado), situações de vulnerabilidade social à qual se encontram submetidos esses segmentos indígenas após a migração (informalidade no trabalho; acesso à saúde, educação, transporte e moradia precários; imersão em contextos de preconceito e violência étnico-racial etc.); suas formas de organização política e de reivindicações em contextos urbanos<sup>10</sup>.

As primeiras acabam por caminhar em direção a um certo “pessimismo sentimental” em relação às precárias condições de vida dos índios que residem em “contextos urbanos” diante da lenta implementação ou mesmo impossibilidade de terem atendidas suas pautas de reivindicação sobre a “afirmação de direitos indígenas nas cidades”<sup>11</sup>. Em contraponto a esse certo pessimismo, demonstrarei mais a frente – em especial, a partir de um estudo sistemático realizado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2013) –, que o processo de afirmação de direitos indígenas “nas cidades”, ou como será melhor discutido, em *contextos ampliados de interação social indígena*, já é uma realidade em diversos municípios brasileiros e que, em muitos casos, dialoga, tensiona ou mesmo passa ao largo do marco regulatório indigenista<sup>12</sup> em plena consolidação no país desde a Constituição Federal de 1988. A segunda, invariavelmente, termina com um outro tipo de apelo, de ordem



---

10. Há um conjunto de pequenos artigos etnográficos sobre a inserção indígena em contextos urbanos publicados na revista Ponto URBE, do Núcleo de Antropologia Urbana da Universidade de São Paulo. Ver: Sertã, 2011; Migriora, 2011; Maxiamiano, 2013; Hermann&Damo, 2014.

11. Três trabalhos seguem um pouco nessa linha de reflexão e dialogam mais diretamente com as preocupações desse artigo. Dois elaborados no âmbito acadêmico - Ponte (2011) e Guirau&Silva (2013) - e um terceiro vinculado mais diretamente ao campo das políticas públicas - Rangel, Galante & Cardoso (2013). O trabalho de Guirau&Silva (2003) indica um outro campo que podemos classificar de inserção indígena em busca de afirmação de direitos em contextos ampliados, no caso, urbanos: a participação de lideranças indígenas em espaços institucionais consultivos criados por governos para monitoramento de políticas públicas. As autoras dão destaque, em particular, a participação de lideranças indígenas no Conselho Estadual dos Povos Indígenas vinculado ao Governo do Estado de SP, criado pelo Decreto 48.532 de 09.03.2000.

12. A elaboração e o uso dessa expressão visam apenas referenciar o conjunto de normatizações constitucionais e infraconstitucionais que orientam a formulação de diretrizes para a implementação de políticas públicas específicas e diferenciadas para povos indígenas residentes prioritariamente em terras indígenas regularizadas, ou que, ao menos, que sejam segmentos ou mesmo indivíduos com algum tipo de vínculo de parentesco com aquela população territorializada. Por exemplo, sobre o Subsistema de Saúde Indígena ver Lei nº 9.836/1999; sobre a Regularização Fundiária ver Artigo 231 da CF, Lei 6.001/73, Decreto 1.775/96, Portaria MJ 14/96 e Portaria MJ 2498/2011; sobre Gestão Ambiental de Terras Indígenas ver Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012; para a Educação Escolar Indígena, Constituição Federal de 1988. (Artigos 210 e 231); Decreto n. 26/1991 ; Lei 9394/1996; Lei 11.645/2008; Decreto 6861/2009; Lei nº 12.711/2012.; Resolução CEB/CNE n. 05/2012; Portaria GM/MEC nº 1.062, de 30 de outubro de 2013, dentro muito outros marcos legais.

epistemológica e ontológica: a importância de captar e problematizar o(s) ponto(s) de vista(s) nativo(s) sobre os significados cosmológicos (mais recentemente, cosmopolíticos) das transmutações indígenas em contextos socioespaciais tais como o são as “cidades”, demonstrando com isso que as fronteiras e redes que distinguem e articulam o “mundo dos índios” (“aldeia/floresta”) e dos “brancos” (“cidade/mercado”) são muito mais tênues e complexas do que se imagina.

A interlocução principal deste artigo é com o primeiro conjunto de leituras, não obstante a evidente importância da segunda perspectiva analítica, e parte de algumas inquietações: o tratamento estatístico do fenômeno das *populações indígenas urbanas* oferece uma base adequada para dimensionar o problema de grupos desassistidos nos quatro cantos do país? As noções que predominam o debate, particularmente a associação direta e indistinta entre *populações indígenas urbanas* e vulnerabilidade e carência, oferecem um foco adequado para tratar esta problemática?

A hipótese é a de que, tendo em vista a perspectiva (e as enormes expectativas que dali derivam) de expansão de direitos para contingentes populacionais indígenas situados em contextos socioespaciais para além de suas terras, é necessário desconstruir ou, pelo menos, tornar mais multifacetadas certas noções que estão se tornando lugares-comuns – que devem ter sua força como bandeira de militância – visto que sua reificação implica o risco de esconder aspectos cruciais que devem ser examinados em profundidade.

A fim de proceder a esta problematização, este artigo conta com quatro partes, além desta introdução e das reflexões finais. Na segunda seção, a própria noção de “urbano” é confrontada, a partir de perspectivas que tensionam as políticas públicas. Na seção seguinte, a apresentação de alguns dados do IBGE permite um delineamento diferente das escalas espaciais e demográficas do problema. Na quarta seção, apresento um olhar microscópico e panorâmico sobre algumas situações e problemas que contextualizam de modo um pouco mais etnográfico a diversidade sociocultural e a heterogeneidade socioespacial que marcam esses *contextos ampliados de interação social indígena*, procurando mostrar, de maneira ilustrada, a inadequação de noções generalizantes. Na quinta seção, são traçadas considerações acerca do tensionamento que esta problemática gera para o marco regulatório que trata dos povos indígenas no Brasil, não no sentido de



postular respostas definitivas sobre tamanha realidade complexa, mas sim, em estimular a reflexão conjunta sobre dos potenciais leitores desse artigo sobre a problemática.

## II. O que o “urbano” nos diz sobre índios na cidade?

Sendo uma preocupação central deste trabalho desmistificar noções reificadas e generalizantes (“rural”, “urbano”, “campo”, “cidade”, “urbanização”, e correlatos) é prudente começar por uma breve problematização da própria noção de “urbano”, que é pano de fundo da temática aqui abordada.

O foco pode ser a própria definição conceitual e técnica do contingente populacional de maior esforço investigativo na literatura sobre índios fora de terras indígenas: a população indígena *urbana*. Seja quando a ideia de urbano encontra-se associada diretamente aos estudos das políticas públicas, seja quando ela é objeto de análise no campo acadêmico strictu sensu, há uma ampla e controversa literatura nacional e internacional a colocá-la em xeque em diversas dimensões possíveis de análise.

Uma destas dimensões tem impacto direto sobre os debates relativos a políticas públicas. O critério oficial, e portanto adotado pelo IBGE em qualquer recenseamento, é político-administrativo: o perímetro urbano (e por consequência, o rural) é definido por lei municipal – sob desígnio, portanto, dos poderes executivo e legislativo locais.

O IBGE adota, oficialmente, este critério para pesquisa de campo, deixando evidente a possível divergência entre o formal e o real:

“Em situação urbana, consideram-se as áreas, **urbanizadas ou não**, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vila (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas, conforme definido por Lei Municipal vigente em 31 de julho de 2010. (...) A situação rural abrangue todas as áreas situadas fora desses limites.” (Censo Demográfico 2010 – Resultados do Universo – IBGE 2012)

As diferenças entre um bairro de uma metrópole e uma sede distrital de um município de menos de 10.000 habitantes no interior do Ceará, por exemplo, não podem ser mais gritantes. Trata-se de realidades que prova-



velmente guardam poucas semelhanças, seja em termos das dinâmicas produtivas ou de serviços, da rede de acesso e relações com outras localidades mais distantes e distintas, das dinâmicas de poder, das redes e práticas de sociabilidade e, certamente, de afirmação, confirmação e recusas de direitos. Entretanto, famílias residentes em um ou outro local, podem classificadas nas estatísticas oficiais como igualmente urbanas. Existe no Brasil uma crítica bastante consolidada a essa metodologia do IBGE<sup>13</sup>. Sem tempo de aprofundá-la aqui, é importante reter, para os propósitos deste artigo, que muito do que está sendo oficialmente considerado “urbano”, de fato, não o é.<sup>14</sup>

Em uma perspectiva mais conceitual, há uma vastíssima e clássica literatura multidisciplinar (geografia, história, economia, sociologia, antropologia) que enfatiza a extensão do “tecido urbano” nas mais diversas esferas das relações sociais, independentemente destas se efetivarem no “campo” ou na “cidade”<sup>15</sup>. *A sociedade urbana como objeto virtual, as críticas ao continuum rural-urbano, as novas ruralidades e o campo com local de pluriatividades*<sup>16</sup>, são algumas perspectivas e noções importantes nesse longo debate nas ciências humanas que, se colocadas em diálogo com o tema deste trabalho, podem abrir novas linhas investigação<sup>17</sup>.

Visando escapar da armadilha conceitual a que nos levam os termos “urbano”, “urbanidade”, “cidadino” e correlatos, no terreno do debate aqui proposto, denominarei estes cenários de interação social marcados tanto pela diversidade sociocultural dos povos, como da heterogeneidade inerente a cada um dos espaços sociais por eles ocupados, por *contextos ampliados de interação social indígena*. *Os contextos urbanos de interação indígena – co-*



---

13. E essa tese aparece nas palavras de Marta Azevedo, antropóloga e demógrafa que participou ativamente da elaboração do Censo Populacional Indígena do IBGE. “As primeiras análises do censo de 2010 nos instigam a investigar fenômenos que antropólogos e demógrafos apenas começaram a analisar, seja a multilocalidade dos povos indígenas e os próprios conceitos de rural e urbano do ponto de vista dessa população. (...) Há algumas décadas, geógrafos e economistas têm questionado o uso, desses conceitos e propuseram outras categorias como ‘áreas rururbanas’, ou ‘aglomerados urbanos em áreas rurais.’” (Azevedo, Marta, 2010).

14. O professor de Economia da USP, José Eli da Veiga, elaborou uma crítica consistente em relação à utilização pelo IBGE, nos dias atuais, da metodologia produzida no primeiro período varguista (Veiga, 2002). Segundo o autor, “de um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído aos inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas, ou que constituem evidentes centros urbanos regionais. E todas as pessoas que residem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, são oficialmente contadas como urbanas, alimentando esse desatino segundo o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000.” Veiga (2007).

15. “O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos da vida agrária. Estas palavras, o tecido urbano, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto de manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano” (LEFEBVRE, 1999:15).

16. Ver: Lefebvre, 1999; Wanderley, 2000, 2002; Carneiro, 1998,2008, Favaretto, 2007, dentre outros.

17. Uma reflexão muito interessante feita em diálogo direto com a perspectiva de Henry Lefebvre pode ser encontrada no artigo do geógrafo Sandoval dos Santos Amparo (2012), no qual o autor busca demonstrar com exemplos etnográficos, a articulação entre a extensão do tecido urbano e as práticas socioeconômicas não tradicionais presentes em aldeias indígenas.

mumente expressos pelas noções já bastante solidificadas na literatura, “índios nas cidades”, “índios urbanos”, “índios citadinos”, ou, na categoria do IBGE, “população indígena urbana” – são parte, problemática aliás, desses contextos mais amplos de interação social desses povos.

### III. Estatísticas

Segundo estudos específicos realizados pelo IBGE em 2010, e publicados de maneira analítica no documento intitulado *Censo Demográfico – 2010: Características Gerais dos Indígenas / Resultados do Universo* (IBGE, 2012), 896.917 pessoas se autodeclararam indígenas no país, distribuindo-se e filiando-se em termos identitários a 305 etnias, falantes de 274 idiomas<sup>18</sup>. Seguindo o estudo, identificam-se quatro conjuntos populacionais indígenas a partir da aplicação pelo IBGE de duas variáveis: “situação domiciliar” e “localização domiciliar”. A primeira se refere à distinção entre residentes indígenas em **áreas rurais** ou **urbanas** e a segunda distingue residentes indígenas **dentro** ou **fora de terras indígenas**.



TABELA I

DOMICÍLIO				Contingente populacional extra
LOCALIZAÇÃO (“localização do domicílio”)		SITUAÇÃO (“situação do domicílio”)		
(I) DENTRO DAS TIS	517.383	(III) POPULAÇÃO URBANA	315.180	
(II) FORA DAS TIS	379.534	(IV) POPULAÇÃO RURAL	502.783	
<b>TOTAL</b>	<b>896.917</b>	<b>TOTAL</b>	<b>817.963</b>	

Fonte: IBGE (2012)

Na tabela I, vemos que o total de pessoas recenseadas para a variável “localização domiciliar” (dentro ou fora das terras indígenas) foi de 896.917, das quais 517.383 (ou 57,7% do total) residiam **dentro** de 488 terras indígenas que foram objeto de investigação do Censo<sup>19</sup>. Outras 379.539 pessoas (ou 42,3% do total), residiam **fora** destas terras indígenas.

18. Fontes não governamentais, que monitoram a questão indígena há décadas, apesar de reproduzirem os números populacionais indígenas do IBGE, apresentam interpretações sobre outros dados censitários (linguísticos, identitários, territoriais) substancialmente distintas. Esses números controversos encerram uma, dentre inúmeras, potenciais linhas de investigação ainda pouco exploradas no campo de estudos sobre povos indígenas no Brasil.

19. Segundo o estudo foram consideradas para efeito da investigação sobre “localização domiciliar”, apenas as terras indígenas classificadas pela FUNAI como regularizadas. Depreende-se daí que a população residente em 182 áreas indígenas em processo de identificação e delimitação (a primeira etapa do processo de regularização fundiária de terras indígenas) foi recenseada como residente fora de terras indígenas, seja em situações domiciliares rurais ou urbanas. (IBGE,2012).

A totalização obtida pela variável “situação domiciliar” (rural ou urbana) chega a um universo populacional indígena de 817.963 pessoas, das quais 315.180 (ou 38,3%) residiam em perímetros definidos como **urbanos**, enquanto 502.783 (61,7%) residiam em perímetros **rurais**.

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato de haver duas totalizações do universo populacional indígena nacional (uma para cada variável) cuja diferença representa um “contingente extra” de 78.954 pessoas. Como o critério de classificação nestas variáveis é político-administrativo<sup>20</sup>, a diferença resulta, necessariamente, da identificação ou não do recenseado como indígena. O estudo explica que as pessoas que compuseram o “contingente extra” não informaram sua condição indígena quando apresentadas a pergunta padrão do instituto: “Qual sua cor ou raça?”. Entretanto, por residirem em terras indígenas, os recenseadores apresentaram uma segunda “pergunta de controle”, aparentemente estimulando o entrevistado a refletir um pouco mais sobre sua condição indígena: “Você se considera indígena, de acordo com suas tradições, costumes, cultura, antepassados, entre outros aspectos?”. Sem nos aprofundarmos no assunto, há de se perguntar quais foram os motivos que levaram o IBGE a realizar essa espécie de “pesquisa estimulada” somente com as pessoas que residiam em terras indígenas e não com as de fora. Em tese, se essa pergunta-controle tivesse sido replicada com residentes fora das terras indígenas, é de se supor que o contingente populacional indígena revelado pelo Censo de 2010 teria sido maior. Teríamos, por decorrência, ampliada e complexificada a problemática de fundo desse artigo. Esta estratégia de “controle identitário” pode suscitar outras controvérsias, a serem examinadas em outra oportunidade<sup>21</sup>.

Um olhar mais superficial poderia tomar por objeto de análise a “população indígena urbana” (315.180 pessoas). Esta opção, entretanto, seria falha porque: a) o número oficial do universo populacional indígena que circula pública e oficialmente corresponde à primeira somatória (896.917); e b) o mais importante, a distinção quantitativa entre população rural e urbana indígena acabou por ser reformulada pelo próprio instituto (tabela II), incorporando o “contingente-extra” de 78.954 índios identificados pre-

20. Os limites das terras indígenas são atribuição administrativa do poder executivo federal e os perímetros urbanos/rurais são delimitações sob a gestão do poder executivo/legislativo municipal.

21. Para uma excelente síntese da ‘controvérsia identitária’ quando aplicada a extensão do marco regulatório indigenista no campo da saúde indígena ver Varga&Batista&Viana (2013).



liminarmente apenas no universo populacional indígena totalizado pela variável “localização domiciliar”<sup>22</sup>.

**TABELA II**

UNIVERSO POPULACIONAL INDÍGENA SITUAÇÃO DO DOMÍLIO: RURAL X URBANO			
POPULAÇÃO RURAL E URBANA INICIAL (SEGUNDO O IBGE, PARA COMPARAÇÃO COM CENSOS ANTERIORES)		CONTINGENTE POPULACIONAL EXTRA LOCALIZADO DENTRO DAS TIS E REDISTRIBUÍDO NAS CATEGORIAS RURAL E URBANO	POPULAÇÃO RURAL E URBANA FINAL
POPULAÇÃO RURAL	502.783	69.300*	572.083
POPULAÇÃO URBANA	315.180	9.654*	324.834
TOTAL	817.963	78.954	896.917

\* Esses dois totais não correspondem exatamente ao resultado da tabela final, conforme apresentada abaixo. Não encontrei explicação para diferença. Entretanto, são insignificantes em termos de impacto quantitativo.

A partir desta reelaboração dos dados distribuídos em tabelas diferentes no estudo do IBGE, têm-se os seguintes subconjuntos populacionais indígenas que continuam, pelo menos assim espero, a subsidiar a demonstração da complexidade que a fórmula “afirmação de direitos em contextos ampliados de inserção social indígena” encerra.



**TABELA III**

LOCALIZAÇÃO DOMICILIAR				SITUAÇÃO DOMICILIAR	
DENTRO TIS			FORA DAS TIS		
DECLARADOS INDÍGENAS (primeira pergunta do IBGE)	CONSIDERADOS INDÍGENAS (segunda pergunta do IBGE)	TOTAL GERAL DENTRO DE TIS	TOTAL GERAL FORA DAS TIS		
16.321	9.642	25.963 V	298.871 VII	324.834 III	TOT. POP. IND. URBANA
422.108	69.312	491.420 VI	80.663 VIII	572.083 IV	TOT. POP. IND. RURAL
438.429	78.954	517.383 I	379.534 II	896.917	TOTAL UNIVERSO POP INDÍGENA

Fonte: Censo IBGE 2012 (Condensação das Tabelas e Resultados – 3 tabelas denominadas no estudo como “1.1.”).

22. O segundo universo populacional – que não incluiu o subconjunto-extra – foi mantido, segundo o IBGE, para permitir a comparação com censos anteriores, quando a pesquisa identitária estimulada não era fora realizada.

Olhar para estes oito subconjuntos nos permite esquadriñar o terreno para uma grande tarefa a ser feita – ou melhor, que ainda se encontra em um estágio muito inicial e com pouca visibilidade institucional (acadêmica ou governamental) –, que consiste em mapear os inúmeros contextos ampliados de interação social nos quais segmentos cada vez mais numerosos dos distintos povos indígenas presentes no país, interagem em busca da extensão dos direitos já consolidados no marco regulatório indigenista nacional.

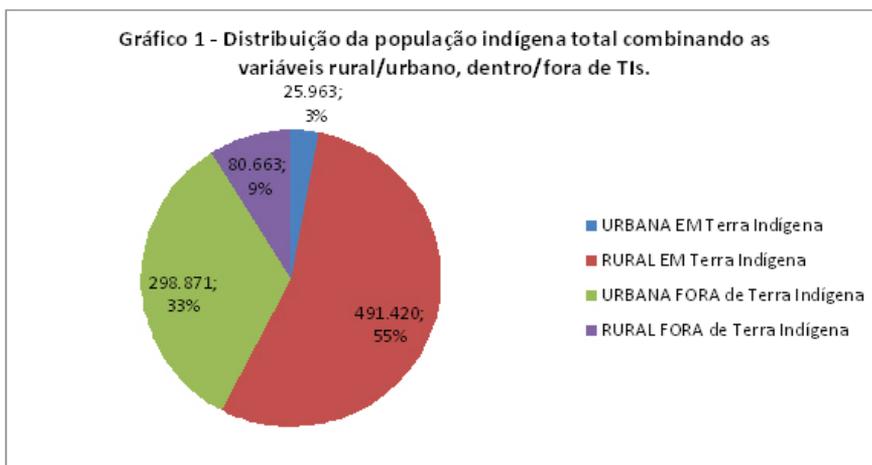
Tendo como referência o contingente populacional indígena que reside DENTRO DE TIs (I), vemos que somente 5%, ou 25.963 pessoas, estão em áreas urbanas, enquanto 95%, ou 491.420 pessoas, residem em terras indígenas regularizadas em áreas rurais.

Tendo como referência o contingente populacional indígena que reside FORA DE TIs (II), observa-se que 21%, ou 80.663 pessoas, residem em áreas rurais, enquanto 79% , ou 298.871 pessoas, residem em ÁREAS URBANAS.

Dentro do subconjunto de residentes em áreas urbanas (III), 8%, ou 25.963 pessoas, residem DENTRO de terras indígenas regularizadas, enquanto 92%, ou 298.871 pessoas, residem FORA de terras indígenas regularizadas.

Dentro do subconjunto de residentes em áreas rurais (IV) 14%, ou 80.663 pessoas, residem FORA de terras indígenas regularizadas, enquanto 86% , ou 491.420 pessoas, residem DENTRO de terras indígenas regularizadas.

A proporção dos subconjuntos V, VI, VII e VIII em relação ao **total de população indígena** pode ser visualizada no gráfico a seguir.



Reapresentando de um modo mais sintético os dados presentes no Censo

Populacional Indígena do IBGE, vimos que 42% da população indígena total reside fora de TIs. Deste total, conforme a metodologia anacrônica vigente, a maior parte residiria em áreas urbanas. Entretanto, é muito plausível supor que a aplicação de uma metodologia atualizada, na linha proposta por Veiga (2002), por exemplo, levaria a uma profunda reconfiguração quantitativa dos subconjuntos populacionais extraídos do estudo do IBGE.

Este pano de fundo nos deixa vislumbrar ainda a diversidade socioeconômica, cultural e política que estrutura os contextos urbanos/cidades, e esta diversidade deve ser tomada como base para a compreensão das demais dimensões do problema.

Considerando a fragilidade da definição de “urbano” que informa as estatísticas; considerando que a população rural fora de TIs tende a ser expressivamente maior do que aquilo que os números mostram; e considerando que nesta zona cinzenta do “não totalmente urbano” há um campo desconhecido de combinações, problemas e soluções possíveis, propomos que o debate sobre a expansão de direitos indígenas tome como referência o recorte dentro/fora de TIs, que pode ser combinado com o recorte rural/urbano, desde que a configuração destes espaços seja rediscutida a luz das problematizações conceituais aqui apontadas e, mais ainda, vasculhada pela pesquisa empírica .



## IV. Levar a sério a diversidade

Considerando a especificidade das relações com distintos segmentos da sociedade nacional e a diversidade sociocultural que singulariza cada uma das mais de 300 etnias existentes no país (maior ou menor uso da língua materna; situação fundiária; perfil sociodemográfico; projetos de geração de renda; grau de investimento das políticas públicas específicas para cada etnia/terra indígena etc.) os “contextos ampliados de inserção sociocultural indígena” só poderiam ter como marcador fundamental a *heterogeneidade* (Melatti, 2004; Bernal, 2009; Nunes, 2010; Andrade, 2010; CPI, 2013).

Num esforço de dar alguma concretude a esta heterogeneidade radical que é preciso ter em mente quando pensamos nos subconjuntos indígenas que se distribuem pelas cidades, campos, periferias, metrópoles, bairros pelo país afora, as próximas linhas buscarão ilustrar de maneira mais microscópica esses contextos ampliados de interação social indígena.

Uma das balizas metodológicas mais comumente citadas quando o tema é o processo migratório indígena nos foi legado no documento final da Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos de 1996 (HABITAT II/ONU)<sup>23</sup>. Nele aparece o diagnóstico de que a “urbanização dos povos indígenas” é fruto ou (1) da migração para as cidades (por diversos motivos)<sup>24</sup> ou (2) do crescimento das cidades (que levaria ao englobamento de terras indígenas)<sup>25</sup>. Em linhas gerais, estes dois processos servem como um bom quadro de fundo para visualizarmos a complexidade empírica da presença indígena em contextos de inserção indígena espalhados pelo território nacional.

Não há espaço aqui suficiente para desenvolver um painel abrangente de situações etnográficas, mas é possível citar casos paradigmáticos que confirmam ambas as proposições.

O município de Tocantínia (TO) cresceu em meio ao território tradicional indígena e, hoje, é objeto de disputa acirrada entre os Xerente, mais da metade da população, e os não índios ali residentes, em várias das suas dimensões de sociabilidade. Desde os anos 80, por exemplo, a presença dos Xerente na cidade de Tocantínia vem se intensificando, seja partir da inserção de seus membros nas escolas, na busca de atendimento à saúde, na criação de inúmeras associações que têm como sede a cidade, além da cada vez mais intensa participação em processos políticos eleitorais.

Na capital federal, em outra modalidade de configuração socioespacial que podemos aglutinar sob a noção de “contexto urbano”, são bastante conhecidas as performances e mobilizações políticas públicas, (bem como os menos visíveis *lobbies* indígenas de bastidores,) de lideranças indígenas com vistas a pressionar o poder público na chave da *afirmação dos direitos em contextos ampliados de interação social indígena*. A maioria dos índios não mora na sede do Distrito Federal, não reivindica território ali, mas sua presença na capital do país é constante, redundando em relações so-



---

23. ONU-HABITAT é uma outra forma de designar o atual Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Sua primeira conferência mundial foi realizada em 1976 em Vancouver, Canadá, e ficou conhecida como Habitat I. A segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat II, ocorreu em Istambul, Turquia em 1996. O Habitat III ocorreu em 2016, no Equador. Fonte: (<http://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>)

24. Não podemos ignorar que o processo de migração de segmentos indígenas para as cidades não pode estar desconectado do processo (e de suas motivações) mais amplo de urbanização que ocorre desde a década de 1950 em todo território nacional. Um enorme trabalho a ser feito ainda é sistematizar as diversas etnografias que abordam o tema da migração dos povos indígenas para contextos urbanos distintos visando dar conta dessa imensa diversidade histórica de contextos urbanos de inserção indígena existentes no Brasil.

25. CPI\SP&Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (2013: 4)

ciais, estratégias e demandas para solução de questões logísticas, sem falar no protagonismo político neste cenário associado a todas as principais demandas comuns dos povos indígenas em todo o país. Atualmente, a luta travada por distintas etnias naquela cena pública e nos bastidores das instituições legislativas, executivas e judiciárias, não é somente pela extensão dos direitos para os mais variados contextos de interação social indígena espalhados pelo país, mas sim, pelo não retrocesso dos direitos indígenas já garantidos no marco regulatório indigenista.

É na região metropolitana de São Paulo que se encontra a maior concentração de (1) pessoas que se autodeclaram indígenas e (2) que se encontram filiadas etnicamente a uma diversidade de coletividades que assim também se declaram (aliás, duas condições sociológicas sem as quais não há - ou não deveria, segundo meu julgamento - possibilidade de reconhecimento étnico diferenciado). Na maior metrópole brasileira residem estudantes indígenas provenientes de terras regularizadas de várias partes do país, pacientes indígenas de outros estados atendidos pela Casa de Saúde Indígena; segmentos indígenas em situações de profunda vulnerabilidade social, que têm suas coletividades e terras ainda em processo de identificação em estados da região nordeste e norte e que migraram (e se reconectaram àquelas coletividades em termos identitários) em busca de emprego e renda para a periferia da metrópole há décadas; coletividades com terras indígenas já demarcadas, mas engolfadas pela extensão das fronteiras metropolitanas sobre suas terras de ocupação tradicional etc.



FONTE: CPI/SP&Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013

Na região metropolitana de Belo Horizonte há uma presença intensa de segmentos indígenas que possuem uma história de contato interétnico muito semelhante àquela que foi construída por uma parte dos segmentos indígenas situados na região metropolitana de São Paulo – são trajetórias que a etnologia indígena nacional classifica como *índios emergentes*. Há outra dimensão da inserção indígena no contexto urbano belo-horizontino, a estudantil e acadêmica. Os processos de inserção de estudantes indígenas em duas diferentes modalidades de acesso ao ensino superior (em curso particularmente na Universidade de Minas Gerais) implicam, por sua vez, em distintos processos de interação indígena em Belo Horizonte, com importantes variações no tempo de permanência na cidade. Enquanto que os estudantes indígenas matriculados em na modalidade de “vagas suplementares” permanecem em média 9 meses em Belo Horizonte, um outro conjunto de alunos indígenas se insere no contexto universitário e urbano de BH num espaço de tempo muito menor (2 meses distribuídos por dois semestres).

Em relação à questão fundiária em zonas urbanas, a diversidade de situações também é marcante, ainda mais porque, muito provavelmente, trata-se da dimensão mais polêmica da afirmação de direitos indígenas em contextos ampliados, no caso, urbano. Um exemplo emblemático é a demanda controversa – já que, em um primeiro momento, tensiona o marco regulatório indigenista atual - por demarcação de terras no município de Guarulhos, na região metropolitana do Estado de São Paulo, por parte de segmentos de um grupo indígena. Demandas territoriais da mesma natureza são reivindicadas por coletivos indígenas de formação identitária heterogênea nas capitais do Rio de Janeiro (caso da “Aldeia Maracanã”) e do Distrito Federal (“Santuário dos Pajés”). Não nos esqueçamos, entretanto, que na região Nordeste, há diversos centros urbanos que foram incluídos em processos de demarcação de terras indígenas, procedimento técnico que se manteve de acordo com o citado “instituto do indigenato”, já que o processo de identificação de terras pautou-se pela codificação devidamente prescrita na normatização sobre regularização fundiária indígena dentro dos cânones do marco regulatório. Importante fazer aqui dois esclarecimentos: primeiro, que fique claro, uma localidade mais ou menos “urbanizada” (e já não sabemos mais o que isso, de fato, significa) não é critério ou atributo que contraponha ou fragilize este princípio estruturante da re-



lação entre Estado nacional e povos indígenas (atualizado no artigo 231 CF de 1988 pela designação terras tradicionalmente ocupadas); segundo, e derivada da primeira, se não há base legal que impeça a demarcação de TI em contexto urbano (compatível com situações nas quais a zona urbana avançou sobre áreas tradicionalmente ocupadas por índios, por exemplo), também nestes casos – como em todos os outros – o deferimento está sujeito ao cumprimento (ou espera-se estar) das condições previstas no marco regulatório indigenista. Fora disso, como veremos, há outras modalidades possíveis de regularização fundiária que, em muitos casos, mesmo que chancelada pela FUNAI, dialoga ou tensiona a normatização prevista na lei do indigenato.

Em uma última alusão aos dados do Censo do IBGE, a tabela abaixo nos ajuda ilustrar as singularidades presentes em distintos cenários de inserção indígena mesmo de maneira quantitativa, e vislumbrar estratégias de pesquisa mais adequadas para a percepção dessa heterogeneidade.

**Tabela 12 - População indígena com indicação das 15 etnias com maior número de indígenas, por localização do domicílio - Brasil - 2010**

Número de ordem	Total		Nas Terras Indígenas		Fora das Terras Indígenas	
	Nome da etnia	População	Nome da etnia	População	Nome da etnia	População
1	Tikuna	46045	Tikuna	39349	Terena	9626
2	Guarani Kaiowá	143401	Guarani Kaiowá	35276	Baré	9016
3	Kaingang	37470	Kaingang	31814	Guarani Kaiowá	8125
4	Makuxi	28912	Makuxi	22568	Múra	7769
5	Terena	28845	Yanomámi	20604	Guarani	6837
6	Tenete'hara	24428	Tenete'hara	19955	Tikuna	6696
7	Yanomámi	21982	Terena	19219	Pataxó	6381
8	Potiguara	20554	Xavante	19553	Makuxi	6344
9	Xavante	19259	Potiguara	15240	Kokama	5976
10	Pataxó	13588	Sateré-Mawé	11060	Tupinambá	5715
11	Sateré-Mawé	13310	Mundurukú	8845	Kaingang	5656
12	Mundurukú	13103	Kayapó	8580	Potiguara	5314
13	Múra	12479	Wapixana	8133	Xucuru	4963
14	Xucuru	12471	Xacriabá	7760	Tenete'hara	4473
15	Baré	11990	Xucuru	7508	Atikum	4273

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Note-se que os Ticuna possuem o maior contingente populacional indígena no Brasil (46.045), sendo que 39.349 ticunas residem em suas terras indígenas regularizadas e 6.696 fora delas.

Os Baré, classificados como o 15 contingente populacional indígena (11.990), ao contrário do Ticuna, têm a grande maioria de sua população residindo fora de suas terras indígenas (9.016 pessoas). Nessa tomada de cena quantitativa, desconhecemos por completo quais são as situações de vulnerabilidade social ou mesmo de agendas por afirmação de direitos dessas duas populações, sejam elas “aldeadas” ou “desaldeadas”. São evidentes

as implicações negativas desse desconhecimento para uma melhor orientação das políticas públicas diferenciadas – ou melhor, um conhecimento restrito porque generalista – e, por decorrência, sobre as possibilidades de uma reflexão mais consistente sobre os limites da extensão do marco regulatório indigenista para contextos ampliados de interação indígena tais como estes aqui selecionados.

Essa pequena digressão sobre os problemas presentes em processos de regularização fundiária em contextos ampliados de interação indígena, permite recuperar e reconectar uma das linhas de argumentação mais importantes a ser aqui apresentada.

Finalmente, a decorrência analítica deste breve esforço de ilustrar a diversidade dos contextos ampliados de interação indígena, e tendo em conta a fragilidade da clivagem baseada na categoria restritiva de “urbano”, particularmente no que se refere às implicações para as políticas públicas, é a proposição de trazer para o centro do debate o recorte analítico a partir da situação “fora de TIs” a fim de avançar na busca de soluções para demandas de grupos indígenas em situação de vulnerabilidade social, mas também, de luta pela afirmação de direitos.

Este recorte não deve obscurecer as particularidades dos contextos urbanos em que ocorre a interação, mas agregar uma dimensão que permita (a) tratar também de situações de conflito, carência e vulnerabilidade em contextos rurais e (b) conectar, na busca de soluções, contextos urbanos com contextos nos quais a urbanização é parcial ou nula (ainda que oficialmente urbanos). Portanto, olhar somente para os espaços sociais ocupados por povos indígenas *fora das terras indígenas em áreas urbanas* não será suficiente para subsidiar proposições para mudanças no marco regulatório.

Ressalta-se a necessidade de mapear e compreender quais são suas reivindicações mais prioritárias em tais contextos. Por exemplo, o estudo do IBGE identifica a presença de mais de 18.000 pessoas autodeclaradas indígenas com mais de 70 anos residindo *fora* de terras indígenas, em perímetros rurais e urbanos em todo o país. Quais as condições de vulnerabilidade social a que estão expostos? Alguma das políticas públicas específicas e diferenciadas previstas no marco regulatório indigenista atual alcança estas



peças ou quem as alcança são ações pontuais dos poderes locais? De que maneira? Que tipo de rede de proteção cerca estas pessoas?

Ou ainda, para além da questão territorial, o que reivindicam os mais de 80.000 jovens e adultos (18 a 29 anos) que se encontram em tais contextos ampliados? Têm interesse em acessar o ensino superior público via cotas étnico-raciais? Priorizariam a qualificação profissional em ensino médio para inserirem-se em trabalhos menos informais no curto prazo? Veem a cidade como opção permanente de vida?

Sem este esforço de mapeamento dos diferentes contextos de ampliados de interação social indígena e das vulnerabilidades e demandas aí colocadas, dificilmente poderemos compreender como podem ser mais bem fundamentadas as lutas por afirmação de direitos fora de terras indígenas.

## V. Diversidade e marco regulatório

Como já mencionado, o marco regulatório, chamado aqui de indigenista, orienta a formulação e execução de um amplo leque de políticas públicas específicas para povos indígenas<sup>26</sup> – envolvendo a regularização fundiária, o sistema de saúde e educacional, a gestão ambiental e fiscalização de terras indígenas, dentre outras<sup>27</sup>.

Um aspecto de todo este arcabouço é fundamental: a quase totalidade deste vasto conjunto está voltada, exclusivamente, para os contingentes populacionais indígenas que residem dentro de terras indígenas, ou para segmentos ou indivíduos indígenas que mesmo fora delas, comprovem de algum modo seus vínculos territoriais. Isto é, tem por fundamento o atendimento a populações que tenham sua identificação reconhecida pelo Estado a ponto de contarem com uma TI demarcada<sup>28</sup>. Vale a pena pontuar algumas decorrências deste fato:

a) Retomando os dados apresentados acima, temos, portanto, que 42% da

26. Ver Nota 12.

27. Ressalte-se que até início da década de 1990, todas as ações do governo brasileiro voltadas para os povos indígenas estavam sob a gestão exclusiva da Fundação Nacional do Índio (Funai), subordinada então ao Ministério do Interior (já extinto). Sob a breve e polêmica gestão do Governador Collor de Mello, a Funai passou a estar subordinada ao Ministério da Justiça e, a partir de quatro decretos presidenciais, teve grande parte de suas ações indigenistas distribuídas por outros ministérios e órgãos federais. Para um melhor detalhamento desse processo ver De Paula&Vianna, 2011.

28. Esse procedimento, apesar de nunca explicitado, de tal modo contamina a formulação e a implementação de políticas públicas diferenciadas que o próprio estudo do IBGE totalizou como população não residente em terras indígenas, contingentes populacionais que se encontram residindo em terras classificadas ainda na primeira fase do processo de regularização fundiária.



população indígena atual (379.534 pessoas) não são atendidas plenamente pelas políticas públicas específicas e diferenciadas existentes.

- b) O fato de haver população indígena residente em áreas urbanas dentro de TI, apesar de minoritária, deve ajudar a desconstruir a imagem generalizante e arraigada na literatura em geral de que todos os segmentos indígenas que vivem em contextos ampliados urbanos estão desassistidos.
- c) O expressivo contingente de população indígena residente em áreas rurais fora de TIs, deve ajudar a desconstruir a imagem igualmente generalizante e arraigada literatura de que somente os segmentos indígenas residentes em áreas urbanas não são objeto das políticas públicas específicas e diferenciadas.

É importante reafirmar ainda, como visto na seção anterior, que este conjunto de normatizações e de políticas públicas indigenistas, apesar de terem a União Federal como protagonista, têm sido também objeto de formulação e execução nas esferas estaduais e municipais. Retomarei esse tema mais à frente.

Este arcabouço legal e toda estrutura administrativa de implementação de políticas públicas está, neste momento, sob fogo cruzado no contexto nacional. Em síntese, para setores dos defensores dos direitos indígenas e do próprio movimento indígena, trata-se de avançar e aprofundar normativamente e institucionalmente as conquistas presentes no marco regulatório, abarcando na medida do possível segmentos não territorializados administrativamente. Para seus adversários, trata-se de fazer retroceder ao máximo estas conquistas, inclusive, colocando em xeque sua matriz normativa fundacional, que é a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 231 e 232.

A afirmação de direitos indígenas em contextos ampliados traz como demanda a extensão das *políticas públicas diferenciadas e específicas* já consolidadas no marco regulatório (e parcialmente implementada para os grupos que residem dentro de Tis) para a totalidade dos povos<sup>29</sup>. Esse fenômeno reivindicativo multifacetado tem como resultado o tensionamento dos fundamentos normativos constituintes do marco regulatório indigenista nas mais diversas dimensões.

---

29. Não estou me propondo a discutir a qualidade dos serviços públicos já consolidados para povos indígenas. Isso é tema de inúmeras teses e artigos acadêmicos, relatórios técnicos dos próprios órgãos responsáveis pela gestão dessas políticas, denúncias dos próprios índios junto ao Ministério Público Federal etc.



No campo da Saúde Indígena, questionam-se as normatizações presentes no desenho institucional do Subsistema de Saúde Indígena em 1999, em particular, sua estrutura restritiva baseada na organização etnoterritorial dos Distritos Sanitários Indígenas Especiais (DSEIS)<sup>30</sup>. No campo da regularização fundiária, emergem controvérsias sobre a manutenção ou enfraquecimento do princípio do indigenato diante de demandas territoriais inquietantes nesses ambientes ampliados, sejam eles rurais ou urbanos, impondo à FUNAI o dilema de priorizar, por um lado, demandas *antigas e novas e, por outro, a legitimidade de tais reivindicações*. No campo da Educação, é uma incógnita como seria a extensão, para contextos ampliados, da política da educação escolar indígena consolidada em terras indígenas, na qual a “escola indígena” deve contar com currículos, calendários e materiais diferenciados e específicos, e até a formação universitária de professores indígenas para serem gestores das mesmas. No campo econômico, seria necessária uma refundação do PNGATI – Programa Nacional de Gestão Ambiental de Terras Indígenas<sup>31</sup> que também só pode ser implementado em terras indígenas regularizadas e, portanto, uma política pública dependente de outra (regularização fundiária).



Se para esses segmentos socioculturais a busca pela afirmação de direitos é constante nos mais variados contextos ampliados de inserção indígena, as respostas concretas e positivas são lentas, fragmentadas e tendencialmente esquizofrênicas por parte do Estado em suas esferas municipal, estadual e federal.

Nesse sentido, é importante ressaltar que há um processo já antigo de afirmação de direitos indígenas (numa capsula, demandas por direitos indígenas confirmadas por atores governamentais) em diversas localidades do país e que ora dialoga, ora tensiona, ora passa ao largo do marco regulatório indigenista em diversos campos. Trata-se, normalmente, da atuação pontual de prefeituras municipais atendendo reivindicações de segmentos indígenas organizados sob sua jurisdição administrativa, longe ainda, portanto, da consistência de políticas públicas específicas e diferenciadas já consolidadas.

---

30. Vide, por exemplo, as notícias “MPF/MA quer garantir atendimento básico de saúde aos indígenas kreniês” (Fonte: [http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/noticias-locais-migradas/noticias2/noticia\\_migrada\\_987\\_3725](http://www.mpf.mp.br/ma/sala-de-imprensa/noticias-ma/noticias-locais-migradas/noticias2/noticia_migrada_987_3725)) e “Funasa volta a atender índios desaldeados em Alagoas e Sergipe” (<http://www.infonet.com.br/noticias/saude/ler.asp?id=63799>). Há dezenas de casos como este disponíveis para análise. (acesso: 31.12.2016)

31. Ver: <http://www.funai.gov.br/pngati/> (acesso em 02.01.2017).

Como adiantado no início deste artigo, é no trabalho “A Cidade como Local de Afirmação de Direitos Indígenas” (2013), da CPI/SP&Centro Gaspar Soares, que se pode vislumbrar de maneira sistemática o mapeamento da extensão de processos de afirmação de direitos indígenas de maneira institucionalizada com a identificação detalhada das normatizações (decretos e leis municipais e estaduais, contextos socioespaciais, etnias envolvidas, demandas atendidas, históricos do processo, durabilidade da ação).

A partir dos dados presentes no estudo, sistematizei em um quadro algumas destas iniciativas exclusivamente no campo da regularização fundiária, visando ilustrar de que modo ocorre esse processo (Anexo 1). Ali é possível notar que há diversas modalidades criativas de regularização fundiária sob gestão de prefeituras espalhadas pelo país: “áreas de interesse de cultural”, “desapropriação de imóvel urbano de maneira amigável”, “regime de comodato entre prefeitura e Funai”, transformação de área desapropriada em reserva indígena etc.

Como afirmado, tais modalidades ora dialogam e recebem a chancela fundiária da FUNAI – a principal atribuição do órgão indigenista atualmente –, portanto, sendo incorporadas ao marco regulatório indigenista, ora passam ao largo do marco, resumindo-se a iniciativas do poder executivo local e de modo bastante pontual. Essas modalidades criativas de confirmação de direitos indígenas por poderes locais em contextos ampliados de interação social indígena podem ser identificadas e sistematizadas a partir do estudo nos campos da educação, da saúde e de geração de renda. O estudo apresenta ainda um mapeamento preliminar de ações do Ministério Público Federal que, em geral, tem como resultado estimular ou mesmo forçar os poderes locais a chamarem para si a responsabilidade pelo atendimento das demandas indígenas.

Pensar na afirmação de direitos indígenas em contextos ampliados tal qual apresentados aqui implica, antes de mais nada, levar a sério a diversidade e a heterogeneidade como marcas inerentes a tais processos. Por outro lado, diante de tamanha complexidade e singularidades de situações de inserção indígena é possível compreendermos – e nem de longe justificarmos, que fique claro – as enormes dificuldades que instituições da esfera do poder executivo federal que atuam sob a orientação geral do marco regulatório



indigenista (paradoxalmente, porque simultaneamente, pluriétnico e integracionista) possuem (e o admitem) em *confirmar a afirmação dos direitos indígenas* em tais contextos ampliados.

Algumas questões menos técnicas, e mais políticas, que de certa forma estão implicitamente conectadas ao debate aqui proposto, valem ser apontadas aqui. A quem interessa a contínua migração dos povos indígenas para as cidades, ou melhor, para fora das terras indígenas? Quais direitos estão sendo garantidos neste processo e quais estariam sendo perdidos ou, pelo menos, vulnerabilizados, tanto para os quase 400.000 índios que vivem fora de terras indígenas regularizadas, quanto para os demais que residem em terras indígenas e que, em tese, estão ainda protegidos sob o manto do marco regulatório indigenista atual? Quais direitos diferenciados e específicos estão sendo estendidos aos índios residentes em contextos ampliados de interação – sejam aqueles que dialogam com do marco regulatório indigenista atual, sejam aqueles dependentes de iniciativas de poderes executivos locais?



Essas questões podem ser extraídas de posicionamento das agências indigenistas nacionais, as quais, de algum modo, refletem um estado em permanente de tensão institucional quando diante da complexidade que está embutida na possibilidade de virem a confirmar a extensão dos direitos indígenas já consolidados para os índios residentes em terras indígenas para subconjuntos populacionais indígenas situados em contextos ampliados, não só urbanos. Mas não deixa de refletir também uma certa incapacidade (ou a inércia) de se repensar um novo marco regulatório indigenista – não só as agências, mas todos os atores envolvidos no campo indigenista, a começar pelo próprio movimento indígena - que reoriente as políticas públicas específicas e diferenciadas já consolidadas no sentido de incorporar as múltiplas agendas reivindicativas e particularidades que emergem dos contextos ampliados de interação social indígena.

## Considerações finais

A leitura superficial aqui feita dos dados do IBGE sobre contingentes populacionais indígenas combinada com uma breve ilustração microscópica da heterogeneidade dos contextos de inserção indígena permite fazer al-

gumas aproximações analíticas e propositivas tendo em vista subsidiar o debate aqui em tela.

Dar destaque e problematizar as inúmeras variáveis que são constituintes dos contextos ampliados de interação social indígena serve ao propósito de levar a sério, de fato, a proposição de que a marca fundamental daqueles contextos é a da diversidade plena (seja entre os perfis socioculturais singulares de cada uma das coletividades indígenas, seja nos distintos cenários onde ocorre esta inserção, seja em suas pautas políticas reivindicativas), chamando atenção, assim, para a incompletude da correspondência muitas vezes insistente entre índios urbanos e índios desprovidos de direitos e à margem das políticas públicas específicas (a despeito de servir a uma valerosa postulação militante em favor dos grupos indígenas).

Levar a sério tal diversidade presente nos cenários de interação nos permitirá perceber os desafios e problemas presentes nas demandas por extensão dos direitos indígenas, problematizando narrativas homogeneizantes, sejam as mais acadêmicas, sejam as vinculadas às políticas públicas.

Mesmo nos abstendo de entrar no campo analítico da ressignificação, é possível vislumbrar uma pluralidade de formas de relação socioeconômicas e políticas com os diversos elementos urbanos nos contextos ampliados que, entretanto, não condiz com o predomínio de categorias que estão se tornando lugares-comuns de fácil acesso, mas de baixa aderência à realidade.

Se a preocupação central que subjaz ao debate acerca da presença de índios nas cidades é a privação de direitos, ou sua contrapartida – a expansão de serviços e garantia de direitos – é necessário levar a sério a diversidade que se esconde sob o manto conceitual do “urbano” ou de “índios desaldeados” e que pode ser invisibilizada ou diminuída sob termos e noções reificadas.

O objetivo deste texto foi, neste sentido, problematizar tais noções, demonstrando a diversidade radical que marca a presença de índios em contextos ampliados de interação.

Vimos que o “urbano” não é uma categoria precisa ou unívoca, e que o termo pode ser um véu que oculta configurações e relações concretas no espaço que podem ser muito divergentes entre si e, no limite, mas não raramente, designar um espaço essencialmente rural. Para escapar às imprecisões a que o termo “urbano” e seus correlatos nos fazem incorrer, foi proposta a noção de



“contextos ampliados de interação social indígena”, permeável à transitoriedade dos atores e às ambiguidades dos próprios contextos. As configurações socioespaciais claramente urbanas em que estão inseridos grupos indígenas seriam, mais especificamente, “contextos urbanos de interação indígena”.

A decorrência imediata disso é que é preciso qualificar este contexto de forma mais precisa e, a partir daí, examinar as formas de interação, as vulnerabilidades, as possibilidades de organização e demandas por grupos indígenas, e de atendimento às reivindicações por parte dos agentes locais, regionais e federais. Ou seja, as interações em um contexto de pequenos municípios, predominantemente rurais, por exemplo, encontram restrições, pressões e possibilidades diferentes daquelas que se dão dentro ou nas bordas de uma metrópole. E, em cada um destes tipos de contexto ampliado, evidentemente, as peculiaridades estarão presentes.

A desejável multiplicação de etnografias sobre tais contextos de interação, se trouxerem elementos comuns para construção de um quadro comparativo e analítico, certamente contribuirão para que se avance nos debates e disputas acerca das políticas públicas. Para isso, o exame de variáveis (a serem refinadas) sobre vulnerabilidade social, pautas reivindicativas e sua relação com o marco regulatório indigenista, as próprias singularidades históricas e socio-culturais das coletividades étnicas envolvidas, dentre tantas outras possíveis, são alguns dos componentes essenciais para tal empreitada.

Outra decorrência da definição oficial de “urbano”, que nos leva ao segundo ponto que nos instiga a rever a abordagem desta problemática é que, provavelmente, há um contingente expressivo de indivíduos e grupos indígenas vivendo em zonas rurais, e que hoje são contabilizados como “índios na cidade”. As implicações desta alocação quantitativa equivocada para a formulação e implantação de políticas públicas ou outras formas de atendimento às necessidades destes grupos devem ser importantes, e precisam ser estabelecidas. Portanto, é preciso olhar para um espaço mais abrangente quando a preocupação é a garantia de direitos para índios em situação de vulnerabilidade, e não perder de vista todo o contingente indígena que hoje reside fora das TIs. Não porque as estatísticas dificultam a localização destes segmentos, mas porque podem esconder a necessidade de formulações diferentes daquelas que funcionam em contextos urbanos.



Além disso, há grupos indígenas sendo atendidos em áreas urbanas, sob condições diversas. Avaliar a relevância quantitativa de conjunto casos depende, ainda, de levantamento mais abrangente e sistematizado. O ponto crucial, contudo, não é a escala destes atendimentos alternativos, mas o que podemos aprender com eles. Portanto, frisar que não é verdade que todos os índios nas cidades estão completamente desassistidos nos abre um campo de investigação que pode muito contribuir para uma expansão mais sistematizada, coerente e contínua de direitos.

Evidentemente, não se está afirmando que termos como “índios na cidade”, “índios urbanos” etc. não têm utilidade ou aplicação. O apelo aqui é para que tais equações sejam empregadas com mais precisão, conforme os distintos contextos de interação e sem esquecer que encerram um grau inevitável de imprecisão, conforme as peculiaridades que só a etnografia pode revelar.

Essas etnografias ganhariam comparabilidade se cruzarem as variáveis apontadas acima com uma tipologia mais apurada do que a dicotomia rural/urbano, conforme a discussão feita por sociólogos e economistas sobre os critérios de delimitação destes espaços. Uma nova tipologia pode daí emergir, eventualmente sugerindo categorias que permitam a diversificação da atuação dos órgãos públicos, hoje fundada na clivagem “dentro de TI” – “fora de TI”; e revelando relações e processos hoje inacessíveis ao debate público.

Sobretudo, que a multiplicação da etnografia sobre o tema dialogue com as questões de ordem epistemológicas e políticas que precisam ser enfrentadas a fim de subsidiar um salto na formulação e implementação de políticas públicas para segmentos indígenas que residam nos mais diversos e singulares contextos ampliados de interação social espalhados pelo país.



## Referências bibliográficas

Amparo, Sandoval. “Questão Indígena como questão urbana: notas para a construção de uma problemática geográfica”. *Ensaio de Geografia*. V1 – nr. 2 – 2012.

Andrade, José Agnelo Alves Dias de. “Experimentos teórico-etnográficos na fronteira entre a etnologia indígena e a antropologia urbana”. <http://pontourbe.revues.org/1642> - *Ponto Urbe*, 2010.

\_\_\_\_\_. “Indigenização da cidade: etnografia do circuito sateré-mawé em Manaus-AM e arredores”. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/USP, 2012.

Andrello, Geraldo Luciano [2006]. *Cidade do Índio. Transformações e cotidiano em Iauaretê*. São Paulo: Editora da UNESP/ ISA/ NuTI.

Azevedo, Marta. “O Censo de 2010 e os Povos Indígenas” - <http://pib.socioambiental.org/pt/c/no-brasil-atual/quantos-sao/o-censo-2010-e-os-povos-indigenas> (acessado em: 02.01.2017).

Cardoso de Oliveira, Roberto. *O Processo de Assimilação dos Terêna*. Edição Museu Nacional, Série Livros I, Rio de Janeiro, 1960.

\_\_\_\_\_. *O Índio no Mundo dos Brancos: a Situação dos Tukúna do Alto Solimões*. Difusão Européia do Livro, Coleção Corpo e Alma do Brasil, São Paulo, 1964.

\_\_\_\_\_. *Urbanização e Tribalismo*. Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1968, 237 p.

\_\_\_\_\_. *A Sociologia do Brasil Indígena*. Edições Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1972.

Carneiro, Maria José “Ruralidades: novas identidades em construção”. *Estudos Sociedade e Agricultura* Número 11, outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. “O Rural como categoria de pensamento” - *Ruris*, Volume 2, Número 1, março 2008.

\_\_\_\_\_. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. Em: *Economia e Território no Brasil Contemporâneo*, ed. Elzira de Oliveira y Rosélia Piquet, 2007 [http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Livros/2007\\_b\\_MUDANCAS\\_RUR\\_URB.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Livros/2007_b_MUDANCAS_RUR_URB.pdf).

Catafesto de Souza, José Otávio. “Territórios e Povos Originários (Des)velados na Metrópole de Porto Alegre”. In: Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas/Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana/Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba*, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2008.

CPI/Comissão Pró-Índio de São Paulo & Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. *A Cidade como Local de Afirmação de Direitos Indígenas*, 2013. (<http://www.cpis.org.br/pdf/IndiosnaCidade.pdf>).

De Paula, Luis R.&Vianna, Fernando de B. *Mapeando Políticas Públicas para Povos Indígenas: guia de pesquisas para ações federais*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria; LACeD/ Museu Nacional/UFRJ, 2011.

Espíndola. Michely A.J. O Terena na cidade: Um estudo sobre a liminaridade entre Antropologia Urbana e Etnologia Indígena. *Ponto Urbe* – Número 8 – 2011.

Favaretto, Arilson. A longa evolução da relação rural-urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. *RURIS* - Revista do Centro de Estudos Rurais-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, Volume 1, Nro 1. 2007.

Guirau, M. K. & Silva, Carolina R. *Povos Indígenas no Espaço urbano*. 2013 – Fonte: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st08-trab-aceito-0200-7.pdf> (acesso: 02.01.2017).

Hermann, Herbert W. & Damo, Arlei S. Mobilização Kaingang para a Copa 2014 – notas etnográficas a partir de Porto Alegre - *Ponto Urbe* 15 – 2014.

IBGE. *Censo Demográfico 2010* – Características gerais dos Indígenas (2012).

Lazarin, Marco Antonio. *A Descida do Rio Purus: uma experiência de contato interétnico*. 1981. 152 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, [1981].

Lefebvre, Henry. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2008 [1972].



Maximiano, Claudina A. Mulheres Indígenas: Diálogo Sobre a Vida na Cidade. *Ponto Urbe* 13, 2013.

Melatti, Julio Cezar. *População indígena*. Brasília: DAN/UnB, 2004. (Série Antropologia 345).

Migliora, Amanda A. De Dentro e de Fora - As diferentes dinâmicas sociais e seus reflexos nos usos do espaço em uma aldeia urbana Mbyá Guarani. *Ponto Urbe* 9, 2011.

Penteado, Yara Maria Brum. *A condição urbana: estudo de dois casos de inserção do índio na vida cotidiana*. 1980. 118 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, [1980].

Pereira, Nunes. [2003] (1954). *Os Índios Maués*. Manaus. Editora Valer/ Governo do Estado do Amazonas.

Ponte, Laura Arlene Saré Ximenes. *Políticas Públicas e os Indígenas Citadinos: um estudo das políticas indigenistas de educação e saúde em Belém e Manaus (1988 a 2010)* - Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará para obtenção do grau de Doutor em Ciências, Desenvolvimento Socioambiental, 2011.

Rangel, Galante & Cardoso, 2013:117. "A presença indígena nas cidades" In: *Indígenas no Brasil: Demanda dos povos e percepções da opinião pública*. Fundação Perseu Abramo e Instituto Rosa Luxemburgo, 2013.

Romano, Jorge Osvaldo. *Índios proletários em Manaus: o caso dos Sateré-Mawé citadinos*. 1982. 322 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, [1982].

Santos, Glademir Sales dos. *Identidade Étnica: os Sateré-Mawé no bairro da Redenção*, Manaus-AM. Dissertação de Mestrado. UFAM, 2008.

Sertã, Ana. *Comemorações do Dia do Índio na cidade de Manaus/AM*, 18 de abril de 2011. *Ponto Urbe* 8, 2011.

SILVA, Alexandra Barbosa da. *Mais além da aldeia: Território e Redes Sociais entre os Guaranis de Mato Grosso do Sul*. 2007. 255 f. Tese (Doutoramento em Antropologia) - Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, [2007].

SILVA, Raimundo N. Pereira da. [2001]. *O Universo Social dos Indígenas no Espaço Urbano: identidade étnica na cidade de Manaus*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Dissertação de Mestrado).

Varga, I. & Batista & Viana, R. Saúde da População indígena – Venturi, G. & Bokany, V. (orgs.) - *Indígenas no Brasil: Demanda dos povos e percepções da opinião pública*. Fundação Perseu Abramo e Instituto Rosa Luxemburgo, 2013.

Veiga, José Eli da. *Cidades Imaginárias: O Brasil é menos Urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2002.

Veiga, José Eli da. "Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos", 2007

Venturi, G. & Bokany, V. (orgs.). *Indígenas no Brasil: Demanda dos povos e percepções da opinião pública*. Fundação Perseu Abramo e Instituto Rosa Luxemburgo, 2013.

Wanderley, Maria Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000.

Wanderley, Maria Nazareth. Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural: estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; MOTA, Dalva Maria da; SILVA, Tânia Elias Magno da. *Ensaio: desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2002.



## ANEXO 1 - TABELA DE EXTENSAO DE DIREITOS INDÍGENAS EM CONTEXTOS AMPLIADOS: MORADIA E TERRA

(fonte: "A Cidade como Local de Afirmação de Direitos Indígenas"  
– CPI/SP&Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013)

CONTEXTOS	Programa / Terra	Tamanho- hectares	AGENTE	Período	Normatização	Etnias beneficiadas	Observação
Campo Grande - MS	"Che Roga Mi" – Casa do Índio" – Conjunto Habitacional Água Bonita	-----	Governo Estadual	2000	Decreto Estadual 9967/2000	Terena	
Bairro Lomba do Pinheiro - Porto Alegre -RS	"Área de Interesse Cultural" : Aldeia Fág Nhin.	5,8	Prefeitura Municipal	2000- 2005	Decreto Municipal nº 13.772/2002 + Lei Complementar nº 527/2005 (+ Plano Diretor de Porto Alegre / Lei Complementar nº 434/99/ + Lei Complementar Municipal nº 646/2001)	Kaingang	Declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área de 5,8 hectares e depois transformou em "área de interesse cultural"
Porto Alegre - RS	Aldeia Charrua	-----	Prefeitura Municipal	2008	Decreto Municipal nº 15.883, de 24 de março de 2008	Guarani-Mbya e Kaingang	Desapropriação de uma área para o assentamento definitivo da comunidade indígena
Rio Preto da Eva - AM	Sítio Beija-Flor, Comunidade Indígena	41,63	Prefeitura Municipal	2008	Lei Municipal n.º 302, de 29 de outubro de 2008	Borari, Desana, Kambeba, Marubo, Munduruku, Mura, Sateré Mawé, Tukano e Tuyuka	"Desapropriação de imóvel urbano em caráter amigável"; Atualmente, esta área é reconhecida com "reserva indígena" pela FUNAI
Curitiba - PR	Conjunto habitacional "Aldeia urbana Kakané-Porã"	3	Prefeitura Municipal + FUNAI	2004		Kaingang, Guarani e Xetá	Regime de comodato entre PM e FUNAI.
Piraquara - PR	Área de Ocupação Indígena	40	Prefeitura Municipal	2007	Decreto Municipal nº 2.941/2007	Guarani	Em 2008, a Funai, por meio da Portaria 615 de 11/06/2008, instituiu Grupo de Trabalho para identificação e demarcação da Terra Indígena Karugá (Araça-i).
Campo Grande -MS	Conjuntos habitacionais		Prefeitura Municipal	1999-2007	Plano Diretor do Município de Campo Grande(Lei Complementar nº 92 de 06 de outubro de 2006)	Terena, Guarani e Kadiweu	
Viamão / Porto Alegre -RS	Terra Indígena Canta Galo	284	Prefeitura Municipal, depois, FUNAI	1967 e 2007		Guarani	"..a TI Cantagalo teve inicialmente suas terras compradas pelo Município de Viamão em 1967 para abrigar os Guarani que reivindicavam um território. Posteriormente, houve um processo de regularização fundiária pela Funai com a configuração atual."

