



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

NARA LIS PIMENTEL GOMES

**ENTRAVES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO RECENTE DA
POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL:**

Arenas, problemas e interações (controvérsias) entre atores

Brasília – DF

2018

NARA LIS PIMENTEL GOMES

**ENTRAVES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO RECENTE DA
POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL:**

Arenas, problemas e interações (controvérsias) entre atores

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr.^a Rosana de Freitas
Boullosa

Brasília – DF

2018

Pimentel Gomes, Nara Lis
Pe ENTRAVES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO RECENTE DA POLÍTICA
INDIGENISTA NO BRASIL: Arenas, problemas e interações
(controvérsias) entre atores / Nara Lis Pimentel Gomes;
orientador Rosana de Freitas Boullosa; co-orientador Daniel
Bin. -- Brasília, 2018.
41 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) --
Universidade de Brasília, 2018.

1. Política Pública. 2. Política Indigenista. 3. Problema
Público. 4. Arena Pública. I. de Freitas Boullosa, Rosana,
orient. II. Bin, Daniel , co-orient. III. Título.

NARA LIS PIMENTEL GOMES

**ENTRAVES E DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO RECENTE DA
POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL:**

Arenas, problemas e interações (controvérsias) entre atores

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Nara Lis Pimentel Gomes

Dr. Rosana de Freitas Boullossa

Professora-Orientadora

Dra. Rosana de Freitas
Boullossa

Examinador 1

Dr. Daniel Bin

Examinador 2

Dra. Renata Callaça
Gadioli

Examinador 3

Brasília, 29 de junho de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a cada pessoa que esteve ao meu lado durante esta jornada, escutando minhas reclamações, choros e lamentações e também aqueles que compreenderam minha ausência em função da minha dedicação a esse trabalho, em especial Nathália Uchôa e Enio Fortes.

Agradeço ao Centro de Formação de Política indigenista da Fundação Nacional do Índio, onde estagiei e que possibilitou acesso ao acervo da biblioteca com um acervo tão vasto, em especial o Núcleo de Capacitação (NUCAP- FUNAI).

Agradeço as técnicas do departamento Marcela e Lanne que sempre foram solícitas e educadas ainda que com a sobrecarga de trabalho no departamento de Gestão de Políticas públicas da UnB.

Agradeço a todos entrevistados e aos mediadores que tornaram este trabalho algo muito mais colaborativo, assim como minha orientadora que teve todo cuidado do mundo para que este trabalho se tornasse o que ele é.

Agradeço também a todas e todos do Grupo de Pesquisa *Processos de Inovação e aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social*, que acompanharam todo o processo desta monografia, em especial minha orientadora que foi tão cuidadosa.

Agradeço aos meus pais por me apoiarem da melhor forma que podiam, mesmo com as inúmeras dificuldades.

Agradeço ao meu plano de saúde que foi solicitado em diversos momentos do processo desta monografia, assim como o seguro do meu carro.

Agradeço ao Hospital Regional de Sobradinho e aos residentes que arrancaram meus sisos e a minha vó que não me deixou comer somente miojo.

Agradeço as diferentes tomadas nas paredes da UnB que possibilitaram escrever esta monografia, mesmo quando no chão.

Agradeço ao governo Temer que me ensinou que sempre é possível fazer de uma forma pior do quem estava no poder.

Agradeço a Polícia Militar do DF, em especial a cavalaria que nunca me deixou esquecer que exercício físico é fundamental para exercer o direito à manifestação.

Agradeço o DFtrans pelo Passe “Livre” estudantil que sem eles não chegaria aqui, mesmo com a demora de 3 meses da emissão do cartão.

Agradeço ao RU que me alimentou em tantos dias, principalmente nos dias de lasanha

e fricassé.

Agradeço também aos meus avós que em tantos dias me receberam para almoço.

Por fim, agradeço a mim mesma por ter suportado tudo isso.

Tema da faculdade em que não pode pôr os pés.

Emicida 2015

RESUMO

Esta monografia constrói um modelo explicativo para o travamento da política indigenista no Brasil recente, a partir da assunção dos conceitos de arena, problemas públicos, interações (controvérsias) entre os atores. A partir de um posicionamento cognitivo pós-positivista em uma abordagem pragmatista, a metodologia utiliza-se de uma análise qualitativa, de tipologia descritiva e explicativa entrevista, utilizando técnicas de pesquisa documental primária, secundária e entrevista. Percebeu-se que os retrocessos, em uma perspectiva de políticas indigenistas são uma constante enquanto os avanços foram poucos. Ao mesmo tempo, os problemas públicos que conformam as arenas orbitantes à questão indígena dificilmente conseguem sair da esfera do interesse especializado. Com isso, mostrou-se que a construção de uma matriz explicativa contendo avanços e retrocessos permitiu compreender que os retrocessos tinham também uma cara de continuidade.

Palavras-chave: Políticas Indigenista, Problemas Públicos, Arena Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Homologação de Terras indígenas por gestão presidencial.....	28
Figura 2- Assassinatos no Brasil e no Mato Grosso do Sul-2016.....	33
Figura 3- Redirecionamento da Política indigenista no Brasil.....	36

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Objetivos específicos e instrumentos metodológicos	8
Quadro 2- Questionário Semi-estruturado.....	11
Quadro 3- Entrevistas.....	12
Quadro 4- Público da questão indígena.....	16
Quadro 5- Identificação de atores coletivos.....	19
Quadro 6- Mobilizações.....	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia-Geral da União

APIB- Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

ATL- Acampamento Terra Livre

CIMI- Conselho Indigenista Missionário

COIAB- Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CTI- Centro de Trabalho Indigenista

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FOIRN- Federação as Organizações Indígenas do Rio Negro

FUNAI- Fundação Nacional do Índio

GTZ- Agência de Cooperação Técnica Alemã

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISA- Instituto Socioambiental

KfW- Kreditanstalt für Wiederaufbau) - Cooperação Financeira Alemã

MEC- Ministério da Educação

MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS- Ministério da Saúde

ONU- Organização da Nações Unidas

PEC- Projeto de Emenda Constitucional

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SPI- Serviço de Proteção ao Índio

INTRODUÇÃO.....	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	3
1.1 SÍNTESE DE REFERENCIAL.....	6
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	7
2.1. SOBRE A NATUREZA DA PESQUISA.....	7
2.2. A POSIÇÃO DA PESQUISADORA.....	8
2.3. OS OBJETIVOS.....	9
2.4. INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	9
3. INTERPRETANDO A CHAMADA <i>QUESTÃO INDÍGENA</i> NO BRASIL.....	14
4. PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PÚBLICO.....	17
4.1. IDENTIFICANDO ATORES COLETIVOS.....	19
5. RECONSTRUINDO A HISTÓRIA DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL.....	21
5.1. POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL POR MEIO DE SEUS ARGUMENTOS.....	21
5.2. MAPEAMENTO DOS ARGUMENTOS A PARTIR DA LITERATURA.....	21
5.3. POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL POR MEIO DO PÚBLICO.....	23
5.4. SÍNTESE EXPLICATIVA.....	34
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS.....	40

INTRODUÇÃO

A política indigenista no Brasil é um setor de políticas públicas que carrega em sua essência a controvérsia de sua própria existência. Se a concepção inicial chegou como o nome indigenismo, no contexto do Brasil colonial com forma de ação da metrópole Portugal para com a colônia brasileira, em mesmo sentido, a política se tornou indigenista, e não política indígena.

A partir da noção de instrumentos de políticas públicas de competência estatal sobre as populações indígenas, as lógicas que permeiam relações sociais brasileiras se tornou desafio do ponto de vista de pautas indígenas, sendo elas escravocratas, que veem povos indígenas como mão de obra barata,

Os desafios são, em nível local e regional, uma lógica clientelista que a figura de “coronel” ainda se perpetua. É no mesmo Brasil em que as populações indígenas não estão paradas no tempo, que tem celular, moram em cidades e não só em suas aldeias, têm acesso às universidades, são médicos, advogados, professores, tudo que o acesso e permanência podem oferecer em um momento de tantas controvérsias institucionais em nível governamental.

A nível nacional, em que a diversidade de atores é ainda mais variada em composição que a local, a noção do que é um problema também se difere em sua coletividade. A entrada na agenda necessita de uma publicização diferenciada, que considere a competência federalizada das populações indígenas e os canais de diálogos institucionais tão dispersas quanto os instrumentos de políticas indigenistas. Estes instrumentos de políticas públicas envolvem, hoje, desde a FUNAI, Casa civil/Presidência da República, INCRA, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do desenvolvimento Social, até mesmo tantos outros órgãos, isso sem considerar OCIP's e as instâncias locais e regionais de diálogo com outras instâncias federativas municipais e estaduais.

Entretanto, este trabalho não pretende olhar o Estado e sua imensa variedade de interação e suas litigâncias intergovernamentais, suas dificuldades de gestão tão políticas quanto técnicas. Pretende-se olhar para a arena pública das políticas indigenistas, por meio de seus argumentos e atores tanto em cena como em seus bastidores.

A Percepção deste trabalho utilizando os conceitos citados que serão desenvolvidos mais profundamente no corpo deste trabalho, foram cuidadosamente pensados em uma noção pós-positivista do campo de estudo de políticas públicas. Foi a partir de uma abordagem pragmatista, a qual este trabalho se distancia do pragmatismo praticado no começo da

construção deste próprio campo, a partir dos trabalhos pioneiros de Harold Dwight Lasswell, nos anos 50.

A questão indígena é, portanto, um *locus de investigação* que se desenvolve a partir da noção de problema público, proposta por John Dewey, para compreender o que são e como são vistos dos problemas públicos, privilegiando o olhar interacionista.

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa foi construir um modelo explicativo para os entraves e desafios da política indigenista no Brasil recente, a partir da assunção dos conceitos de arena, problemas públicos, interações (controvérsias) entre os atores.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Problematizar os conceitos de arena, problemas públicos e interações entre atores no campo de estudo das políticas públicas;

Problematizar a história recente da política indigenista no Brasil a partir da problematização do que é questão indígena, compreendendo seus processos de formação de público;

Reconstruir a história recente da política indigenista, levando em consideração a identificação das suas fases cronológicas, bem como os argumentos que as singularizam;

Criar uma matriz explicativa com os avanços e retrocessos nesta história, analisando as controvérsias argumentativas à luz dos conceitos estudados.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O campo de políticas públicas tem se mostrado com fôlego suficiente para se renovar em nível de método e teoria. Neste trabalho é utilizado um escopo teórico a se distanciar de uma escola racional/ gerencialista / positivista, a fim de se pensar por meio de teorias que se distanciam de uma lógica formal¹ ; também, em mesma direção, ao empoderar a lógica informal como parte importante de construção de pesquisa, abre espaços para conhecimentos contra-elitizados, podendo se fortalecer como óculos cognitivo pouco hegemônico.

Ao se experimentar o mundo de uma ótica de um Brasil em crises, torna-se importante olhar para um mundo para além das políticas públicas apenas como ação governamental, por passar a ser pouco explicativa quando se pensa em povos indígenas como nações que, em suas interfaces políticas e sociais, dialogam com a lógica estatal em níveis de interdependência diferente com o Estado. Com a multidiversidade das populações indígenas, as relações territoriais, políticas e culturais, dentre tantas outras, têm possibilidades que passam longe de uma unicidade de corpos indígenas como símbolo estagnado no tempo de uma visão contada a partir da *branquitude*.

Uma visão dentro da lógica formal é de que as políticas públicas são resultados simples vetorial da política como espaço em disputa, à exemplo das normativas supostamente neutras, ou mesmo algum nível de formulação que se distancia da implementação, tanto em argumento quanto em práticas de uso. Na política indigenista, este distanciamento da formulação e implementação, a exemplo do instrumento de política públicas demarcação de terras indígenas, quanto a implementação, utiliza as normativas em direção de ações para beneficiar atores não indígenas ocupando terras tradicionalmente de boa-fé ou não até mesmo já demarcadas.

Voltando à lógica formal, dentro do campo de políticas públicas, uma das premissas de correntes positivistas é a de racionalidade na mão do gestor público dentro de um contexto de neutralidade do Estado. Isso passou a ser questionado dentro do campo e pode ser exemplificada neste trabalho não só pelo nível de larga influência política pela representação de presidentes da FUNAI, quando a centralização de competências na presidência passa por diversas áreas como também.

O pragmatismo é aqui interpretado como um possível caminho metodológico que

1 Conceito trazido por Franck Fischer também em seu artigo traduzido na Revista Nausocial - v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista

trazendo para o campo de estudos em políticas públicas (já que nasce na filosofia dos anos 20 nos Estados Unidos), pós-positivistas, que se apresenta como uma corrente ou tradição contrária ao mainstream normativo-prescritivo o qual encontramos, por exemplo, na escola dos ciclos de políticas públicas. Isto permite a esta pesquisa utilizar uns óculos cognitivo em função do que é percebido, podendo ou não incluir as práticas de aprendizagem como um caminho para ser perceber as “irracionalidades” que constituem a questão indígena.

No que diz respeito a problemas públicos, como uma alternativa de análise dentro do campo de estudos de políticas pública, pode ser mais ou menos entendido a partir de sua coletividade. Para Dewey, no seu Livro O Público e seus Problemas, publicado em 1927, ele diferencia o que vem a ser público, algo diferente de social principalmente pelas suas consequências indiretas, exemplificando com ações individuais que afetam uma comunidade inteira. Para Boullosa (2017), o problema público leva sempre em consideração os atores envolvidos em sua pluralidade e organização, já que “o **problema público** é uma destas tantas interpretações possíveis que justificam diferentes mobilizações de atores” (p. 76). Para Cefaï, em seu artigo traduzido na Revista Novos Estudos, em 2017, Público, Problemas Públicos e Arenas Públicas, problemas públicos são melhor vistos quando nos aproximamos dos movimentos sociais (CEFAÏ, 2017 p. 31 apud MAUSS, 1975), reforçando ainda assim uma perspectiva relacional com arenas públicas, conceito por ele proposto, pois “problemas públicos se constituem, fazendo e desfazendo mundos sociais e as jurisdições em que venham a ser definidos, tratados, regulados, resolvidos.” (CEFAÏ, 2017, p.32).

Reforça-se que, dentro desta perspectiva de problemas públicos, não predomina uma visão estadocêntrica, ao reconhecer seus processos de formação para além do que a administração pública faz e ainda para além do que é pautado na agenda governamental em construção. Deste ponto de vista, circunstâncias de relevância de análise são tanto a formação do público referente ao problema, neste trabalho sendo trazido a questão indígena como rede de problemas público relativo aos indígenas em sua coletividade e/ou em sua individualidade.

Pensa-se em função dos problemas públicos não só como aqueles construídos em seu meio social, inerente ao coletivo e não ao individual. Dessa forma, percebe-se que, ainda assim, existem problemas na arena pública que não se desenvolvem em função de resolução e até mesmo são implementadas ações com diferentes interesses envolvidos.

Já no que se refere ao conceito de arena pública, Daniel Cefaï no artigo “PÚBLICOS, PROBLEMAS PÚBLICOS, ARENAS PÚBLICAS”, reforça o argumento pragmatista em

contraposição ao positivismo, quando caminha em cima da não-neutralidade, abrindo espaço para outros tipos de racionalidade (emocional, sensível, espiritual, habitual), explicando que arena pública é “um lugar de exercício de ritos e mitos de instituição pelos quais são expressados, sublimados, formulados e encobertos alguns conflitos” (p.33). Ele vai além, e apresentada a arena pública como palco e, de certa forma, como espaço em dois momentos: em 2007 ele já dizia “uma **arena pública** é uma ‘constelação de cenas que se sobrepõem umas às outras, que abrem para bastidores de geometria variável, em que os graus de publicidade são determinados pelos enquadramentos dos atores e cujos auditórios mudam ao sabor das performances’.” (CEFAÏ, 2007 apud IBDEM, p. 36). Além dessa visão sobre arenas públicas, colocando ressalvas principalmente no que tange a possibilidade mostrar o que está além dos holofotes, seja a vida privada ou as cenas em planos de fundo, ele ainda afirmou que “a **arena pública** pode ser pensada à luz da memória dramática e retórica” (ibidem p. 33), em alusão aos trabalhos de Erving Goffman, Orrin Klapp e Murray Edelman.

Nesta mesma acepção, pode-se pensar que atores compõem a arena ou até mesmo mais de uma arena política quando categorizada setorialmente ou em nível federativo e regional. Esses atores são policêntricos (BOULLOSA, 2013) e podem ser individualizados, partidários, não governamentais, governamentais, e trabalham sempre em rede, cujos elos podem ser mais fortes ou fracos, reconhecidos ou não. A arena, neste sentido, é o espaço sócio-político resultado do engajamento e do movimento dos atores que fluidamente ou não a compõe (BOULLOSA, 2013), utiliza-se desta forma a palavra atorização compreendendo essa movimentação.

Por fim, é importante salientar que, o foco trabalhado no que concerne aos atores, a função deles se referir também a arena política e principalmente a seus problemas públicos, ou seja, como os problemas públicos entram na agenda política governamental, como ela se paralisa, assim como a saída como uma pauta relevante o suficiente para se manter nesta política.

1.1 SÍNTESE DE REFERENCIAL

Esta pesquisa de monografia, portanto, está alinhada a uma tradição pós-positivista no campo de estudo das políticas públicas, sobretudo nos trabalhos de Frank Fischer e Rosana Baulosa, e inspira-se no pragmatismo da primeira geração estadunidense, particularmente em John Dewey, bem como na sociologia pragmatista de Daniel Cefaï. Para, desta forma, compreender a política indigenista como um conjunto de argumentos em disputa, no contexto de uma arena pública de difícil construção, e dentro de um quadro de análise que privilegia o conceito de problemas públicos. Em outras palavras, a abordagem metodológica que se desenhou aqui tem um olhar cuidadoso com os processos de atorialização em torno de uma rede de problemas públicos, aqui compreendido como questão indígena em que as políticas públicas são vistas como argumentos.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Método e teoria são indissociáveis. A partir desta compreensão, é importante ressaltar que esta pesquisa foi desenhada e conduzida no marco teórico metodológico do pragmatismo que é estudado no Grupo de Pesquisa *Processos de Inovação e aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social*, do qual esta autora faz parte de março de 2017. O pragmatismo é uma corrente filosófica do começo do século 20, nascida nos Estados Unidos, e apoiada, sobretudo, em John Dewey, Willian James e George Mead, além de Charles S. Pierce. Dentre estes, porém, para o nosso campo de estudo, o das políticas públicas, Dewey adquire maior importância devido ao seu livro seminal intitulado *O Público e Seus Problemas*. Segundo Harold Lasswell (1971), amplamente considerado como o criador do policy studies, pelos idos de 1950, este então novo campo de estudos seria uma derivação direta da proposta de policy solving de John Dewey. Não obstante, o campo se desenvolve de uma maneira bastante diferente do que propunha Dewey (BOULLOSA, 2013), o que explicaria a versão “pragmatista” da análise racional de políticas públicas, da qual este trabalho distancia-se.

Assim, o pragmatismo que se apoia este trabalho, é um pragmatismo que volta às suas origens, sobretudo no que concerne a noção de público, como foi posteriormente recuperado pela sociologia francesa a partir dos anos 80. Com esta noção de público, utiliza-se ainda as noções de problema público, arena e gramática de atores, este último compreendido como o modo comum como os atores explicam as suas posições.

A partir deles, para não perder o vínculo com o campo de estudo das políticas públicas, utilizou-se também Frank Fischer, por conta de sua abordagem da virada argumentativa, ainda que o mesmo não se considere um pragmático.

O caminho metodológico vivenciado, portanto, teve como ponto de partida a consideração de que tais noções seriam os orientadores para a construção do que passou a ser chamado “materiais de pesquisa”: os argumentos, com seus diferentes níveis gramaticais de atores que se estruturam em arenas construídas em torno do que consideram como problemas públicos. Estes atores que se mobilizam conformam os públicos de tais problemas.

2.1 SOBRE A NATUREZA DA PESQUISA

Esta pesquisa é de natureza eminentemente qualitativa. A metodologia utilizada parte

de uma análise qualitativa e de tipologia descritiva e explicativa utilizando técnicas de pesquisa documental (escritas primárias), entrevistas não estruturadas, documentos secundários de pesquisas auxiliares e relatórios de organizações da sociedade civil nacionais e internacionais dos últimos anos e considerando pesquisas acadêmicas além de utilização a bibliografia acadêmica que tenham relação com o campo de políticas públicas.

Dentro da perspectiva pragmatista, a metodologia é estruturada na mesma direção da teoria, não se objetiva analisar de forma a se pensar como um conhecimento puro em que as experiências não constroem puramente o que entendemos como verdade. Mas sim, posicionar a partir da perspectiva da pesquisadora, dentro de um contexto, já dito, pós- positivista no campo de políticas públicas.

Mais do que perceber o pragmatismo como método, é compreender que, na perspectiva do Grupo de Pesquisa *Processos de Inovação e aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social*, os diversos tipos de saberes e conhecimentos são mais do que o acadêmico, é empoderar os conhecimentos e saberes orais, espirituais e que dizem respeito a mais do que uma noção de poder hegemônico.

É perceber que a busca por uma verdade única vindo de atores específicos, vão em contraponto da diversidade e da construção do conhecimento socialmente construído. Ainda assim, o que é valorizado é a experiência, e neste sentido pensa-se em passos de pesquisa, aqui, são entendidos como os objetivos específicos.

2.2 A POSIÇÃO DA PESQUISADORA

Como estudante mulher de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, faço parte do campo de públicas em que fui aprendendo a valorizar ainda mais os valores republicanos e da democracia.

A multidisciplinaridade esteve presente no percurso formativo no processo de aprendizagem que a UnB tem oferecido foi lá que aprendi que raça importa, gênero importa, lugar importa, classe importa, ainda que nem sempre tudo isto esteja explicitado em todos os contextos.

Me posiciono em sensibilidade observando as atrocidades que tem acontecido com os povos indígenas, ainda que como não-indígena não porque eles precisem da gente, mas porque nós precisamos deles, nós como nação, como comunidade, sempre precisamos dos seus conhecimentos, dos seus corpos e suas tecnologias. O que tem acontecido com eles reflete e

muito o que vem a ser normalizado em outros contextos sociais.

2.3. OS OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa foi construir um modelo explicativo para os entraves e desafios da política indigenista no Brasil recente, a partir da assunção dos conceitos de arena, problemas públicos, interações (controvérsias) entre os atores. Em outras palavras, a história do desastre de uma política que nunca consegue se desenvolver, para o fim teoricamente pensado que é a da qualidade de vida e dos direitos dos povos indígenas

Alinhando-se metodologicamente ao pragmatismo, os objetivos específicos têm um papel fundamental de caminhar pela teoria como passos de pesquisa em função do que se objetiva olhar. Foram eles:

2.4. INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Os instrumentos de pesquisa foram definidos em função dos objetivos específicos, conforme quadro abaixo:

- Alinhando-se metodologicamente ao pragmatismo, os objetivos específicos têm um papel fundamental de caminhar pela teoria como passos de pesquisa em função do que se objetiva olhar. Foram eles:
- Problematizar os conceitos de arena, problemas públicos e interações entre atores no campo de estudo das políticas públicas;
- Problematizar a história recente da política indigenista no Brasil a partir da problematização do que é questão indígena, compreendendo seus processos de formação de público;
- Reconstruir a história recente da política indigenista, levando em consideração a identificação das suas fases cronológicas, bem como os argumentos que as singularizam;
- Criar uma matriz explicativa com os avanços e retrocessos nesta história, analisando as controvérsias argumentativas à luz dos conceitos estudados.

Quadro 1- Objetivos específicos e instrumentos metodológicos

Objetivo Específicos	Instrumentos metodológicos
----------------------	----------------------------

Problematizar os conceitos de arena, problemas públicos e interações entre atores no campo de estudo das políticas públicas.	Análise bibliográfica
Problematizar a história recente da política indigenista no Brasil a partir da problematização do que é questão indígena, compreendendo seus processos de formação de público.	Análise bibliográfica Entrevista em profundidade com roteiro Análise documental (incluindo áudio-visual)
Reconstruir a história recente da política indigenista, levando em consideração a identificação das suas fases cronológicas, bem como os argumentos que as singularizam.	Análise bibliográfica Entrevista em profundidade com roteiro Análise documental (sobretudo documentos oficiais da administração pública federal e incluindo obras audiovisuais)
Criar uma matriz explicativa com os avanços e retrocessos nesta história, analisando as controvérsias argumentativas à luz dos conceitos estudados.	Análise cruzada

Fonte: Própria autoria

O instrumento “análise bibliográfica” consiste na análise sistematizada sobre “toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 182). Nesta pesquisa, as fontes utilizadas foram tratadas a partir de um mapeamento inicial, considerando a relevância em relação ao conteúdo relativo a construção da pergunta de pesquisa, bem como também a acessibilidade destes materiais e a possibilidade de leitura, tendo em vista a quantidade de textos que não se encontravam em língua portuguesa. Por fim, foram consultados 9 capítulos de livros, 2 artigos, 1 teses de doutorado. Este mapeamento se deu a partir dos acervos da Biblioteca do Centro de Formação em Políticas Indigenista da Fundação Nacional do Índio, do portal de periódicos da Capes; da Biblioteca Central da Universidade de Brasília, bem como da literatura trabalhada no Grupo de Pesquisa *Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social*, relativa ao aprofundamento dos aportes teóricos desta pesquisa. Foram ainda considerados como documentos secundários: o documentário *Índio Cidadão? (2014)*, documentos do CIMI, em especial o *Relatório de Violências contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2016 (CIMI, 2017)*, *Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas (ONU, 2014)*.

O instrumento análise documental consiste em na análise sistematizada e orientada sobre documentos que interessam à pesquisa (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 174). São exemplo de documentos de fonte primárias *Documentos finais do Acampamento Terra Livre de 2017*, Relatórios de gestão da FUNAI, nos anos de execução 2014, 2015 e 2016. D, como o documentário *Índio Cidadão? (2014)*, documentos do CIMI, em especial o *Relatório de Violências contra os povos indígenas no Brasil - dados de 2016* (CIMI, 2017), *Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas* (ONU, 2014).

O instrumento “entrevistas em profundidade” está voltado para a “obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. ” (LAKATOS, MARCONI, 2003, p. 195). O objetivo destas entrevistas, portanto, foi mapear os argumentos que estivessem em diálogo relativo política indigenista, assim como de acordo com pragmatismo, construir a história das políticas públicas indígenas a partir de visões de quem uma relação vivencial com a política indigenista, movimento indigenista e indígenas e suas interações com o Estado.

Foram entrevistadas 5 pessoas, com uma duração média de 40 minutos, que tiveram relação profissional com a política indigenista, tanto em nível de governo federal quanto a nível de organizações sociais que se vinculam a arena de política indigenista. Estudo prévio do roteiro permitiu que tivesse liberdade sobre o mesmo e que as entrevistas alcancem a subjetividade dos entrevistados, em função da importância metodológica pragmática nos diferentes tipos de conhecimentos sociais.

O roteiro utilizado para as entrevistas semiestruturadas, foi o seguinte:

Quadro 2- Questionário semi-estruturado

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Apresentação de mim mesmo, pedir para gravar, a entrevista somente será utilizada, somente, para fins de pesquisa monográfica.</p> <p>7. Por favor, poderia se apresentar e contar um pouquinho da sua história com a questão indígena no Brasil?</p> <p>8. Utilizei a expressão questão indígena, mas gostaria de saber o que você acha dela. Você acha uma expressão correta ou tem alguma outra com a qual você se identifique mais?</p> <p>9. Estou tentando entender a história da construção da política indigenista no Brasil. Você poderia me ajudar me contando como você enxerga tal história?</p> <p>9.1. Então é possível dizer que temos, hoje, mais de um pensamento em disputa na arena i? Se</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- sim, **quais** seriam estes? Você poderia me **explicar melhor**?
10. Em sua **narrativa**, percebi que em alguns momentos (...) parecia que a coisa ia **começar a andar**. É isto mesmo?
 11. Você acha que podemos falar de **avanços e retrocessos**, continuamente? Se sim, **porque** você acha que isto acontece?
 12. Qual foi o **momento** que você mais ficou **satisfeita/o** neste percurso da política indigenista?
 13. Com isto, você acha que podemos dizer que a questão indígena tem **relevância pública**? **Tem quem** construa e discuta suas pautas, mesmo na **discordância**?
 14. Como você enxerga o **futuro** desta questão no Brasil hoje? Sei que é muito vasto, tem o problema da demarcação, do genocídio histórico dos povos indígenas, da integração nacional, mas **como você vê** tudo isto? Tem algum **tema** que você ache que será mais **importante** que os demais a médio-prazo?
 15. Por último, quais os **atores**, individuais ou sociais, que você acha que são mais **importantes** para se entender hoje a questão indígena?
 16. Você gostaria de falar mais alguma coisa?

Fonte: Própria autoria

Pôde-se, assim, observar pontos nas narrativas dos entrevistados que sobre a questão indígena e política indigenista no Brasil, assim como argumentos em/de políticas públicas em disputa, atores envolvidos e a formação desta arena. Mais do que isso, observar avanços e retrocessos dessa política em função da sua arena pública.

a. Entrevistas realizadas

Foram entrevistados pessoas residentes em Brasília que têm uma interface com a administração pública federal em algum momento de suas carreiras maior parte com um vínculo empregatício não concursado, todos não-indígenas, com nível superior.

Quadro 3- Entrevistados

Nº	Posição	Instituição	Data da entrevista	Uso de roteiro	Observação Geral	Citações
1	Política Cultural-interface com questão indígena	-	05/06	Sim	Visão a partir dos saberes e mais próximo à política cultural	Ent_1
2	Membro do ISA	ISA	06/06	Sim	Visão sobre a política indigenista e a história recente e atores sociais	Ent_2
3	Consultor Política de Saúde	-	06/06	Sim	Conhecimento de gestão e sobre a política de saúde indígena	Ent_3
4	Funcionário	FUNAI	06/06	Sim	Visão a partir da gestão,	Ent_4

	FUNAI				olhar sobre processos administrativo e judiciais	
5	Consultora/ antropóloga	-	11/06	sim	Visão sobre a educação indígena e atores sociais	Ent_5

Construir um trabalho que tem um olhar indigenista, não foi uma construção trivial, foi um meio para reforçar que há de diferentes visões sobre um objeto de estudo. Reforçar que este olhar, é um posicionamento de que as construções ou análise de uma política públicas, pelos indígenas é exponencialmente diferente de um público indigenista.

3. INTERPRETANDO A CHAMADA *QUESTÃO INDÍGENA* NO BRASIL

Dentro da perspectiva de problema público, que foi trabalhado nesta monografia, em um direcionamento pós-positivista e pragmatista dentro do campo de estudo das políticas públicas, o que podemos chamar de *questão indígena* se configura como uma rede articulada de problemas, que se relacionam com as/os indígenas, em suas individualidades e coletividades, que são percebidos como tal por diferentes públicos que se sentiriam mobilizados, ou seja, se sentiriam público, de tal rede de problemas. Tal percepção fundamenta-se na compreensão dos efeitos indiretos que tais problemas recairiam sobre este público, inclusive em termos de valores morais e éticos.

Com esta compreensão, assumidos que a *questão indígena* no Brasil é parte de uma forma de “etiquetagem”, que engloba, de certa forma holisticamente, temáticas indígenas com um todo, mas sobretudo como forma de problematização das nações indígenas. Esta ampla “etiqueta” resulta de um processo de publicização (construção de público) descontínuo e muito variado. Com isto, reconhece-se como problemas públicos o que se considera coletivamente como problema público e em função de sua capacidade de formação de público, lembrando que parte desta descontinuidade e variabilidade resultam de um reconhecimento impreciso do mesmo por parte da agenda pública governamental, seja ela no executivo que no legislativo.

De forma mais objetiva, dentro desta rede de problemas que caracteriza a questão indígena podemos encontrar desde Relatório da ONU de 2014, quando foi colocado que as populações se sentiam pressionados a retomar seus territórios, ou até mesmo sobre a interferência do poder legislativo, sobre as políticas indigenistas no Brasil, em exemplo a PEC 215. Ainda nesta rede, encontramos temáticas que emergiram no contexto dos eventos Terra Livre de 2017² e 2018³, particularmente em educação, saúde, cultura, demarcação, meio ambiente, gênero. Há ainda outras fontes importantes como a produção do documentário *Índio Cidadão?* (2013), tanto em nível de representação política no legislativo, e até mesmo em nível argumentativo, quando se coloca um posicionamento anti-indígena, à exemplo dos Projetos de

2 Programação Acampamento Terra Livre 2017

<https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/2017/04/24/acampamento-terra-livre-2017-e-a-maior-mobilizacao-indigena-da-historia-no-brasil/>

3 Programação Acampamento Terra Livre 2018

<http://apib.info/2018/04/12/programacao-do-acampamento-terra-livre-2018/>

Lei e emendas constitucionais. Outros problemas são relatados em documentos oficiais do poder executivo federal, mais especificamente os Relatórios de Gestão dos anos em exercício de 2014, 2015 e 2016 além Relatório do TCU de 2016. Trata-se de problemas como discriminação da população local para com os indígenas (FUNAI, 2016 p.86); falta de capacitação dos servidores da Funai (TCU, 2015, p.41), paralisação ou morosidades de processos administrativos (FUNAI, 2016, p.45), (FUNAI,2015, p. 66); judicialização (FUNAI, 2016, p.164), dentre outros.

Ainda assim a crítica é válida, quando se pensa a questão indígena, traz a tona, diversos aspectos que, em sua essência, são semanticamente a negatividade (Ent_2) do que vem a ser “indígena”, os povos, passando em um primeiro momento, pela lógica integracionista da destruição da alteridade, preconceitos e discriminações, podendo até mesmo, ser apropriado de forma indevida. Ainda, mais uma vez tenta unificar em torno de uma palavra o que existe uma diversificação infundável (Ent_4) de espectro do que pode ser reconhecido socialmente como problema.

Esta rede de problemas, portanto, não possui uma clara delimitação de fronteiras (e isto não se apoia simplesmente na diversidade das populações indígenas brasileiras em diferentes biomas em regiões politicamente construídas diferentes), mas, de uma forma, parece apontar para uma certa delimitação quanto a natureza das suas gramáticas de justificação, haja visto a correlação com temas diversos se aglomeram e se inter-relacionam em outras arenas.

Observadas, assim, do ponto de vista da natureza dos problemas que compõem esta rede imprecisa e viva de problemas, toda a rede aponta, de alguma forma, para a insuficiência de reconhecimento público de suas partes, bem como dela como um todo. Em outras palavras, todo o conjunto de problemas ali contidos, e os que ainda virão a ser contidos, em tal rede que é a própria *questão indígena* passa aqui a ser interpretada como a própria falta de reconhecimento do status de público do problema, ou, nas palavras de John Dewey, simplesmente de “público”. **A *questão indígena* neste trabalho, portanto, refere-se às suas próprias dinâmicas de publicização, ou mesmo, de “não publicização” ou de extrema dificuldade de reconhecimento do status de público desta rede de problemas.**

Diante desta construção mais teórica, o objetivo deste trabalho é investigar os entraves e desafios que vêm modelando negativamente os desafios na publicização que consiste a questão indígena no Brasil. Esperando-se que, assim, possa-se para fortalecimento de seus próprios processos ainda pouco densos de problematização no contexto do campo de estudos

das políticas públicas.

4.PROCESSO DE FORMAÇÃO DE PÚBLICO

O processo de formação de público na política indigenista tem como base John Dewey ao desassociar o problema público de sua publicização. Dentro da perspectiva, o problema público nasce na percepção coletiva de que o mesmo necessita de uma sistematização para com as consequências dele, não só pelo público diretamente afetado como também para públicos que sofram suas consequências indiretas.

Em alinhamento ao que foi exposto, considerando a questão indígena, a arena pública passa a se desenhar em função dos problemas, com diferentes atores que disputam argumentos e ações governamentais. Argumentos em disputa que, nem sempre o hegemônico, são alinhados as pautas indígenas.

Na arena da política indigenista observa-se a formação de públicos distintos, especificamente seis. O primeiro são os próprios afetados, os *indígenas* que são um grupo de grande diversidade e atuação contínua (Ent_1). O segundo, além dos indígenas, perpassa, os *indigenistas*, os quais são não-indígenas engajados em pautas indígenas, englobam tanto em nível de organização e coletivos quanto personificado. Em terceiro plano os *integracionistas* que têm como objetivo integrar/civilizar os indígenas, em uma percepção que o “estado” de índio é transitório e deve ser extinto a longo/médio prazo. A quinta que é o público *genocida* em que enxerga que o indígena pessoa ou grupo étnico deva ser exterminado e, em sexto, e último o público *não-especializado* o qual se mostra em quantidade o maior número de pessoas que têm um distanciamento, reforçando o distanciamento de problemas públicos deweyana.

A quadro a seguir explicita essa relação:

Quadro 4- Público da Questão Indígena

Público	Característica
Indígena	Indígenas
Indigenista	Não-indígenas envolvidos com a questão indígena
Integracionista	Enxerga povos indígenas como estado transitório
Genocida	Naturalização do extermínio
Não-especialista	Menos envolvidos com a questão indígena

Fonte: Própria autoria

Na arena em torno da questão indígena, os públicos se consolidaram também em função dos seus atores, os atores se alinharam em função da percepção do problema e formas de ação.

Do ponto de vista das populações indígenas, é importante ressaltar que, nas décadas de

70 e 80, as lutas indígenas passaram de um processo de resistência, local e regional, historicamente construídas com mobilização em diversos níveis, para alinharem-se a um direcionamento nacional. Para Gnerre, Botasso (1985 p.8, própria tradução), essa nova relação buscou para a defesa dos direitos indígenas “Tinha que buscar à unidade entre os diferentes grupos indígenas que enfrentam problemas semelhantes, muito complexos e muitas vezes trágicos”

Os processos de formação de público não centraram só em função dos diferentes povos, como também houve articulação com outros atores, como o MST e os povos da floresta (Ent_5), quilombolas (Ent_1, Ent_2, Ent_5), atores indigenistas individuais e coletivos. Posteriormente, a entrada de atores vinculados à questão ambiental, principalmente pelas influências da ECO92, fortaleceu o público em diferentes direções.

Além disso, estes atores, MST, quilombolas, povos da floresta são tomados como indigenistas, conjuntamente a um público altamente especializado. Este que se por um lado tem sido essencial, por outro, mostra-se escasso pelo menos em perspectiva de publicização, ou seja, de construção de um público mais amplo. Alguns exemplos podem ser o Instituto indigenista interamericano, em sua época, mas também os grupos de trabalho da ONU e organizações como O CTI, ISA, CIMI, que são as organizações que mais aparecem nas entrevistas.

Já o público integracionista tem um alinhamento mais forte com noções de sociedade mais permanente. São aqueles que consideram indígenas desnecessários, não reconhecem os saberes e nem suas culturas como algo de relevância. É muito vinculado à ideia de mão de obra, se sustenta na tradição e se fortalece com aparatos estatais em vias de manutenção que foi construído histórica e socialmente.

Desta forma, o público genocida, age em função de extermínio, não pensa em ser humano, criança, idoso, utiliza-se do argumento “Índio bom é índio morto” (Ent_2), para objetivos diversos. Argumentos associados à noção de Lucro (Ent_3, Ent_5, Ent_1) foram os que mais emergiram nas entrevistas, lembrando que estes estão muito próximos às críticas integracionistas, pelo menos em instrumentalização de ação. Para os entrevistados 5 e 2, os argumentos de integração/civilização e de população são resultados de um processo que em via de regra pretende acabar com os indígenas, a diferenciação a morte ou a incorporação.

Destaca-se, ainda, que embora exista um público que age em função da integração, existe também o argumento integração que transita nos públicos com apropriações diversas. Mesmo que tenha sido etiquetado em diferentes públicos, as intersecções têm relevância para

se compreender a complexidade da arena tratada, em que encontramos indigenistas em busca de seus objetivos a partir de certa função pró-indígena, com pautas de diversificação e reconhecimento da alteridade, mas também onde encontramos outros que se alinham a uma percepção mais integracionista.

Acrescenta-se, também, que o público não-específico, ou seja, aquele não vinculado ou engajado mais diretamente ao problema, vive um processo lento de publicização, diferente dos movimentos indigenistas e indígenas. Esta percepção também foi reforçada nas entrevistas quando os entrevistados foram perguntados se, efetivamente, a questão indígena tinha relevância pública no Brasil. A resposta era afirmativa, porém, quando se compreendia que tais percepções restringiam a própria arena, emergia um maior cuidado e novas ponderações nesta mesma resposta. De fato, percebe-se um distanciamento de uma parcela da população que considera uma discussão mais distante (Ent_2) de uma arena mais geral, ressaltando a necessidade de construção ou ampliação para o problema em questão. Emergiram percepções como que mostram esta lacuna, tais como “muita terra para pouco índio” (Índio Cidadão?, 2014), além dos argumentos relacionados aos desafios de acesso e inclusão não só dos corpos indígenas, como também seus saberes em processos de seleção, como os das universidades federais e até mesmo em concursos públicos (Ent_5), além das dificuldades de acesso a tecnologias em saúde (Ent_3). Com isto aquela resposta afirmativa poderia ser gramaticalmente organizada da seguinte maneira: “sim, é importante, mas tal importância ainda está longe de ser socialmente reconhecida e compartilhada”.

4.1 IDENTIFICANDO ATORES COLETIVOS

Os atores coletivos têm uma correlação direta com o processo de publicização porque eles são o público, mais especificamente, eles compõem os públicos específicos etiquetados acima. Enquanto o público se enxerga em torno do problema os atores configuram, nas palavras de Cefai (2017, p.135) “realizam operações de dramatização, de argumentação, de narração”.

Neste trabalho, foi construído indutivamente um mapeamento do conjunto de atores coletivos, formalizados, o qual foi, posteriormente classificados como integracionistas, indigenistas ou indígenas, conforme o quadro abaixo. A classificação se deu com base a percepção da autora ao analisar os processos de construção de público em torno ao problema estudado, às entrevistas, e a documentos, como foram os casos do CIMI e produzido pelo Acampamento Terra Livre de 2017.

Quadro 5- Identificação de atores

Integracionista/ Genocida	Indígena	Indigenista
Empresas do agronegócio	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Instituto Sócio Ambiental
Conglomerados que investem nas grandes barragens	Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro	Centro de Trabalho Indigenista
Transnacionais	Organização de cada povo	Conselho Indigenista Missionário
Mineração	A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Comunidades tradicionais
Exploração madeireira		Antropólogos
Grandes Latifúndios (Monocultura)		Academia/Universidade
Grandes Latifúndios de soja		Quilombolas
Bancada Ruralista		

Fonte: Própria autoria.

A categoria Integracionistas/Genocidas foi construída em função dos argumentos que emergiram nas entrevistas. No entanto, é preciso registrar os desafios desta classificação individual de organizações e setores que não foram tratados em profundidade, mas somente por meio de outros atores.

5. RECONSTRUINDO A HISTÓRIA DA POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL

5.1 POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL POR MEIO DE SEUS ARGUMENTOS

Há muitos modos de compreender o que são políticas públicas, mas, neste trabalho, adotamos a proposta de Frank Fischer, que compreende políticas públicas como um conjunto de argumentos, retirando os pesos dos atores e dos instrumentos (FISCHER, 2016). Para isto, ele se apoia no próprio conceito de argumento de Majone (apud FISCHER, 2016, p. 174) como sendo “tipicamente uma mistura complexa de declarações factuais, interpretações, opinião e avaliação”, que vão modelar e ser modelado por dados e informações, apontando para a necessidade em problematizar as conexões entre as normas sociais e julgamentos interpretativos e dados empíricos. (FISCHER, 2016).

À propósito, estes argumentos são mais do que racionalmente construídos, pois também são construídos a partir da experiência. Tratam-se de argumentos carregados de valores e disputados por atores que podem ou não influenciar seus instrumentos, assim como o define em sua via de ação política. Desta forma, aqui, consiste além do que o governo decide fazer, mas abrange também o que ele deixa de fazer dentro de uma perspectiva decisional (DYE, 1972, p.1 apud BULLOSA 2013, p.72).

A partir desta assunção teórica, buscou-se apresentar uma breve reconstrução da política pública indigenista brasileira como uma história de argumentos, colocando a atenção sobre os valores que ensejam tais argumentos. Esta reconstrução se dará em duas direções complementares: nos argumentos presentes na literatura; e nos argumentos que emergiram nas entrevistas em profundidade realizadas. Ao final do capítulo, será a apresentada uma síntese da confluência do conjunto dos argumentos mapeados.

5.2 MAPEAMENTO DOS ARGUMENTOS A PARTIR DA LITERATURA

O indigenismo, dentro da perspectiva da política pública indigenista, carrega em sua discussão o cerne do que como campo de estudo de políticas públicas tem sido discutido ao longo do último século, e no Brasil, em especial nos últimos anos. Entende-se como ação, entretanto existem críticas da centralidade do Estado e como movimento social (Favre ,1998), discute-se se é ciência e a sua ontologia.

Desta forma, em uma perspectiva histórica, Favre (1998) identifica uma vinculação ao indigenismo no Brasil com uma relação muito mais forte com as ações do Estado e menos

vinculado aos próprios movimentos indígenas. Essa percepção aparece com clareza no livro *Del indigenismo ao indianismo*, de Gnerre e Bottasso (1986). Estes autores criticam o assistencialismo e passam a defender a importância do empoderamento das populações indígenas e dos seus movimentos.

Portanto, o Indigenismo tem sua importância dentro da análise da política pública indigenista, na perspectiva já posta, pós-positivista e pragmatista. Por trazer além do tradicional por ação estatal, pode em sua construção trazer aspectos supragovernamentais e de aspectos políticos em um nível de ação e argumentação.

Para (FAVRE, 1998, p. 7):

O indigenismo na América Latina, é para começar, uma corrente de opinião favorável aos indígenas. Se manifesta em torno da posição que tendem a proteger as populações indígenas e defendê-las das injustiças que são vítimas e fazer valer as qualidades ou atributos que se reconhecem. (Traduzido pela própria autora)

Se, para Favre (1998), o indigenismo pode se assemelhar a um movimento político, para Melo (2009), o indigenismo seria “mais do que um conjunto de ideias, [pois] consiste em formas de ações, políticas e práticas, consubstanciadas nos atos, decretos, planos programas e projetos”, chegando, portanto, ao campo das políticas públicas.

Ambas as posições parecem assumir a centralidade do Estado na formulação e implementação de políticas públicas para os índios. Posição diferente é possível de ser encontrada em Ramos (1998, p. 6), junto a outros autores que limitam o indigenismo à dominante política oficial relacionada às populações indígenas, afirmando, com Souza Lima, que indigenismo para ele deve ser “um conjunto de ideias preocupadas com a *incorporação de povos indígenas nos Estados-nacionais*” (tradução e grifo meu). Esta visão diferencia-se das demais pela centralidade na população indígena na definição de suas próprias ações. A ideia aqui passa a ser incorporar uma camada excluída da população no interior do estado, que deveria, em princípio, ocupar-se também dela mesma.

Desta forma, esta diferenciação entre da abordagem indígena da abordagem indigenista também apareceu com clareza nas entrevistas, seja no concerne à dimensão das políticas públicas, seja à dimensão do movimento social, como explicitado no capítulo anterior sobre o conceito de publicização.

Ainda explicando o indigenismo, Marroquín (1972 apud Gnerre e Bottasso, 1986 p. 13) afirma que:

É uma política, uma parte da atividade institucionalizada das entidades públicas, e têm objetivos de serviço geral e de preservação; consolida o desenvolvimento da quantidade de poder que os grupos indígenas conquistaram. Como todas as políticas, o indigenismo deve apoiar-se (e de fato se apóia) em muitas ciências.” (Traduzido pela própria autora)

Ainda assim, mais do que colocar que o indigenismo não é necessariamente um movimento, representa unicamente o pensamento indígena, por outro lado “ o indigenismo arrasta a má consciência que os conquistadores europeus [...] sentem frente aos índios”, assim pode-se observar uma disputa tanto em nível de argumento como de ação, mostrando indícios de uma arena, entendida como de políticas públicas.

5.3 POLÍTICA INDIGENISTA NO BRASIL POR MEIO DO PÚBLICO

Ao assumir a abordagem argumentativa, um dos caminhos de investigação, o qual trataremos a seguir, consiste em buscar reconstruir os argumentos em seu entrelace histórico – este recurso analítico parece também ter sido informalmente utilizado por alguns dos entrevistados.

Para começar, em alguns dos argumentos mapeados com base nas entrevistas realizadas (sobretudo os Ent_02 e Ent_05), a política indigenista seria regida pela mesma lógica da colonização, sobretudo em seu começo. Nas palavras de um dos entrevistados, a política indigenista funcionária para “azeitar as engrenagens” em uma noção de desenvolvimento (Ent_02) que seria, de qualquer modo, colonialista, particularmente, no que concerne a defesa tanto da ideia de integração nacional dos povos indígena, quanto da própria ideia de propriedade fundiária.

Um ulterior argumento que conforma o que é chamado de política indigenista refere-se à noção individualizada de “índio”, como se ele fosse transformado em uma unidade em detrimento de sua pluralidade. Para alguns entrevistados (Ent_02, Ent_03 e Ent_05), tal noção emerge em uma gramática de justificação que envolve noções como “índio”, “integração”, “civilizar”, dentre outros. Nesta mesma direção, há também reforços presente em textos regulatórios, como é o caso do Estatuto do Índio (1973), quando afirma que povos indígenas (ainda) passam por um momento transitório “no processo de integração do índio à comunhão nacional”, em um “ ainda” que se alinha a algumas noções de “desenvolvimento” do pensamento colonialista.

Ao passo que essas linhas de argumentação se constituem como argumentos, a política

indigenista vai sendo construída a partir de verdades que perpassam desde a percepção do que é o índio, onde ele deve estar, como deve se vestir, como deve falar, até chegar a função na nossa sociedade. Em breve, percebe-se uma continuidade, uma permanência, que redireciona o que consideramos avanços e retrocessos no que tange esses fluxos que consideramos como política pública indigenista brasileira.

Ao olhar a política indigenista a partir do começo do século passado, no contexto da noção de Estado moderno, é necessário observar mais do que os processos simplificados de criação de um órgão específico para esta questão, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPILTN), em 1910. A entrada de uma primeira institucionalidade no organograma nacional não significa exatamente a entrada com a importância esperada da questão indígena. Uma evidência da falta de consenso sobre a temática, bem como sobre o modo como esta tinha sido problematizada, é a própria transformação da SPILTN, alguns anos depois, em 1918, em simplesmente SPI, retirando a questão do trabalho da pauta, pelo menos no que concernia à etiquetagem da ação governamental. Esta primazia da SPILTN, todavia, precisa ser revista, segundo os entrevistados 2 e 5, pois as políticas indigenistas seriam anteriores ao Estado Contemporâneo, não obstante concordem que a criação de um órgão competente tivesse tido reflexos importantes na arena da política indigenista, à incorporação algumas pautas relevantes na agenda governamental, lócus onde impera uma disputa entre pautas e recursos.

De acordo com Dewey, a necessidade de ação para resolução de um problema envolve necessariamente a sua publicização, a sensibilização do público em considerar como problema coletivamente. De fato, a pressão internacional e de algum modo a percepção pública de que a matança generalizada não seria mais a forma pela qual era aceitável, foi fundamental na formação da arena para uma cena pública nova na política indigenista. A cena em que o SPI foi criado, foi percebido como como apaziguador de conflitos (Ent_2) ou ainda uma “tentativa de administrar os povos indígenas para que eles deixassem de ser um entrave aos projetos do Estado e das suas elites” (Ent_5). A questão indígena, entrou na agenda governamental em função da percepção de um desenvolvimento que se direcionava ao interior do Brasil com objetivos de civilizar e pacificar (Ent_2, Ent_5).

Não obstante, com o *slogan* do Marechal Rondon “morrer sim, matar jamais” reflete uma fala autorreferida do Estado que, sobre o começo do século, “talvez ela não tenha sido tão humanista como ela [política indigenista] fala, mesmo se conversar com os povos indígenas

atingidos” (Ent_5). Essa percepção de retrocesso é ilustrada pelo entrevistado 2, quando se utiliza das percepções do índio do romantismo literário, que seria visto naquele momento como o estereótipo de índio bom e aceitável para a comunhão nacional, se contrapõe ao índio que deve ser “desintegrado” que seria o índio rebelde, o índio que não só resiste, mas também é um entrave ao desenvolvimento.

Também, mostra-se como retrocesso, nesta história reconstruída neste trabalho, a forma como as reservas indígenas foram implementadas, desconsiderando os contextos dos povos e suas relações com o território (Melo, 2009), desconsiderando ainda as diferenças entre povos, organizando burocraticamente reservas indígenas que não dialogavam com as suas experiências e percepção de coletividade.

Soma-se a isso a continuidade do alinhamento de uma perspectiva de civilização que perpassou as décadas quase sem mudança substancial, mesmo que alguns dos instrumentos de políticas públicas parecessem conter algumas transformações em suas estratégias de ação. Para a entrevistada 5, por exemplo, as evidências destas permanências podem ser encontradas até mesmo no Relatório da comissão nacional da verdade. Em um aspecto geral, não só é trazido também a ideia de “integração” colocada no Estatuto do Índio já em seu caput, mas representando a incorporação indígena.

Nesta mesma reconstrução, observa-se que a mudança de direcionamento político com o Golpe de 1964 criou um novo órgão competente, ao qual somou-se exposição à imprensa internacional, com sucessivos escândalos de denúncias desde corrupção até exploração sexual, que colaborou na mudança de perspectiva, mas pouco ainda diante do que se poderia esperar. Como defende Melo (2009), as novas articulações e pressão internacional acabou por influenciar direcionamento da política indigenista até então praticado no Brasil, acentuando o processo de fim do SPI e a criação da FUNAI, em 1967 (GAGLIARDI apud MELO (2009).

Assim, o contexto de repressão, em meio ao distanciamento de noções de participação e democracia, permeia uma nova arena na qual coexistem uma tentativa de resposta às pressões externas, sobretudo, mas que também convive com denúncias inaceitáveis de tortura e aprisionamento, como as que aparecem nas narrativas indígenas, que tornam uma arena com um processo de publicização dificultado, que para Paiva e Junqueira (1985) os atores da arena de política indigenistas são principalmente CIMI, Associação Nacional de Apoio Indígena, Comissão Pró-índio, União das Nações Indígenas, Centro de Trabalho Indigenista,

Deste modo, reforçando como retrocesso, também para o CIMI, (2010) “o governo de

Figueiredo teve consequências dramáticas: houve a propagação de epidemias e endemias que atingiram dezenas de povos na Amazônia, sendo que alguns deles sofreram risco de extinção, a exemplo dos Deni”. Esta mesma percepção foi reforçada pela, entrevistada 5 citando, o Relatório da Comissão da Verdade “tem várias estratégias que foram adotadas que são as mesmas, está tudo convivendo, a do século 16, 17 18, 18 e 20. ”

No mesmo período, do ponto de vista da mobilização, foram ativadas diferentes estratégias de união de diferentes povos indígenas, dentro de um processo que chamamos, com John Dewey, de publicização ou construção de público, a partir do que estes mesmos atores percebiam como problema que possuía uma dimensão de público para eles mesmos. Para Gnerre e Bottasso 1986 (p. 7, tradução própria): “tinha que buscar a unidade entre a unidade entre diferentes grupos indígenas que enfrentam problemas semelhantes. Muito complexos e muitas vezes trágicos”.

Para a entrevistada 5, a diversidade entre os povos indígenas não é suficientemente problematizada na política indigenista. Diferente da noção de integração que teve um alcance considerável em seu objetivo principal. Ainda para a mesma entrevistada, a resistência sempre esteve presente, “em suas mais diversas formas”, pois houve e há povos que negaram ou continuam negando o contato com essa política, assim como houve os que se “acomodaram” a ela como estratégia de sobrevivência, cujas gramáticas de justificação incorporam a ideia de contrapor-se a resultados que poderiam ainda ser muito piores, haja visto que havia “muitos lugares que a depopulação foi absoluta”. Contudo, aos poucos, muito indígenas com a inserção local e regional começaram a pensar e agir diferente, até se chegar aos anos 70, com a produção de uma ideia do movimento indígena unificado, para além dos regionais de povo a povo.

Assim, a publicização de problemas indígenas em um momento mais recente começa a se fortalecer primeiro pela nova formação de movimentos indígenas com lideranças indígenas. Segundo GNERRE et al 1986, referindo-se ao contexto latino americano, estas novas ideias estariam mais próxima de lógicas ocidentalizadas e mais próximas à sindicalistas e políticos de profissão.

Com isso, apesar dos retrocessos serem muitos, foi um momento de expansão da arena e, de certa forma, de revisão das relações entre atores e da produção de novas ideias, não obstante, foram as relatadas dificuldades de mobilização e criminalização dos movimentos sociais. E é neste contexto de redemocratização do Estado brasileiro, no período da constituinte; que a questão indígena passa uma cena pública.

A Constituição Brasileira de 1988 reflete o mesmo processo que aconteceu durante a Constituinte, na qual havia emergido cenas de maior disputa entre os argumentos colonialistas e integracionistas e os pluriétnicos/multicultural. Tais reflexos podem ser percebidos no próprio texto constitucional, embora prevaleçam estes últimos. Naquele contexto, atores indigenistas tiveram uma forte presença, assim como os movimentos indígenas. Dentro de um texto disputado, ainda que a noção de nação pluriétnica tenha sido aprovada, para o entrevistado 2, refletindo ainda este contexto, a nova compreensão do território indígena como propriedade da união, é uma inovação no sentido simplista de algo novo, sobretudo comparados a realidade dos textos político-jurídicos de outros países da América Latina.

A quebra dessa noção, de forma mais abrupta para a entrevistada 2 foi com o avanço da vitória do ponto de vista de direitos indígenas referentes à constituição, quando se assume o Estado nacional pluriétnico ou multicultural para a entrevistados 2 e 4, enquanto na fala da entrevistada 5, ”Inaugura a possibilidade de políticas específicas para os povos indígenas”. Desta forma, é um momento de avanço nesta história de política indigenista que tem mais do que palavras escritas em um papel em forma de lei.

É um momento de articulação, negociação que em muito se transporta a noção de público diretamente afetado pelo problema. Neste contexto, não só houve a articulação dos povos indígenas em constante pressão no processo da constituinte (Índio cidadão?, entrevistado 2 e 5) como também do público especializado indigenista.

A articulação política de aprovação da constituição em sua letra, nas palavras do CIMI, 2010 “rompe com a perspectiva integracionista, garante o direito à diferença e determina que as terras sejam todas demarcadas (Art. 231, 232, 210, 215)”. Não obstante foi uma transação de grandes níveis, atores como militares que estavam no poder na época da Ditadura Militar, as responsabilidades das terras indígenas entre a união e os povos indígenas, entre atores interessados nas terras, foram alguns dos muitos envolvidos em nível de articulação.

Após a Constituição, as percepções integracionistas perderam espaço. A evidente resistência das populações indígenas, a percepção compartilhada pelos próprios indígenas de que não estariam em um processo transitório de assimilacionismo, contrapondo-se a diferentes momentos, foram sendo percebidos para vias de ação. Este contexto foi evidenciado na fala da entrevistada 5, como atesta o seguinte trecho: “a política indigenista de grande parte do século vinte foi a de transformar o indígena em algo que ele não é”. Neste mesmo sentido, encontramos em Cordeiro (1994 p.57): “Ao contrário do que se previa, o índio não se transformou em branco

nem foi totalmente exterminado, e ainda sobre a relação indígena, permaneceram resistindo a ser confundidos com a massa uniforme da população mestiça”. (Traduzido pela própria autora)

Tanto para o entrevistado 2 quanto para o 5, após a Constituição, foi construída uma demanda por tratar minimamente as questões indígenas para além do argumento integracionista. Exemplo disso seriam tanto as ações de educação quanto às relativas à saúde indígena. Isto começou a acontecer no decorrer da década de 90 e, mais ainda, no começo dos anos 2000 (Ent_3 e Ent_5).

Nos anos posteriores a Constituição, após a euforia de avanços mais bojudos do ponto de vista da política indigenista, ainda no governo de José Sarney (1985-1990), a perspectiva de avanços foi pouco em vias de ação governativa. Em verdade, para o entrevistado 2, tais ações permaneceram com os mesmos direcionamentos, particularmente nos níveis de competência alinhados à segurança nacional, bem como no vínculo ainda muito próximo da questão com os militares.

O avanço significativo nos anos subsequentes aconteceu, paradoxalmente, em um momento em que as percepções de avanços para outros segmentos podem ter sido diferentes. Trata-se do Governo Collor (1990-1992), cujo contexto de abertura para o capital internacional, para o entrevistado 2, acabou elevando a pauta de proteção das populações indígenas a uma condição especial de “moeda de troca” ou “cartão de visita”, o que facilitou as negociações, particularmente no que concerne à demarcação de terras indígenas. Esse contexto foi marcado pela “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento”, mais conhecida como ECO-92, que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro.

A percepção de redirecionamento das políticas indigenistas, e principalmente de avanços, está correlacionado com o território. Essa categoria, porém, é pensada de uma forma distinta da formal/hegemônica (Ent_4), em uma percepção que não é semelhante às euro centradas. O indicador de terras demarcadas é um dos instrumentos para aferir a percepção de importância da política indigenista (Ent_2, Ent_4, CIMI 2010, ATL 2017). Em dados mais rigorosos, as demarcações de terras indígenas têm um exponencial crescimento no governo Collor, de 56 terras indígenas homologadas⁴ por ano. A figura a seguir mostra a evolução da homologação de terras indígenas no Brasil após a Constituição.

4 O processo de demarcação de Terra indígena no Brasil é dividido em nível de processo administrativo, simplificada em identificação, delimitação, demarcação e homologação.

Figura 1- Homologação de Terras indígenas por gestão presidencial

Governo	Período	Nº de homologações	Média anual
José Sarney	1985 – 1990	67	13
Fernando Collor de Melo	Jan. 1991 – Set. 1992	112	56
Itamar Franco	Out. 1992 – Dez. 1994	18	9
Fernando Henrique Cardoso	1995 – 2002	145	18
Luiz Inácio Lula da Silva	2003 – 2010	79	10
Dilma Rousseff	Jan. 2011 – Ago. 2016	21	5,25
Michel Temer	Agos. 2016 – Dez. 2016	0	0

Fonte: CIMI

Fonte: Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil Dados de 2016. CIMI, 2016.

Nos anos seguintes, para o CIMI, o direcionamento de ação desses anos finais da década de 1990, teve maior visibilidade em um contexto atrelado aos interesses econômicos referente às terras indígenas (CIMI,2010). Essa cena é marcada por uma arena que se abre para atores que são alinhados a pautas ambientais, trazendo uma nova gramática de justificação, socioambiental, assim como de sustentabilidade. Neste contexto é um momento de expansão de público, que perpassa os governos Fernando Collor de Melo e Itamar Franco chegando aos governos FHC.

Na área de saúde, enquanto existia uma pressão para a implementação de ações mais estruturadas voltadas para as populações indígenas, o processo da atribuição de competências em transição da FUNAI para o Ministério da Saúde em nível de secretaria assim como a FUNASA, teve efeitos também na ponta da implementação (Ent_2). Enquanto na área de educação, os cursos de formação de professores indígenas, passou da ideia de professor para a transição para a educação formal. Como colocado anteriormente, protótipos de ações governamentais mais estruturadas começaram a surgir, à exemplo dos instrumentos de políticas públicas em de saúde e educação referente específicas para populações indígenas (Ent_ 3 e Ent_5).

No que tange o Governo Fernando Henrique Cardoso, houve um elevado número de demarcação de terras indígenas, como indicado na Figura 1, (segunda maior média de terras demarcadas, a primeiro sendo do governo Collor). O Governo Federal contou com uma cartela abrangente de recursos, “destinados às indenizações erigidas por terceiros de boa- fé”, oriundos de doações de atores externos, tais como Banco Mundial, Cooperação Financeira Alemã (KFW), agências de cooperação técnica (PNUD/ONU e a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ)), além de ONGs, resultando, segundo LIMA (2000), no Programa Integrado de Proteção a Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), posteriormente modificado para

Programa Integrado de Proteção às populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL).

No começo dos anos 2000, enquanto a saúde indígena passou em sua integralidade para o Ministério da Saúde, de competência da Secretaria de Saúde Indígena (Ent_2), o movimento de competência de uma secretaria específica aconteceu no setor da educação, com a saída de responsabilidade do ensino fundamental, englobando também o ensino médio, tornando uma secretária com um corpo de ação específica para povos indígenas de maior amplitude (Ent_5).

Nas duas direções, saúde e educação, pode-se perceber uma arena em que a participação de atores indígenas e indigenistas caminharam também em uma relação de transação, no sentido deweyano, com a administração pública federal. Neste contexto, foram relatadas instâncias de participação como reuniões tanto de conselho quanto das secretarias com presenças indígenas e indigenistas (Ent_3, Ent_5).

Em linhas gerais, os avanços da implementação em instrumentos de políticas indigenistas permearam o final de FHC e perduraram ao longo dos governos Lula (Ent_1, Ent_3, Ent_5). Estas ações foram vistas como uma espécie de continuidade inercial das ações nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), tanto na percepção do entrevistado 2 quanto do CIMI (2010).

Enquanto as políticas específicas que foram descentralizadas da FUNAI tiveram um fortalecimento, considerando um avanço, os retrocessos estiveram nesta cena quase que sobrepostos temporalmente. Assim as controvérsias significativas na política indigenista nos governos Lula se mostraram presentes.

A criação e impacto do Programa de Aceleração do Crescimento, a partir de 2007, tem sido visto um em relação a política indigenista, como um retrocesso (Ent_4, Ent_5). A cena que tem sido mobilizada tem a influência de atores que influenciaram no PAC, para o CIMI, em um público indigenistas/genocidas (Quadro 1):

Empresas da agroindústria, do agronegócio, os banqueiros, as empreiteiras da construção civil, os conglomerados que investem nas grandes barragens, em mineração, na exploração madeireira e os grandes latifundiários que se dedicam ao monocultivo ou a criação bovina. (CIMI, 2010)

O PAC funcionou como um gerador de fricção política, o qual, dentro do contexto da

política indigenista, influenciou na composição do quadro político administrativo da época (Ent_4). O “incremento do quadro” se iniciou na área dos megaprojetos. Tal retrocesso é explicitado no documento final do acampamento Terra livre de 2008, sendo este uma importante referência indígena sobre o tema:

Destacamos as graves ameaças contidas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, principalmente através de projetos de infraestrutura como usinas siderúrgicas, grandes empreendimentos industriais e comerciais e a Transposição das águas do Rio São Francisco que atinge cerca de 26 territórios indígenas da região nordeste, as Usinas do Rio Madeira, do Estreito e Belo Monte, na região norte, o Complexo Hidrelétrico do Rio Tibagi, que atinge várias terras indígenas no sul do país e as pequenas e grandes hidrelétricas nos Rios Juluena e Kuluene, no Mato Grosso, que afetarão mais de 20 comunidades indígenas” (ATL,2008)

Além do PAC, como instrumento de política pública, que se mostra conflitante com interesse do público indígena, para o CIMI, na política indigenista dos governos Lula, existiam direcionamentos também de ilegalidade, pelo menos no que tange “a redução de áreas já demarcadas, e a suspensão de portarias que previam a continuidade dos procedimentos demarcatórios” (CIMI, 2010).

No que tange a área da cultura, e principalmente a interlocução com o Ministério da Cultura, foram implementadas ações transversais que dialogavam em algum nível com comunidades tradicionais, mas que não conseguiram se consolidar e apresentaram resultados pouco efetivos em relação aos problemas que eram percebidos coletivamente, em vias de regras (Ent_1).

Um ponto que caracteriza as últimas cenas que se tornaram elementos importantes na arena da política indigenista foi a judicialização, tanto do público indígena em articulação com atores do público indigenista, quanto junto ao público formado por atores do público genocida/integracionista. A judicialização no contexto da questão indígena tem uma complexidade que se relaciona em duas direções. A primeira é a judicialização em função do Ministério Público Federal em direcionamento de proteção dos povos indígenas, em especial no que tange a demarcação (Ent_4). A segunda direção concerne no travancimento de processos administrativos em diferentes momentos que impossibilitam a garantia de direitos das populações indígenas, com atores que, para o entrevistado 4 interessados contrários a demarcação de terras indígenas, como explicitado no Relatório da ONU como um processo de

preocupação sendo a “judicialização de quase todos os processos de demarcação” (ONU,2016 p.20)

Nos percursos seguintes não só são retratados por uma intensa mobilização para impedir a tramitação de Projetos de Lei e Projetos de emendas parlamentares que são consideradas “anti-indígenas”, de acordo com Cimi 2010, Siqueira (2013) e Ent_4. Estes atores são etiquetados como público indigenista/genocida. São exemplos dessas mobilizações:

QUADRO 6 - Mobilizações

PL 2057/1991	PL 490/2007	PDC480/2008	PDC 1259/2013
PEC 133/1992	PEC409/2001	PDC510/2007	PDC1609/2013
PL 1610	PDC47/2007	PLS417/2011	PDC1261/2013
PEC 138/1996	PDC48/2007	PL4740/2012	RCP 22/2013
PDC 381/1999	PDC49/2007	PLP227/2012	
PEC 215/2000	PDC50/2007	PLS349/2012	
PEC 2540/2006	PDC393/2007	PEC227/2012	

Fonte: Documentário Índio Cidadão? (2014)

Nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), os retrocessos nesta história reconstruída estão tanto na continuidade, ou melhor, fortalecimento deste processo de judicialização, quanto em nas tramitações dos PLs e PECs em a continuação de implementação do PAC. Esta noção de retrocesso é evidenciada na fala do entrevistado 1 ao perceber um retrocesso a partir de 2010. Nesta mesma direção, com cuidado, o entrevistado 4 argumenta de que já houve mais investimento em nível orçamentário da FUNAI e em parcerias internacionais.

Na arena da política indigenista dos Governos Dilma acontece, percebe-se pelo documento final do ATL 2013, uma mobilização de atores indigenista/ genocidas, que se utilizam de instrumentos variados:

Para atingir os objetivos de ocupar e explorar os territórios indígenas, esses poderes econômicos e políticos aliados com setores do governo e da base parlamentar recorrem a instrumentos político-administrativos, jurídicos, judiciais e legislativos, conforme identificamos abaixo. (ATL, 2013)

Nessa percepção de retrocesso, o Entrevistado 2, afirma que “ sempre há uma disputa, só receio que essa disputa seja travada de forma muito cruel porque os lados não são nem um

pouco simétricos em termo de poder”. Mostrando uma cena que em linhas gerais que também se repetiu no governo Dilma.

Um indicador desta disputa desigual, para o CIMI, é o número de assassinatos ao longo do tempo CIMI (2010), nos governos Dilma, aumentou significativamente quando comparado com os governos Lula, sobretudo no Mato grosso do Sul, como atesta o quadro a seguir.

Figura 2- Assassinatos no Brasil e no Mato Grosso do Sul- 2016

Assassinatos no Brasil e no Mato Grosso do Sul - 2016

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Média
Total no Brasil	42	37	43	58	92	60	60	60	51	60	53	138*	137*	118*	1.009	72
Nº absoluto MS	13	16	28	28	53	42	33	34	32	37	33	41*	36*	18*	444	31
Nº absoluto restante	29	21	15	30	39	18	27	26	19	23	20	97	101	100	565	41
MS (%)	31%	43%	65%	48%	58%	70%	55%	57%	63%	62%	62%	29%	26%	15%	44%	43%

* Dados oficiais, fornecidos pela Sesai

Fonte: Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil Dados de 2016. CIMI, 2016.

Ao passo que o Governo Dilma foi um retrocesso, com a continuação do PAC e a baixíssima taxa de demarcação de terras indígenas, com a chegada do Governo Temer (2016-atual) essa dimensão se tornou ainda mais delineada. Para o entrevistado 4, forte evidência encontra-se na diminuição dos recursos para este setor de políticas públicas, inclusive daqueles oriundos da cooperação internacional (Ent_4). O entrevistado dimensiona o retrocesso em comparação dizendo que “se o governo Dilma foi ruim, o governo Temer foi ainda pior”.

Além do mais, se o governo Temer é fruto de um processo de golpe institucional, a noção de retrocesso é ainda maior em relação à percepção de futuro (Ent_1, Ent_2, Ent_3, Ent_4, Ent_5 e ATL 2017), sendo classificada como “desastrosa” a ações do governos referentes à política indigenista (Ent_4), corroborando com a visão pessimista predominante entre os entrevistados.

A maior mobilização indígena nacional, o Acampamento Terra Livre 2017, teve a presença de mais de 4000 indígenas, no XV Acampamento Terra Livre, que acontece anualmente desde 2003. Em seu documento final se mobiliza na seguinte direção:

Completados 30 anos da Constituição Federal de 1988, que consagrou a natureza pluriétnica do Estado brasileiro, os povos indígenas do Brasil vivem o cenário mais grave de ataques aos seus direitos desde a redemocratização do país. Condenamos veementemente a falência da política

indigenista, efetivada mediante o desmonte deliberado e a instrumentalização política das instituições e das ações que o Poder Público tem o dever de garantir. (ATL, 2017)

Quando perguntado aos entrevistados sobre a percepção de futuro da questão indígena, a perspectiva é dura, apesar de pensar na resistência das populações indígenas e saberes, principalmente por uma retomada aos avanços de setores da sociedade que carregam a mesma lógica integracionista (Ent_4, Ent_3). Se por um lado “ retorno da política assimilacionista e tutelar adotada durante a ditadura militar” (ATL, 2017) é a percepção que se tem em ações governamentais, por outro, a fala se mostra muito transparente sobre o lócus do retrocesso, não só para o entrevistado 3, ao considerar o SESAI pouco efetivo neste momento, ou mesmo no Documento Final do Acampamento Terra Livre 2017 que corrobora com esta percepção de retrocesso quando consideram a desestruturado do “o subsistema de saúde indígena, a educação escolar indígena e a identificação, demarcação, gestão e proteção das terras indígenas”.

5.4 SÍNTESE EXPLICATIVA

A política indigenista no Brasil vem sendo construída a partir de argumentos predominantemente interacionistas, com a emergência, mais recentemente, de argumentos pluriétnicos. Este conjunto de argumentos são ativados no contexto de uma arena razoavelmente diversificada de atores, que mostrou possuir uma organicidade maleável, possibilitando sua continuidade no tempo. Nesta arena, circulam atores que são indivíduos, organizações formais, organizações informais, movimentos nacionais, movimentos regionais, indígenas e não-indígenas, atores internacionais, movimentos sociais rurais, dentre outros.

A principal característica que foi observada nesta arena é a sua especialização, não obstante tenha se pluralizado um pouco em sua trajetória. Não se percebe, portanto, em seu processo histórico de publicização, uma difusão pública dos argumentos que os públicos indígenas e indigenistas especializados utilizam em seu cotidiano público. Os entrevistados, quando questionados sobre a relevância pública dos problemas públicos que conformam a questão indígena, posicionam-se, inicialmente, como de alta relevância. No entanto, em suas narrativas, transbordaram casos de crianças, prefeitos, ministros de Estado, presidentes da FUNAI, professores, além do público mais geral, que não compartilhavam de tal importância, pois os valores presentes em suas atitudes, falas e ações divergiam da gramática de justificação dos públicos indígena e indigenistas no que concernia ao suposto reconhecimento da dimensão pública de seus problemas.

Percebeu-se que tanto os públicos indígenas quanto indigenistas possuíam e possuem ainda pautas que se apoiam, muitas vezes, em noções de desenvolvimentos de Estado. Alguns exemplos podem ser encontrados desde o século XX, como as construções das linhas telegráficas nas missões do Marechal Rondon, até 100 anos depois, com os impactos negativos das permissões governativas para a construção de hidrelétricas em territórios indígenas, bem como nas formas de coletividade a partir das quais os povos indígenas se organizam, nas suas tradições e noção de espiritualidade. E, mais do que isso, é perceber que a arena, ou as arenas, da política indigenista nunca foram harmônicas ou com simetria de públicos. Ao contrário, elas são extremamente desiguais em recursos e nas ativações de processos de publicização e problematização.

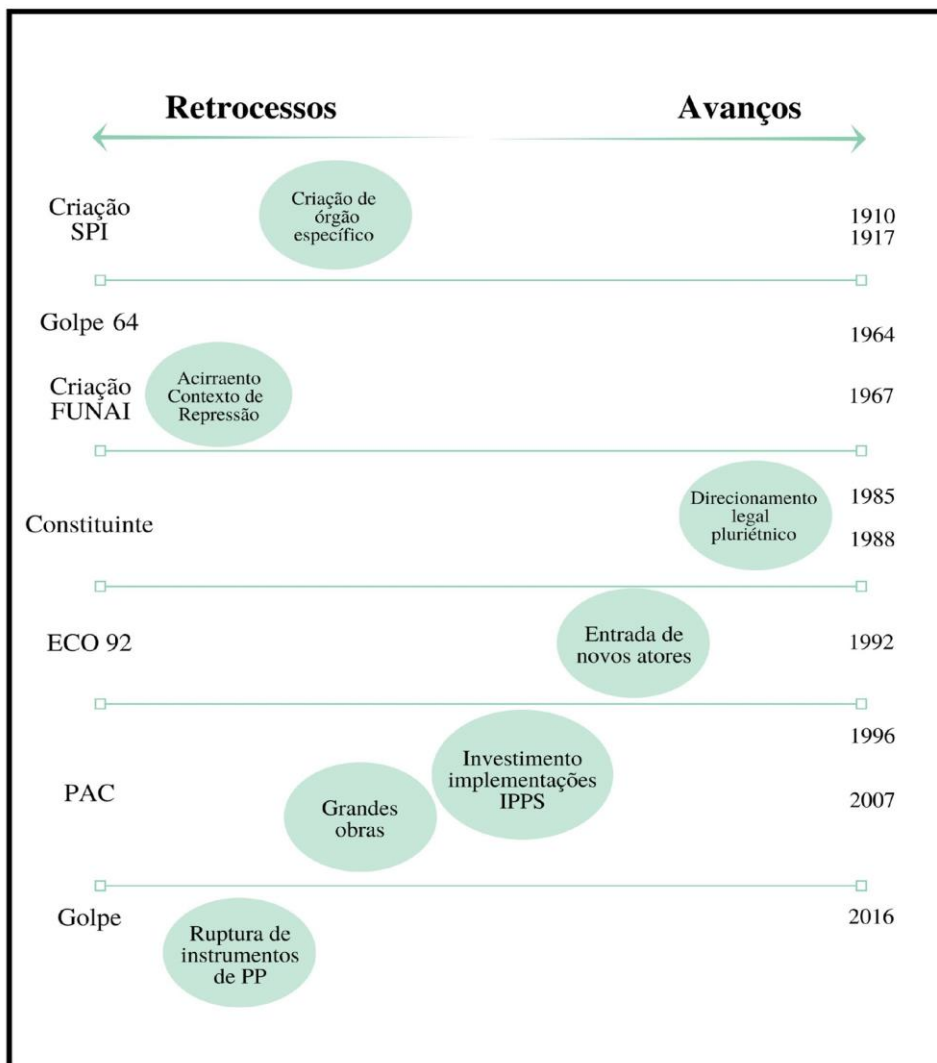
Por isso, a questão indígena é considerada não sendo um (conjunto de) problema público. Não porque não exista atores, arena ou até mesmo relevância pública para os afetados diretamente da política, mas porque o processo de publicização é restrita, dialoga com movimentos diversos, mas não suficiente para a difusão em escala ou de atores.

A reconstrução da política indígena no Brasil foi marcada por avanços e retrocessos que a fazem parecer arrastada, quando observada em perspectiva histórica. Os problemas públicos que conformam suas arenas dificilmente conseguem sair da esfera do interesse especializado, dificultando os processos de formação de público e, portanto, no sentido deweyano, de reconhecimento da qualidade de público para com os problemas que estruturam tais arenas, como um círculo vicioso e não virtuoso.

Os avanços que aconteceram foram significativos durante o período da constituinte e depois dele, sobretudo no começo dos anos 90, no contexto da Rio-92, e no começo dos anos 2000. Essas cenas, que tinham um quadro que problemas referentes às questões indígenas, tiveram um processo de mobilização de novos públicos, com novos engajamentos, tornando as arenas propensas a movimentos mais favoráveis aos públicos que foram expandidos, neste caso, os indigenistas e quiçá o indígena também.

Percebe-se, contudo, que os retrocessos, em uma perspectiva de políticas indigenistas, são uma constante, ilustrada na Figura 3. E que, se os avanços foram poucos, os retrocessos foram consideráveis, como tenta sintetizar o gráfico 6.

Figura 3 -Redirecionamento da política indigenista



Legenda: IPPs- Instrumentos de políticas públicas, PP- Políticas públicas

Fonte: Própria autoria

Deste gráfico, emerge uma trajetória que parece caminhar para a confirmação de uma perspectiva de retrocesso. Em especial, destaca-se o último nível, em que os instrumentos de políticas indigenistas, como o PAA para comunidades indígenas e o CNPI, foram instintos ou desestruturados, como são os casos das ações no ministério da cultura e saúde. Estas observações são já possíveis de serem feitas, mesmo que alguns de seus impactos não possam ser avaliados tão profundamente pela proximidade temporal.

Por fim, o questionamento sobre o futuro do Brasil e da política indígena acabou também por mapear os argumentos dos entrevistados em suas relações com o atual contexto político, o que envolve também a questão indígena. Ainda que críticos ao momento político e social presente, a percepção de luta e resistência referente às questões indígenas já estavam presentes antes, sobretudo nas demandas de médio prazo. De fato, não obstante as percepções das pautas territoriais tenham sido predominantes, outros temas foram também emergiram, dentre eles educação, saúde, a gestão territorial, representatividade das mulheres indígenas e representação política.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho de monografia foi problematizado os conceitos de problemas públicos a partir de John Dewey, Rosana Boullosa e Daniel Cefaï e arena públicas e interações entre atores por Daniel Cefaï, enquadrado no campo de estudo das políticas públicas.

Ao compreender a história recente da política indigenista no Brasil por meio de estudos bibliográficos e entrevistas em maior parte do tempo, almejou-se perceber que é um olhar sobre o tema, que a construção da política indigenista a partir do Estado pode ter diferenciações em perspectivas de avanços e retrocessos, assim como os públicos indígenas, indigenistas e integracionistas/genocidas.

Esta construção da história da política indigenista a partir do público, utilizou-se da questão indígena como meio de se perceber argumentos e lógicas formais e informais. Além disso, também fazem parte desta reconstrução da história a partir do conceito de problema público e sua publicização que, como visto, pouco incipiente em um contexto macro.

Por meio da identificação dos processos de formação de público, a reconstrução de grandes passos do desenrolar cronológico da política indigenista pode ser melhor encaminhada. Principalmente, por tornar a configuração da arena e os processos de atorização dos públicos específicos em cenas públicas, cujas leituras se ativam a partir de diferentes percepções das mesmas.

Por fim, a construção de uma matriz explicativa contendo avanços e retrocessos permitiu compreender que os retrocessos tinham também uma cara de continuidade, ainda mais quando analisado à luz dos conceitos estudados, os quais possibilitaram uma análise sensível ao público que orbita em torno da questão indígena no caso deste trabalho, do público indigenista.

Os resultados desta pesquisa não têm um objetivo de soluções simplistas para a política indigenista. Do ponto de vista pragmatista, que permitiu o distanciamento de uma leitura normativa-prescritiva centrada no gestor público, este não é um caminho que pretendeu-se percorrer, o do desenho de soluções mágicas. Tentou-se recontar a história a partir do público, ou de seus públicos, mas dois limites devem ser registrados. Um primeiro refere-se ao fato de que o público entrevistado se enquadra na etiqueta indigenista e não indígena. Um segundo, refere-se ao fato que este trabalho não se utilizou de uma bibliografia indígena, ou com bases epistemológicas indígenas, pela dificuldade de conhecimento e de acesso, ainda que para contrabalancear tenha-se dado ênfase aos materiais produzidos no contexto dos Acampamentos

Terra Livre.

REFERÊNCIAS

- APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2008**. Maio, Brasília, 2008.
- APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2013**. Abril, Brasília, 2013.
- APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2017**. Abril, Brasília, 2017.
- APIB. **Documento Final Acampamento Terra Livre 2018**. Abril, Brasília, 2018.
- APIB. Notícia: **Lideranças indígenas e dos movimentos sociais firmam compromisso com a luta dos povos originários**. Disponível em: <http://apib.info/2017/04/27/liderancas-indigenas-e-dos-movimentos-sociais-firmam-compromisso-com-a-luta-dos-povos-originarios/>. Visualizado em junho de 2018.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao revés nas políticas públicas**: notas sobre um percurso. 2013.
- CEFAÏ, Daniel. **Públicos, Problemas, Arenas Públicas**. Novos estud. CEBRAP. SÃO PAULO. V36.02. 129-142. JULHO 2017
- Cefai, D. Veiga, Felipe. Mota. Arenas Públicas. In: **Arenas Públicas**: Por uma etnografia da vida associativa. Série Antropologia e Ciência Política, v. 51, 2011.
- CIMI. Notícia: **Conjuntura da Política Indigenista**: O Presidente Lula e os “entraves” de seus dois mandatos. Site Conselho Indigenista Missionário. 2010. Disponível em: <https://www.cimi.org.br/2010/12/31398/>. Visualizado em junho de 2018.
- CIMI. Relatório **Violência contra os povos indígenas no Brasil**: DADOS DE 2016. 2017. Disponível em: <https://www.cimi.org.br/pub/Relatorio2016/relatorio2016.pdf>. Visualizado em maio de 2018.
- Cordeiro, Enio. América Indigenista. Capítulo: **Política indigenista en Brasil y autodeterminación**. Instituto indigenista interamericano. Volume LIV. Número 3. ul. - set.1994. Distrito Federal. México.
- DEWEY, John. Em busca da Grande Comunidade.: **Em busca do público**. 1927
- DEWEY, John. O público e seus problemas: **Em busca do público**. 1927
- Brasil. **Estatuto do Índio**. Lei número 19 de dezembro de 1973.
- FAVRE, Henri. 1996. **El indigenismo**. Paris. Fondo de Cultura Económica. México. 1998
- Fischer, Frank. **Para além do empirismo**: policy inquiry na perspectiva pós-positivista Revista NAU Social - v.7, n.12, p. 163-180 Maio/Nov 2016
- FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2014**. Brasília 2015.
- FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2015**. Brasília. 2016. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/doc/Relatorios/relatorio-gestao-2015.pdf>. Visualizado em novembro de 2017.

FUNAI. **Relatório de gestão da FUNAI da execução 2016**. Brasília.2017. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/doc/Relatorios/relatorio-gestao-2016.pdf>. Visualizado em novembro de 2017.

ONU. **Relatório da Missão ao Brasil da Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos indígenas**. *Plataforma Dhesca Brasil*. 2016.

GNERRE, Mauricio, BOTTASSO, Juan. **Del indigenismo a las organizaciones indígenas**. Quito, Ecuador: Ediciones Abya Yala 1986.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 2003. Disponível em: https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india. Visualizado em junho de 2018.

MELO, Joaquim. **SPI A Política Indigenista no Amazonas**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas. Secretaria da Cultura, 2009.

NASCIMENTO, Sandra. **Colonialidade do Poder no Direito e Povos Indígenas na América Latina**: as faces da subordinação/dominação jurídica frente ao direito de retorno às terras ancestrais dos povos indígenas Kaiowá do Tekohá Laranjeira Ñande'Rú no Brasil e Mapuche do Lof Temucucui no Chile. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais. Brasília, 2016.

Oliveira. João. **Redimensionando a questão indígena no Brasil**: uma etnografia das terras indígenas. In: **Indigenismo e territorialização: Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo**. Contra Capa Livraria, 1998, Rio de Janeiro.

PAIVA, Eunice; Junqueira Carmem. **O Estado contra o Índio**. Programa de Estudos Pós-Graduandos em ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1985.

RAMOS, Alcida Rita. Introduction: Least but Not Last and The Indian agoist the Satate. In: **Indigenism**. Ethnic Politics in Brazil. The University of Wisconsin Press. London, England. 1998.

SIQUEIRA, Rodrigo. **ÍNDIO CIDADÃO?** . Roteiro: Rodrigo Siqueira, Sérgio Azevedo. 54 minutos, Distrito Federal, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública. **Relatório de Auditoria Anual de de Contas**.:Exercício 2015. Brasília, 2016.

Veiga, Felipe. Arenas Públicas. In: **Índios de papel**: Etnicidade e associativismo frente a grandes projetos de desenvolvimento no Espírito Santo. Série Antropologia e Ciência Política, v. 51, 2011.