

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROTAGONISMO INDÍGENA: UMA INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA

PUBLIC POLICIES AND INDIGENOUS PROTAGONISM: A NECESSARY INTERCONNECTION

Roberta Herter da Silva¹

Norberto Kuhn Júnior^{II}

¹ Universidade Feevale (FEEVALE), Novo Hamburgo, RS, Brasil. Doutoranda em Direito. E-mail: roberta.h.s_@hotmail.com

^{II} Universidade Feevale (FEEVALE), Novo Hamburgo, RS, Brasil. Doutor em Ciências da Comunicação. E-mail: nkjunior@feevale.br

Resumo: O presente artigo trata acerca das políticas públicas e do protagonismo indígena, enfatizando a importância das políticas territoriais enquanto uma relação que envolve conflitos e relações de poder. Para tanto, utilizou-se da metodologia de revisão bibliográfica, recorrendo ao uso de livros, de revistas científicas, periódicos e da legislação nacional. Essa pesquisa chega à conclusão de que a autonomia e o protagonismo indígena podem ser considerados como palavras-chave no debate acerca das políticas públicas contemporâneas, principalmente nas que se referem ao território, haja vista a possibilidade de participação desses grupos sociais diferenciados nos processos decisórios e nas políticas a eles dirigidas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Protagonismo indígena. Território. Multiculturalismo.

Abstract: This article deals with public policies and indigenous protagonism, emphasizing the importance of territorial policies as a relationship involving conflicts and power relations. To do so, the methodology of bibliographic review was used, using the use of books, scientific journals, periodicals and national legislation. This research concludes that indigenous autonomy and protagonism can be considered as key words in the debate about contemporary public policies, especially in those that refer to the territory, given the possibility of participation of these differentiated social groups in the decision-making processes and policies.

Keywords: Public policy. Indigenous protagonism. Territory. Multiculturalism.

Sumário: Introdução. 1 A capacidade civil indígena: o fim da tutela jurídica a partir da Constituição Federal de 1988. 2 Políticas Públicas diferenciadas para povos indígenas. 3 Os povos indígenas e seus territórios: reflexões acerca do protagonismo indígena nas políticas públicas. Conclusão. Referências.

Introdução

O presente artigo visa compor bases conceituais acerca das categorias de análise políticas públicas, protagonismo indígena e

território. Por meio da revisão teórica dos conceitos trazidos por autores como Cardoso de Oliveira, Clarice Cohn, Norbert Elias, Maria da Glória Gohn, Alecsandro Ratts, Pacheco de Oliveira, entre outros, e da consulta na legislação brasileira foi possível realizar a interlocução entre os campos da antropologia, da sociologia e do direito para a construção de um artigo interdisciplinar.

A presente pesquisa justifica-se porque, mesmo passados cinco séculos desde a chegada dos colonizadores no Brasil, ainda é possível vislumbrar momentos de tolhimento da autonomia dos povos indígenas, que ainda lembram a forma como eram tratados pelos colonizadores naquela época. Da mesma forma, os momentos de imposição de limitações territoriais ainda ocorrem, os quais remetem tanto à exploração dos recursos naturais encontrados nos territórios indígenas quanto da mão de obra nativa à construção da riqueza nacional.

Do início da colonização à instauração de políticas públicas indigenistas pelo Estado brasileiro foram experimentadas diversas situações que vão da negação da humanidade dos povos indígenas até a tentativa de integração na comunidade nacional. Essa imposição da sociedade como homogênea perdurou durante séculos e acabou por omitir a realidade social brasileira marcada pela diversidade cultural, o que é abordado por Colaço¹.

Para cumprir os objetivos do trabalho, num primeiro momento foi realizada uma análise histórica e da legislação acerca da política integracionista ou assimilacionista que permeou as legislações indigenistas brasileiras desde o século XX e tem como base a construção ideológica de inferioridade cultural indígena que se desenvolveu no período colonizador, mormente a perspectiva civilizadora. Em decorrência da diferença cultural existente entre os colonizadores e os indígenas, e da suposta inferioridade indígena, o mesmo deveria ser “controlado” pelo Estado, ou seja, tutelado por não ser considerado capaz de reger sua própria vida, pois faltava-lhe “civilidade”, esse tema é amplamente debatido na obra de Colaço².

Nesse momento, foi proposto um estudo acerca da capacidade civil indígena e o fim da tutela jurídica a partir da Constituição Federal de 1988. No segundo momento, realizou-se um estudo sobre as políticas públicas diferenciadas para povos indígenas relacionando-as

1 COLAÇO, Thais Luzia. *A incapacidade indígena: tutela religiosa e violação do direito guarani pré-colonial nas Missões Jesuíticas*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 11-24.

2 *Ibid.*, p. 11-24.

com o protagonismo indígena. E para finalizar analisou-se os povos indígenas, os seus territórios e o protagonismo indígena nas políticas públicas territoriais.

1 A capacidade civil indígena: o fim da tutela jurídica a partir da Constituição Federal de 1988

Na República, com a promulgação do Estatuto do Índio, Lei 6.001 de 1973, é possível observar um enorme paradoxo, isso porque, no mesmo discurso jurídico que reafirma o objetivo da integração e assimilação dos indígenas à comunhão nacional, há também um matiz multicultural, conforme dispõe o art. 1º da lei: “Esta lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional”.

O paradoxo coloca-se quando o Estado, ente regulador da situação jurídica dos indígenas, pretende ao mesmo tempo “preservar” as culturas indígenas e integrá-las à comunhão nacional. O Estatuto do Índio seguiu a Convenção 107 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1967, que trata dos Direitos dos Povos Indígenas e Tribais no interior dos Estados-Nação contemporâneos, a partir de uma política assimilacionista e integracionista.

Assim, pela cidadania conferida aos indígenas deveria ser pago um alto custo, qual seja, a integração numa sociedade que não está de acordo com os seus valores e não os respeita. Isso porque, a política integracionista e assimilacionista é pautada na compreensão de uma sociedade homogênea, por meio de uma política integracionista, que não se mostra capaz de levar em consideração a diversidade cultural. A sua principal base é a concepção da inferioridade cultural indígena e do etnocentrismo da cultura majoritária.

O objetivo principal dessa política consistia na harmoniosa comunhão nacional, o que levaria com que os índios deixassem gradativamente de serem índios, uma vez que o processo de integração acarretaria na extirpação dos costumes e práticas indígenas. Houve, dessa forma, a manutenção da dominação eurocêntrica sobre os povos indígenas.

Para cumprir o intento da política de integração houve a necessidade da criação de dispositivos tutelares para a assimilação das culturas indígenas, que não estavam enquadradas na lógica

eurocêntrica. A perspectiva da integração revelava o caráter transitório que se imprimia à cultura indígena, na medida em que o propósito era o de integrá-la aos padrões socioculturais da sociedade nacional.

No Estatuto do Índio é possível visualizar o caráter tutelar do Estado em vários dispositivos legais que tratam da integração dos indígenas e de sua cultura à comunidade nacional, da negação da sua autonomia, ao estabelecer que compete ao Estado decidir sobre as matérias que interessem aos grupos indígenas. Esse estatuto regulou a natureza jurídica indígena classificando os indígenas de acordo com seus graus de “civilidade” e integração à sociedade nacional, conforme o art. 4º desse Estatuto³:

Art. 4º Os índios são considerados:

I - Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;

II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento.

III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

E, assim, aqueles indígenas ainda não integrados, que cultivavam plenamente as características de sua cultura ancestral, com pouco contato com não indígenas, passaram a ser submetidos a um regime de tutela de acordo com os artigos 7º e 8º do Estatuto, assumindo-se, dessa forma, a incapacidade civil do indígena:

Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeito ao regime tutelar estabelecido nesta Lei.

Art. 8º São nulos os atos praticados entre o índio não integrado e qualquer pessoa estranha à comunidade indígena quando não tenha havido assistência do órgão tutelar competente⁴.

3 BRASIL. *Estatuto do Índio*. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm Acesso em 27 de dezembro de 2017.

4 BRASIL. *Estatuto do Índio*. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível

A Fundação Nacional do Índio, a FUNAI, era o órgão tutelar competente, a quem cabia o exercício da representação e assistência jurídicas compreendidas pelo regime de tutela. Para Clarice Cohn,

a ideia de tutela é uma continuidade histórica, uma resposta à difícil pergunta de qual deve ser o status dos primeiros habitantes das terras brasileiras. Trata-se de cidadãos de segunda classe, condição semelhante à dos órfãos no século XIX: ambos necessitam de um responsável perante a lei. O Estado tutor é aquele que decide pelos índios e, sob pretexto de cuidar deles, os mantém sob controle⁵.

A partir dos anos 60 o modelo integracionista para políticas indigenistas, com toda sua base de integração, de assimilação e de controle do Estado sobre os indígenas, foi fortemente criticado pelo movimento indígena que estava florescendo, com o apoio de antropólogos, indigenistas e entidades de luta em prol dos direitos humanos.

Esse movimento impulsionou mudanças significativas no plano jurídico. Assim, com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 houve uma série de inovações jurídicas relacionadas ao reconhecimento de direitos indígenas, principalmente com a superação pelo Estado, pelo menos no plano normativo, da lógica integracionista. Esse texto constitucional pode ser considerado um marco legal na conquista de direitos indígenas, já que estabelece o direito à diferença, a partir do respeito à organização social, aos costumes, línguas, crenças e tradições indígenas.

E ao estabelecer o reconhecimento da diferença cultural indígena esse texto constitucional determinou a obrigatoriedade, tanto para o Estado, quanto para a sociedade, de reconhecer o indígena como um ser autônomo, independente e capaz, ou seja, superando definitivamente a política integracionista. Dessa forma, a diferença cultural a partir de então deveria ser respeitada, protegida e valorizada, mas não tutelada. Isso significava, conseqüentemente, que o órgão indigenista federal, a FUNAI, deveria assumir uma nova postura a partir do texto constitucional de 1988.

em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm Acesso em: 27 dez. 2017.

5 COHN, C. *Tutela nunca mais*: autodeclaração é a maior conquista recente dos indígenas, mas eles são vistos ainda como entraves para o progresso. 2013. Disponível em <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/tutela-nunca-mais> Acesso em: 21 dez. 2017.

Além disso, o texto constitucional de 1988 reconhece aos indígenas o direito originário sobre as terras que ocupam e determina que o caráter da ocupação indígena é anterior à própria formação do Estado brasileiro, prescindindo de documentos e comprovações “oficiais”. O direito à diferença e sobre as terras tradicionalmente ocupadas trouxe uma série de novas significações, conforme dispõe o artigo 231 da CF de 88:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens⁶.

Sendo assim, com o advento da Constituição de 1988 e suas novas diretrizes para a política indigenista algumas normas regidas no Estatuto do Índio foram suprimidas, muito embora o Estatuto ainda seja um instrumento jurídico utilizado como base para discutir diversas questões e, portanto, produz efeitos.

No âmbito internacional, no ano de 1989, um ano após a promulgação da Constituição Federal Brasileira, a Organização Internacional do Trabalho, a OIT, produziu a Convenção 169, e se no plano nacional ainda restava alguma dúvida quanto às inovações trazidas pela norma constitucional, no plano internacional é incontestável a consolidação de um novo olhar.

Na Convenção 169 da OIT, passam a ser levadas em consideração no plano internacional as aspirações dos povos indígenas em “assumir o controle de suas próprias instituições, formas de vida, seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”, conforme aduz o Preâmbulo dessa Convenção. Assim, como no plano nacional, no plano internacional é possível visualizar a adoção de uma perspectiva contrária a do modelo integracionista. Há, dessa forma, o reconhecimento formal do direito à autonomia e protagonismo indígena.

Em conformidade com a previsão constitucional, em seu artigo 231, § 1º, a Convenção 169, em seu artigo 15 estende o direito indígena aos recursos naturais disponíveis em suas terras, incluindo aí o direito de participação na utilização, administração e conservação dos

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

recursos, assegurado aos indígenas a posse permanente e o usufruto exclusivo sobre as terras por eles ocupadas, bem como confere às terras a inalienabilidade e a indisponibilidade, bem como a imprescritibilidade dos direitos sobre elas.

Além de outras garantias legais essenciais para a autodeterminação dos povos indígenas, um princípio bastante em voga atualmente no que tange aos direitos indígenas é o dispositivo da Convenção 169 da OIT referente ao direito de livre consentimento e conhecimento, quando da retirada e o reassentamento desses povos forem considerados necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento.

Esse dispositivo jurídico reafirma a autonomia e o protagonismo indígena nos conflitos referentes às suas terras, ao assumir a necessidade de haver o consentimento informado dos povos indígenas para qualquer negociação pública ou particular que influencie diretamente o direito de usufruto da terra. Embora seja um dispositivo legal, é sabido que muitas vezes não é respeitado inclusive pelo próprio Estado brasileiro como é possível observar na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte⁷, na qual diversas etnias indígenas como Juruna, Arara, Xikrin do Bacajá, Asurini do Xingu, Kararaô, Araweté e Parakanã serão afetados pelo empreendimento⁸.

Da mesma forma que a OIT, a Organizações das Nações Unidas, a ONU, em 2007 criou a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, documento no qual são reconhecidos os direitos como à participação política; à terra, aos territórios aos recursos naturais; ao consentimento prévio, livre e informado dos indígenas.

Diante desse conjunto de dispositivos legais, é possível perceber a revogação do Estatuto do Índio, tanto no plano internacional

7 Usina hidrelétrica que está sendo construída na bacia do Rio Xingu, próximo ao município de Altamira, no norte do Estado do Pará. Os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) da UHE previram, em 2009, que o impacto mais grave derivaria do adensamento populacional e da ocupação desordenada do território no entorno das terras indígenas, com a chegada de milhares de pessoas para trabalhar na obra. Como consequência, haveria um aumento de atividades, dentro e fora das terras indígenas, o que poderia comprometer a sobrevivência física e cultural dos povos da região (ver mais em: BRASIL. Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Aproveitamento Hidrelétrico – AHE. Belo Monte: Estudo de Impacto Ambiental (EIA), v. 35, Estudos Etnoecológicos, 2009).

8 BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte*. Junho de 2009. Disponível em: <http://www.elektrobras.com/acessoinformacao/data/Pages/LUMIS46763BB8PTBRIE.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

quanto no nacional, os quais romperam com as diretrizes da política integracionista, na medida em que estatuíram a capacidade plena dos índios e proclamam o direito à autodeterminação, autonomia e protagonismo desses povos.

2 Políticas Públicas diferenciadas para povos indígenas

As políticas indigenistas produzidas na década de 90 estabeleceram uma ruptura com relação ao que vinha sendo proposto desde as políticas construídas pela coroa portuguesa, até anos recentes da república. A inovação se consubstancia no deslocamento do discurso monocultural para uma perspectiva multicultural, ou seja, de um viés assimilacionista e integracionista para uma política de respeito à autodeterminação dos povos indígenas.

A Constituição Federal de 1988 é o marco dessa mudança, que oficializa o reconhecimento da diversidade que caracteriza o Estado brasileiro. Expressões tais como “específico e diferenciado”, “respeito às diversidades culturais e às formas próprias de relacionamento e de produção de conhecimentos”, povoam os textos da nova legislação indigenista e das políticas que pretendem efetivá-la⁹.

Isso quer dizer que a efetivação de direitos de cidadania para povos indígenas pressupõe o reconhecimento de sua autonomia, enquanto coletividades diferenciadas e o dever do Estado de adequar suas políticas públicas ao contexto da cultura diferenciada dos povos indígenas. Ou seja, o indígena, sujeito de direitos, deve ter a afirmação plena de sua identidade e capacidade perante o Estado e sociedade.

Na visão de De Paula e Vianna é possível entender a expressão políticas públicas como “um conjunto de ações articuladas, respaldadas por leis e normas jurídicas, de responsabilidade do Estado, que têm por objetivo o atendimento a necessidades, interesses ou direitos coletivos”¹⁰.

9 COELHO, E. M. B. O novo cenário do campo indigenista: a tensão entre a perspectiva assimilacionista e o respeito à diversidade cultural. *Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA*, 2015. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4240&Itemid=316. Acesso em: 27 dez. 2017.

10 DE PAULA, L. R.; VIANNA, F. F. de L. B. *Mapeando políticas públicas para povos indígenas: guia de pesquisa de ações federais*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria; LACED/Museu Nacional/UFRJ, 2011.

Existem diversas definições do que seja política pública. Pode ser definida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas¹¹, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos¹², como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos¹³, como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”¹⁴ ou a definição pode implicar em responder questões como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz¹⁵.

Segundo Souza¹⁶, política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Para o autor, formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir¹⁷.

Em relação as políticas públicas direcionadas, específica e diferenciadamente, aos povos indígenas no Brasil, ao percorrer a história é possível visualizar que dos anos 60 aos anos 90 todas as ações do governo brasileiro voltadas para esses povos concentravam-se na Fundação Nacional do Índio, a Funai. De acordo com De Paula e Vianna a partir de 1990 a Funai deixou de ser formalmente a única agência governamental para o atendimento das demandas sociais indígenas¹⁸. Dessa forma, segundo os autores, as políticas públicas para povos indígenas, antes formuladas e executadas exclusivamente por

11 MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

12 LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980, p. 12-54.

13 PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986, p. 16-72.

14 DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984, p. 19-34.

15 LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books: 1958, p. 2-57.

16 SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

17 *Ibid.*, p. 20-45.

18 *Ibid.*, p. 25-69.

ela, passaram a ser de responsabilidade, também, de outros ministérios e órgãos federais¹⁹.

As políticas públicas voltadas para indígenas contêm a previsão de instâncias por meio das quais se dará a participação indígena em todas as etapas do processo, desde a elaboração à implementação, ou seja, o protagonismo como uma conquista indígena. Ocorre que muitas das novas políticas ditas específicas e diferenciadas continuam a ser produzidas nos termos da política integracionista, com pouca autonomia e protagonismo indígena. Para Cardoso de Oliveira²⁰, esta institucionalidade dominante tem sido um sério fator de dominação política e social dos povos indígenas.

O reconhecimento da diferença cultural acaba por ficar comprometido se for construído desconsiderando a dificuldade de um diálogo entre culturas tão diversas. Cardoso de Oliveira²¹ trata do diálogo intolerante, marcado por campos semânticos muito distintos, que impede a compreensão recíproca.

Isso tem razão de ser devido a relação historicamente estabelecida entre o Estado e os povos indígenas, que se destaca como fundamental para a compreensão da complexidade da elaboração de políticas públicas indigenistas. De acordo com Coelho²² as primeiras políticas públicas para os povos indígenas tinham como eixo a catequese e a civilização e foram “terceirizadas”: o Estado delegou às missões religiosas a tarefa de executá-las.

Essa política visava a instauração de um paradigma racionalizante, no qual os indígenas deveriam ser inseridos nas lógicas econômica e social da colônia, para que dessa maneira pudessem contribuir com o processo de construção de um comércio interno, base para a solidificação do Estado²³.

19 *Ibid.*, p. 25-69.

20 CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Sobre o diálogo intolerante. In: GRUPIONI, L. et al. *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 25-41.

21 *Ibid.*, p. 25-41.

22 COELHO, E. M. B. O novo cenário do campo indigenista: a tensão entre a perspectiva assimilacionista e o respeito à diversidade cultural. *Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA*, p. 2-12. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4240&Itemid=316. Acesso em: 27 dez.2017.

23 *Ibid.*, p. 2-12.

Com a proclamação da independência do Brasil, o Estado brasileiro visando construir uma nação homogênea, baseada no paradigma monocultural, desconheceu as nacionalidades indígenas e passou a considerar todos como cidadãos brasileiros, com vistas à comunhão nacional. Consubstanciava-se na negação da diferença, sendo utilizada a expressão “nacionais” para indígenas e não indígenas. Para estabelecer, de forma discriminatória, o lugar *outsider*²⁴, usando a expressão de Norbert Elias, a eles destinado.

Significa que os indígenas estão, por definição, na condição de *outsiders*, tanto política, quanto geograficamente. *Outsiders* pode ser traduzido como “de fora”, “à margem”²⁵ e, dessa forma, os indígenas exemplificam os *outsiders*, mesmo estando estabelecidos no território invadido há mais tempo que os colonizadores, já que as políticas indigenistas no decorrer da história visavam a sua integração e assimilação à sociedade nacional.

Após a Constituição de 88 as políticas públicas carregam o paradigma do multiculturalismo. As lutas empreendidas pelos movimentos indigenistas se dão por direitos diferenciados, lutas pelo que Kymlicka²⁶ denominou “cidadania diferenciada”, que se refere à adoção de direitos poliétnicos, de representação ou de autogoverno, específicos em função do grupo.

Os movimentos identitários e culturais no Brasil foram importantes na conformação da sociedade atual, porque, segundo Maria da Glória Gohn²⁷, historicamente a maioria da população indígena foi eliminada ou confinada em áreas não urbanizadas do país e as políticas governamentais tratavam os indígenas de forma tutelada.

A discussão relativa à possibilidade de conquista de cidadanias diferenciadas está diretamente relacionada às chamadas reivindicações identitárias, conforme Semprini²⁸. Essas reivindicações partem de minorias que pretendem que suas especificidades e identidades sejam

24 ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

25 *Ibid.*, 2000.

26 KYMLICKA, W. *Ciudadania multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996, p. 241.

27 GOHN, M. G. Movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações. In: GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 89-119.

28 SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. São Paulo. Edusp, 1997.

reconhecidas e que leis sejam criadas, assegurando de direitos ou privilégios especiais, e políticas públicas sejam implementadas para sua efetivação.

As políticas públicas consideradas politicamente corretas constroem-se com base nos princípios dos direitos humanos universais, que se fundamentam na igualdade de direitos a todos. A ideia de igualdade a todos os homens significa que os indivíduos são considerados iguais e tratados como tal no que se refere às dualidades consideradas como constitutivas da natureza humana: a razão, a responsabilidade moral, a liberdade. Essa é uma ideia reguladora, de acordo com Coelho²⁹.

Na Constituição Federal de 1988 é possível observar dois movimentos que a um olhar menos atento poderá parecer paradoxal: um que dá ênfase à universalidade do atendimento aos cidadãos, inspirado no princípio da igualdade; outro que reconhece a diversidade constituinte do Estado, fundada no princípio da diferença, que requer atendimento específico em função dos grupos.

Esses dois movimentos, do direito à igualdade e do direito à diferença, geram uma tensão que se explicita nas políticas públicas que têm sido elaboradas com vistas a efetivar as garantias constitucionais³⁰. De um lado o universalismo, de outro o relativismo cultural. Os indígenas refletem a expressão da diferença no contexto do Estado, diferenças de línguas, de formas de propriedade, de organização política, de sistemas de representação, de relações de parentesco, etc. Souza Filho afirma que a cultura constitucional procurou encerrar o universalismo no Estado:

um estado único, com um a única fonte de direito, emanada diretamente da Constituição, com leis organizadas em códigos, que encerram todas as possibilidades das relações jurídicas em um sistema sem lacunas. Essa organização social, que não admite fissuras nem diferenças, mas pode aceitar o índio com uma vida e organização social fundada em outros princípios que não sejam os enunciados constitucionais que se efetivam pelo direito civil. Dito em outras palavras, não pode esse sistema sem lacunas aceitar povos que prescindam do Estado e da propriedade privada³¹.

29 *ibid.*, 2015.

30 *Ibid.*, 2015.

31 SOUZA FILHO, C. F. M. A universalidade parcial dos direitos humanos. In: GRUPIONI, L. et al. *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 256.

O discurso de reconhecimento da pluralidade vai surgir, de forma precisa, no capítulo VIII, dedicado aos índios, especialmente no artigo 231:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo a União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Assim, a construção das novas políticas públicas tem expressado as dificuldades próprias do diálogo intercultural com os povos diferenciados. Qual é o limite de diferença que a igualdade suporta? Em que medida a implementação de políticas públicas estão dando conta da construção de cidadanias adequadas à diversidade cultural que caracteriza a sociedade brasileira, já que é possível perceber que as diferenças são acomodadas ao contexto da sociedade nacional?

3 Os povos indígenas e seus territórios: reflexões acerca do protagonismo indígena nas políticas públicas

A relação das sociedades indígenas com a sociedade brasileira é uma relação que envolve conflitos e relações de poder, principalmente no que se refere ao acesso ao poder e as decisões no âmbito do Estado. Isso porque, a inserção das sociedades indígenas no Estado brasileiro ocorreu de forma arbitrária e colonialista, o que faz com que essa relação seja meramente formal e jurídica, decorrente do princípio do *jus solis*, que determina como brasileiro o cidadão que nasce em território brasileiro.

Desde a colonização houve o interesse em normatizar as relações entre os indígenas e os não indígenas e de legitimar a exploração da mão de obra e a usurpação das suas terras e riquezas. O estabelecimento dessa relação foi se dando ao mesmo tempo em que o país estabelecia sua política territorial, cuja divisão se regulamentava em capitânias hereditárias e sesmarias. Os indígenas que viviam soberanamente no território passaram a disputa-lo com os colonizadores.

A partir da colonização as culturas indígenas foram sendo dizimadas, escravizadas, miscigenadas e expulsas de seus territórios. Na contemporaneidade, as políticas públicas buscam conferir aos indígenas o direito à terra e aos recursos naturais, acesso à saúde e educação pública, além de respeito pela sua cultura e religiosidade.

Segundo Darcy Ribeiro³² até a primeira década do século passado, o País não contava com uma política indigenista institucionalizada.

As políticas públicas indigenistas se justificam porque, historicamente, os povos indígenas, primeiros habitantes do Brasil, sofreram uma série de abusos por parte dos colonizadores, que levaram muitos à extinção ou ao declínio acentuado. Outros foram expulsos de seus territórios, os quais jamais foram recuperados pelos seus descendentes.

Os direitos indígenas de reconhecimento de sua diferença cultural, por meio da preservação de suas culturas, da posse territorial e dos recursos naturais são garantidos constitucionalmente, mas devem ser efetivados por meio de políticas públicas específicas.

Quanto ao direito ao território, no Brasil há o dispositivo constitucional de demarcação de terras indígenas para usufruto exclusivo de um ou mais povos indígenas. O termo jurídico usufruto indica que a propriedade da terra é da União, cabendo aos indígenas unicamente a posse, de natureza originária e coletiva. A posse da terra pode ser considerada a maior reivindicação dos indígenas brasileiros.

Para que um território seja demarcado como indígena faz-se necessário um processo administrativo. Essa é a forma mais recente pela qual se dá a interferência estatal nas questões indígenas, por meio da política de demarcação de terras, que tem por objetivo a garantia material do direito indígena à terra.

O direito dos indígenas ao território de ocupação tradicional configura-se como um direito originário e, por conseguinte, o procedimento administrativo de demarcação é de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988. Ademais, por se tratar de um bem da União, a terra indígena é inalienável e indisponível, e os direitos sobre ela são imprescritíveis, ou seja, não pode ser vendida ou cedida, e não possui prazo para voltar à posse da União.

A demarcação estabelece a extensão da área de usufruto dos indígenas e deve assegurar a proteção dos limites e impedir sua ocupação por não indígenas. Obedece a um processo sistemático, segundo o artigo

32 SOUZA FILHO, C. F. M. A universalidade parcial dos direitos humanos. In: GRUPIONI, L. et al. *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001.

19 do Estatuto do Índio e regulado pelo Poder Executivo, por meio do Decreto 1.775/96, que estabelece algumas etapas do procedimento.

A primeira etapa prevista no Decreto é a dos estudos de identificação, realizado por meio de um estudo antropológico, por antropólogo de competência reconhecida pela Funai, com a finalidade de reconhecimento da terra indígena. A seguir, um grupo técnico especializado, composto por um antropólogo e preferencialmente por técnicos da Funai, realizam análises sociológicas, jurídicas, cartográficas, ambientais e um levantamento fundiário para definir os limites da terra indígena, o que gera um relatório a ser entregue na Funai.

A próxima etapa é a de apreciação do relatório e aprovação ou não pelo Presidente da Funai. Caso haja aprovação, ocorre a publicação do resumo do relatório no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da Unidade da Federação onde se localizam as terras, no prazo de quinze dias.

Na sequência abre-se o prazo para contestação do procedimento de reconhecimento da terra indígena, que pode ser feita por qualquer interessado, encaminhando as razões e provas pertinentes à Funai, desde o início do processo até 90 dias da publicação do resumo no Diário Oficial. Findo o prazo de contestações, a Funai tem 60 dias para elaborar os pareceres sobre as contestações e encaminhá-las ao Ministério da Justiça.

A etapa seguinte é a delimitação. O Ministro da Justiça terá 30 dias para encaminhar uma resolução que pode ser de declaração dos limites da área e determinação da sua demarcação física; prescrição de diligências a serem cumpridas em mais 90 dias, ou desaprovação da identificação, com a publicação de decisão fundamentada no parágrafo 1º. do artigo 231 da Constituição. A demarcação física cabe à Funai e ao Incra cabe o reassentamento da população não indígena que ocupe o local.

Após a delimitação é encaminhada a homologação da terra indígena que cabe ao Presidente da República. Após a homologação, o registro das terras deve ser efetuado em 30 dias no cartório de imóveis da comarca onde se localizam as terras e no Serviço de Patrimônio da União. Após todo esse atribulado processo, as terras devem passar por uma série de outras regularizações para corrigir problemas existentes, como a presença de posseiros ou explorações indevidas de recursos naturais. O Decreto 1775/96 estabelece o protagonismo indígena

no processo de demarcação de terras, no seu artigo 2º, §3: “§ 3º O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases”.

Em relação ao protagonismo indígena merece destaque a criação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas - PNGATI, política criada em 2012, por meio do Decreto 7747, com a participação de lideranças indígenas que visa criar “estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas”. Essa política prevê a formação de gestores indígenas e não-indígenas para atuarem cooperativamente nos planos de manejo sustentável das terras e assessoria durante as demarcações de terras.

A construção dessa política simbolizou a retomada do diálogo do Estado e da sociedade com as organizações indígenas. Como política pública para a gestão das terras indígenas, sinaliza, segundo Oliveira³³, uma tendência que vem sendo demonstrada nos últimos 25 anos pelo Estado brasileiro, de propiciar uma participação dos povos indígenas nas questões dos seus interesses e também de “indicar a configuração de uma ‘fase pós-demarcatória’ de terras indígenas”.

Segundo Guimarães³⁴ essa política definiu a gestão territorial e a ambiental de terras indígenas como sendo o “conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade”. De acordo com o autor³⁵, velhas questões, pendentes de regulamentação e práticas no Brasil, foram confrontadas, no processo de construção da PNGATI, como o exercício do direito de consulta livre, prévia e informada, prevista no art. 6º da Convenção 169 da OIT, a autonomia e o protagonismo indígena e a metodologia dos diversos níveis de participação.

Inicialmente a construção de modelos de desenvolvimento para povos indígenas requer prioritariamente o reconhecimento da sua

33 OLIVEIRA, A. R. *Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI): possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil*. Brasília: Funai, GIZ, 2011, p. 9.

34 GUIMARÃES, V. M. B. Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PNGATI): a busca pela autonomia ambiental e territorial das terras indígenas no Brasil. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 4, n. 1, 2014, p. 157-177.

35 *Ibid.*, p. 71.

autonomia e autodeterminação, dessa forma, se justificam as políticas indigenistas de proteção ambiental e territorial. A PNGATI, como política pública traz uma série de desafios à gestão das terras indígenas e à capacidade institucional dos órgãos de Estado, em particular à Funai, nas suas atuações administrativas. Embora, segundo Guimarães, a fase “pós-demarcatória” exista para boa parte dos povos indígenas no Brasil, as demandas reivindicatórias por terras tradicionais persistem e reclamam uma solução histórica³⁶.

A Constituição Federal de 1988 assegura aos indígenas a posse das terras que habitam tradicionalmente, independentemente da sua localização, não havendo espaço para contestações sobre a viabilidade ou conveniência da demarcação. Ocorre que, apesar de sua ligação histórica do território com seus antepassados, os indígenas ainda passam por insegurança jurídica quanto à posse e aos limites de suas terras, como a que se desenvolveu na demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, situada no nordeste de Roraima, nos municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã que foi identificada em 1993 pela Funai e homologada em 2005.

Os anos de 1988 e 1989 representaram marcos históricos para os direitos indígenas brasileiros, à medida que houve uma mudança de paradigma, sintetizada pela substituição dos verbos tutelar e integrar contido no Estatuto do Índio pelo verbo reconhecer contido no artigo 231 da Constituição Federal de 1988. De acordo com Guimarães,

reconhecer os índios em sua organização social própria, seus usos, costumes, línguas, tradições, bem como os direitos originários que tradicionalmente ocupam, representa ter de lutar contra ideologias e preconceitos dominantes de nosso tempo atual. O verbo reconhecer implica uma mudança de atitude que nossa sociedade ainda teima em não aceitar, seja no plano das interações interétnicas, seja na aplicação de políticas públicas indigenistas, da qual a PNGATI é um exemplo³⁷.

As políticas públicas territoriais para os povos indígenas consistem no reconhecimento desse direito à propriedade, de forma a garantir a segurança jurídica para reprodução física, social, econômica e cultural dos povos indígenas. Vários ministérios são envolvidos diretamente com a questão indígena, como o da Justiça e o do Meio Ambiente, tendo a Funai como órgão supervisor da aplicação das políticas públicas para o índio. Em relação a política de demarcação

36 *Ibid.*, p. 157-177.

37 *Ibid.*, p. 166.

das terras indígenas o Decreto nº 1.775/96, em seu artigo 1º dispõe que, “as terras indígenas [...] serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto”.

Muito embora o resguardo e proteção das terras indígenas seja um dever do Estado brasileiro, definido em sua constituição, a Funai, órgão que deveria cumprir essa função, não o tem feito como deveria. Isso porque, segundo Gomes, a Funai:

veio para resolver o que o regime militar concebia como a questão indígena brasileira, qual seja, a presença de grupos étnicos populacionalmente e culturalmente diferenciados, os quais embora de pouca consequência para a nação, controlavam vastos territórios, ao mesmo tempo que estiolavam na pobreza e na impossibilidade de se desenvolver. [...] A resolução desse problema só poderia vir com a integração dessas populações à maioria nacional, o que significaria a dissolução das etnias indígenas que haviam sobrevivido até então³⁸.

A Funai substituiu em 1967 o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado em 1910. Sua concepção foi, porém, embasada, conforme argumenta Pacheco de Oliveira, “na doutrina positivista, a que estiveram filiados os militares e intelectuais da nascente república, idealizadores do lugar do índio na Nação Brasileira”³⁹, e que definiu as normas administrativas pelas quais este deveria ser tratado.

Dessa forma, os indígenas ao longo do tempo vivenciaram a construção de uma cidadania frágil, com pouca ou nenhuma participação social, inclusive quanto as políticas públicas. Também vivenciam um processo de ressignificação da relação com o meio ambiente e com o território, no qual constroem suas estratégias de sobrevivência.

Assim, o território de um povo indígena é uma conquista, como o resultado de uma disputa de poder que envolve de um lado o povo indígena e, do outro, o próprio Estado e a sociedade brasileira. O conceito de território abrange desde as questões ligadas à sobrevivência, e que envolve os processos de manutenção, consolidação e expansão

38 GOMES, M. P. *O índio na história: o povo Terena em busca da liberdade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

39 PACHECO DE OLIVEIRA, J. *Muita terra pra pouco índio?: uma introdução (crítica) ao indigenismo e a atualização do preconceito*. In: SILVA, Araci Lopes; GRUPIONI, Luís D. B. (Org.). *A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: MEC; MARI; UNESCO, 1995, p. 65.

dos espaços dominados, ou seja, as relações de poder, daí a importância de políticas públicas que protejam os territórios indígenas.

Segundo Ratts⁴⁰ o território vem a ser o espaço apropriado por um ator sintagmático, por grupos, etnias. Essa noção segundo o autor, inclui um repertório de lugares de importância simbólica, envolvendo agrupamentos onde residiam antepassados, rodeado de lembranças. Enfim, de acordo com o autor, o território étnico não o é somente pela presença indígena no espaço, mas também, e principalmente, por um conjunto de códigos e símbolos compartilhados, pelo modo de vida.

Para Maria da Glória Gohn⁴¹ os indígenas detêm saberes sobre a floresta, tanto da arquitetura de seu território, como de suas matas e animais, e possuem com a terra uma relação que não passa pela ideia de propriedade, é algo do mundo simbólico, do sagrado. Assim, segundo a autora, a mãe natureza, a terra e a água tem estatuto divino, são deusas na perspectiva desses povos tradicionais, que aprenderam a conviver com harmonia com o meio ambiente.

Roberto Cardoso de Oliveira, em sua obra “Caminhos da identidade” faz uma crítica “a ausência da dimensão ética ou moral no trato das relações interétnicas no âmbito da formulação e execução de políticas públicas dirigidas às etnias indígenas” no Brasil⁴². O autor problematiza as políticas públicas por meio da ética do diálogo, em que os representantes indígenas sejam reconhecidos como legítimos interlocutores diante das agências do Estado, em igualdade de condições para o diálogo, o que denomina de comunidade de comunicação interétnica⁴³.

Segundo Lopes⁴⁴ o Estado não deve apenas garantir a coexistência, mas deve também assegurar a convivência entre todos os membros de sua sociedade. Ratts⁴⁵, parafraseando Roberto da Mata, afirma que num

40 RATTTS, A. J. P. A etnia e os outros: a espacialidades dos encontros/confrontos. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 17-18, p. 77-89, jan./dez. 2004.

41 GOHN, M. G. Movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações. In: GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 89-119.

42 CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *Caminhos da identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Edunesp, 2006, p. 46.

43 *Ibid.*, p. 48-51.

44 LOPES, A. M. D. Da coexistência à convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, v 20, n. 38, p. 67-81, jan./jun. 2012.

45 RATTTS, A. J. P. A etnia e os outros: a espacialidades dos encontros/confrontos.

país que custa alto ser índio ou negro, a auto-atribuição de identidade vem acompanhada de demandas pela manutenção ou recuperação de direitos, sobretudo quanto ao acesso à terra. Os encontros e desencontros étnico-raciais, segundo o autor, não raramente emergem como conflitos territoriais.

O Estado, para Groff e Pagel⁴⁶, desempenha papel central na constituição da democracia, sobretudo, nas sociedades multiculturais. No entanto, muitas vezes, as minorias subordinam-se as imposições da maioria, ou até mesmo ocorre dos grupos inferiores serem privados de seus direitos, assim, a democracia acaba carecendo de efetivação.

Assim, as políticas públicas indigenistas precisam, desde a sua formulação, até o levantamento das demandas, a definição das políticas, a priorização e implementação das ações, a avaliação dos resultados, serem pensadas, operacionalizadas e revisadas a partir da ótica do protagonismo indígena, não meramente formal, mas efetivamente com vistas ao estabelecimento de relações dialógicas democráticas, no contexto de relações interculturais assimétricas (marcadas pela predominância da cultura e da economia ocidental).

Conclusão

Na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez numa constituição brasileira, se estabelece novos elementos jurídicos para fundamentar as relações entre os indígenas e os não indígenas e garantir a manutenção de seus direitos diante da sociedade nacional. Essa legislação foi um ponto de ruptura fundamental, que reconheceu a inclusão do indígena como cidadão pleno, como protagonista de sua vida, rompendo com a política integracionista e assimilacionista.

A autonomia e o protagonismo indígena podem ser consideradas como palavras-chave do debate acerca das políticas públicas contemporâneas. Os indígenas vivenciaram um período de exclusão, em que sua participação se dava marginalmente, como observadores ou como prestadores de serviços. Permaneciam fora do processo decisório e das políticas a eles dirigidas.

Espaço e Cultura, UERJ, n. 17-18, p. 77-89, jan./dez. de 2004.

46 GROFF, P. V.; PAGEL, R. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. *Videre*, Dourados, v. 1, n. 2, p. 51-64, jul./dez. 2009.

Na sequência, os indígenas brasileiros vivenciaram um período de inclusão compulsória que servia como resposta à opinião pública internacional que cobrava do governo brasileiro um tratamento mais adequado às populações indígenas. Consolidou-se na década de 1990 uma tentativa de inclusão solidária que se estende até a contemporaneidade, que visa a inclusão das sociedades indígenas no âmbito das políticas públicas voltadas as essas populações desassistidas.

Esse modelo de política pública representa um grande avanço em relação aos períodos anteriores, porém ainda apresenta imensas limitações. As políticas são concebidas, elaboradas e avaliadas segundo os critérios das agências financiadoras ou das equipes técnicas não indígenas e que contam apenas com a participação, mas não com o protagonismo indígena.

O protagonismo indígena é o modelo que se projeta para o futuro e que tem o seu nascedouro no próprio movimento indígena. Reconhece a importância da manutenção do diálogo intercultural e concebe as políticas públicas para além das que meramente estabeleçam respeito às especificidades socioculturais, e da mesma forma, às que garantam sua sobrevivência de forma digna ao exercício da autonomia, permitindo-lhes serem senhores de seu presente e de seu futuro.

Referências

BRASIL. *Estatuto do Índio*. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm. Acesso em: 27 dez. de 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Decreto nº 1775 de 8 de janeiro de 1996*. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. *Decreto nº 7747, de 5 de junho de 2012*. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 27 dez. 2017.

_____. Ministério de Minas e Energia. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA*. Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte. Junho de 2009. Disponível em: <http://www.eletronbras.com/acessoainformacao/data/Pages/LUMIS46763BB8PTBRIE.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Sobre o diálogo intolerante. In: Grupioni, L. et al (Orgs.). *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001.

_____. *Caminhos da identidade: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo*. São Paulo: Edunesp, 2006.

COELHO, E. M. B. O novo cenário do campo indigenista: a tensão entre a perspectiva assimilacionista e o respeito à diversidade cultural. *Revista de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão*. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4240&Itemid=316 Acesso em 27 de dezembro de 2017.

COHN, C. *Tutela nunca mais: autodeclaração é a maior conquista recente dos indígenas, mas eles são vistos ainda como entraves para o progresso*. 2013. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/tutela-nunca-mais>. Acesso em: 21 dez. 2015.

COLAÇO, Thais Luzia. *A incapacidade indígena: tutela religiosa e violação do direito guarani pré-colonial nas Missões Jesuíticas*. Curitiba: Juruá, 2018.

DE PAULA, L. R.; VIANNA, F. F. de L. B. *Mapeando políticas públicas para povos indígenas: guia de pesquisa de ações federais*. Rio de Janeiro: Contra Capa; LACED/Museu Nacional/UFRJ, 2011.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

GOHN, M. G. Movimentos identitários e culturais: gênero, etnia, gerações. In: GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 89-119.

GOMES, M. P. *O índio na história: o povo Tenetehara em busca da liberdade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

GROFF, P. V.; PAGEL, R. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. *Verde*, Dourados, v. 1, n. 2, p. 51-64, jul./dez. 2009.

GUIMARÃES, V. M. B. Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PNGATI): a busca pela autonomia ambiental e territorial das terras indígenas no Brasil. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 4, n. 1, p. 157-177, 2014.

KYMLICKA, W. *Cidadania multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland, Meridian Books: 1958.

LOPES, A. M. D. *Da coexistência à convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade*. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, v. 20, n. 38, p. 67-81, jan./jun. 2012.

LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MEAD, L. M. *Public policy: vision, potential, limits, policy currents*. Fevereiro: 1-4. 1995.

OIT. *Convenção 107 sobre os Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1957.

_____. *Convenção 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 1989.

OLIVEIRA, A. R. *Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI): possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil*. Brasília: Funai, GIZ, 2011.

PACHECO DE OLIVEIRA, J. Muita terra pra pouco índio?: uma introdução (crítica) ao indigenismo e a atualização do preconceito. In: SILVA, Araci Lopes; GRUPIONI, Luís D. B. (Org.). *A temática indígena na escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. Brasília: MEC; MARI; UNESCO, 1995.

PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

RATTS, A. J. P. A etnia e os outros: a espacialidades dos encontros/ confrontos. *Espaço e Cultura*, Rio de Janeiro, n. 17-18, p. 77-89, jan./dez. de 2004.

RIBEIRO, D. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. São Paulo. Edusp, 1997.

SOUSA, R. S. Direitos humanos através da história recente em uma perspectiva antropológica. In: NOVAES, Regina; LIMA, Roberto Kant de (Org.). *Antropologia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: EdUFF, 2001.

SOUZA FILHO, C. F. M. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá, 1998.

_____. A universalidade parcial dos direitos humanos. In: GRUPIONI, L. et al (Org.). *Povos indígenas e tolerância*. São Paulo: EDUSP, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

Recebido em: 28 de setembro de 2017.

Aceito em: 17 de agosto de 2018.