

A CIDADE ENQUANTO UM LOCAL DE AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS¹

Isabella Cristina Lunelli (PPGD/UFSC)²

O trabalho que se pretende apresentar objetiva refletir sobre a população indígena nas cidades e a efetividade de seus direitos. Paralelo a reprodução dos dados fornecidos a partir dos resultados definitivos dos últimos Censos realizados pelo IBGE (1991, 2000 e 2010), a pesquisa teórico-prática que aqui se apresenta busca contribuir para a compreensão dos motivos que desencadeiam os deslocamentos indígenas do meio rural para o urbano e como esses inserem-se no debate do Direito à Cidade. Desmistificando noções do imaginário popular de uma irreversível assimilação e integração dos indígenas à civilização urbana, os resultados finais da pesquisa nos revelam a presença indígena a partir da sua autodeclaração nos centros urbanos, seus fluxos migratórios dentro do território brasileiro e, sobretudo, dão amostras de suas causas. Dados que se mostram por si só fundamentais para se repensar políticas públicas voltadas ao aumento da participação dos povos indígenas visando a cidade enquanto um local de afirmação dos direitos daqueles. Os deslocamentos indígenas, enquanto fenômenos de migração, e o aumento populacional indígena nas cidades vividos no início do século XXI, tem expressado bem a busca de efetividade de direitos consagrados e não garantidos. Negando-lhes nessa última década direitos na cidade e, sobretudo, à cidade, a vinculação entre a pesquisa exposta e a temática do grupo de trabalho “Direitos sociais, direitos indígenas e vulnerabilidade social” é revelada na denúncia sobre a ausência de instrumentos de democratização da administração organizacional da cidade que possibilitem aos indígenas urbanizados a participação e a realização de direitos.

Palavras chave: *direitos; indígenas; migrações; cidade; participação.*

1. QUANDO DEMARCAR NÃO É PROTEGER: Em busca da sobrevivência

Pensar nas lutas sociais e reivindicações indígenas no contexto brasileiro nos remete, indiscutivelmente, à luta pela terra, pelo seu direito à terra. Por “terra” devemos considerar não apenas a extensão territorial, o território, mas também, o meio ambiente, os recursos naturais.

¹ IV ENADIR, GT 9 - Direitos sociais, direitos indígenas e vulnerabilidade social.

² Aluna do curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC/Brasil), mestre em Teoria, Filosofia e História do Direito (PPGD/UFSC), especialista em Teoria Geral do Direito (ABDCONST) e Direito Administrativo (UNICURITIBA), graduada em Direito (UP). isalunelli@hotmail.com.

Aqui, a “terra” enquanto demanda fundamental dos povos indígenas brasileiros é “entendida como espaço de vida e liberdade de um grupo humano” e, justamente por considerar-lhe como espaço de vida, “assume a proporção da própria sobrevivência dos povos”. A interdependência vivida com os povos indígenas e seu meio ambiente expressa-se inclusive como referência cultural, de tal ponto que a “existência física de um território, com um ecossistema determinado e o domínio, controle ou saber que tenha o povo sobre ele, é determinante para a própria existência do povo” (SOUZA FILHO, 2012, p. 119-120).

De fato, decorrentes da participação ativa de movimentos indígenas na Constituinte de 1988 e o apoio de diversas entidades, o Direito Estatal Brasileiro reconhece a existência e os direitos dos povos indígenas, garantindo constitucionalmente sua cultura e seus “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (art. 231, Constituição de 1988). Entretanto, conforme a previsão legal, aos indígenas é dada somente a posse permanente das terras, restando à União sua propriedade – na qual as Terras Indígenas (TI) são tratadas como bens da União.

Aquém da interpretação constitucional atualmente praticada pelo Supremo Tribunal Federal e ratificada pela Advocacia Geral da União que condicionou o reconhecimento da posse da terra, pelo Estado, à presença de indígenas na data da promulgação da Constituição – 05 de outubro de 1988; ressaltamos o entendimento também de que a “tradicionalidade da posse nativa” não é perdida quando à data da promulgação estavam os indígenas impedidos de ali permanecerem por “efetivo conflito possessório”.³

Explicitada essa controvérsia hermenêutica, podemos afirmar que o texto constitucional de 1988 ratificou em nível constitucional o que já estava previsto infraconstitucionalmente com a

³ Com fundamento nos seguintes julgados: “[...]. A CF trabalhou com data certa – a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) – como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. (...) É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não índios. [...]” (Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010.) “Conforme entendimento consubstanciado na Súmula 650/STF, o conceito de ‘terras tradicionalmente ocupadas pelos índios’ não abrange aquelas que eram possuídas pelos nativos no passado remoto. (...) Renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada”. (ARE 803.462-AgR, rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 9-12-2014, Segunda Turma, DJE de 12-2-2015.)

Lei n.º 6.001/73, o chamado “Estatuto do Índio”. O Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73) considera como “terras indígenas”, conforme art. 17, “as terras ocupadas ou habitadas”, “as áreas reservadas” (estabelecidas pela União, nas modalidades de reserva indígena, parque indígena e colônia agrícola indígena, havendo a menção também de possibilidade de Território Federal Indígena) e “as terras de domínio das comunidades indígenas” (terras de domínio indígena). Ainda, há a previsão das áreas interditadas pela Funai quando tratar-se da proteção de índios isolados, qual prevê sua interdição concomitantemente ou não com o processo de demarcação. No tocante à aplicação do dispositivo constitucional (art. 231), somente são consideradas as terras indígenas as “tradicionalmente ocupadas”.

A Convenção n.º 169, da OIT, reforçando a previsão constitucional, reconhece em seu art. 14, aos povos indígenas seu direito à propriedade e posse sobre terras tradicionalmente ocupadas, cabendo aos governos a proteção e efetividade de tais direitos. E, aumentando o coro sobre esses direitos – o que demonstrava a insuficiente eficácia da normativa⁴ – a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais, de 2007, vem assim, outra vez, pronunciar em seu art. 26, o direito desses sobre suas terras, territórios e recursos que possuam. Referindo-se, ainda, que compete aos Estados assegurar o “reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 14).

Daí que o procedimento de demarcação das terras indígenas é o meio de garantir não apenas o direito dos povos indígenas sobre suas terras, territórios e recursos, mas, sobretudo, o reconhecimento estatal da terra indígena. O Estado, com o reconhecimento da terra indígena através do procedimento de demarcação – com a posterior homologação e registro – é responsabilizado pela proteção da terra, dos seus recursos e dos povos que ali se encontram. Em outras palavras, a demarcação é um nascer jurídico das terras indígenas desde o ponto de vista Estatal, de forma que, somente com sua demarcação é garantida legalmente aos indígenas o uso exclusivo sobre determinada terra.

Enfatizamos que, embora os direitos territoriais originários (o simples direito indígena à terra) sejam considerados imprescritíveis e independam do reconhecimento formal, é só com a

⁴ Consta na referida declaração um reconhecimento da “necessidade urgente de respeitar e promover os direitos intrínsecos dos povos indígenas, [...], especialmente os direitos às suas terras, territórios e recursos” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 4).

demarcação que o Estado reconhece e passa a prestar – ao menos teoricamente – a proteção a essas terras enquanto tais, aos recursos naturais que nela se encontrem e aos povos indígenas.⁵

Tal procedimento administrativo de demarcação de terras pelo Estado é determinado pelo Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001/73) que, c/c o Decreto n.º 1775/96, estipula prazos para o cumprimento de cada uma das sete etapas que envolvem o processo de demarcação e coloca sob cargo da FUNAI (Fundação Nacional do Índio) o início e sua orientação.

Não bastasse a determinação legal para cumprimento de cada etapa do processo de demarcação, compreendido como um determinismo na prioridade destas ações, restou expressamente previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu artigo 67, o prazo de 05 (cinco) anos, contados a partir da promulgação da Constituição em 05/10/1988, para que a União concluísse a demarcação das terras indígenas. Tal prazo já havia sido mencionado no Estatuto do Índio, em seu art. 65, qual determinava ao Poder Executivo o mesmo prazo para “a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas”.

Segundo o último censo oficial divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), datado de 2010, a população indígena era de 896.917 habitantes (0,4% da população total brasileira)⁶ – considera-se que 817.963 pessoas se declararam indígenas e que 78.954 não se declararam indígenas pelo quesito cor ou raça, mas se consideram indígenas e estavam dentro de terras indígenas. Ainda segundo o censo, o número de indígenas contabilizados com domicílio em terras indígenas somava-se 517.383,⁷ sendo que o número de

⁵ Mesmo não sendo objeto dessa exposição, não poderíamos deixar de mencionar os debates calorosos que interpretações recentes dos ministros das supremas cortes brasileiras tem inflamado; principalmente ao pretenderem fixar um marco temporal para a demarcação, ao suporem que somente as terras habitadas por indígenas na data da promulgação da constituição de 1988 é que seriam alvos de demarcações futuras. Ignorando, obviamente, toda a história de violência impetrada sobre os povos indígenas, utilizando-se muitas vezes da própria máquina política estatal, obrigando-os a retirarem-se de suas terras.

⁶ Segundo consta no “Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo”, Rio de Janeiro, 2012, “neste conjunto, não estão contabilizados povos indígenas brasileiros considerados “índios isolados”, pela própria política de contato, como também indígenas que estão em processo de reafirmação étnica após anos de dominação e repressão cultural e, conseqüentemente, ainda não estão se autodeclarando como tal”. Disponível em: < http://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 20/09/2014. Segundo dados disponíveis no site da Funai, registram-se 69 referências de índios ainda não contatados, além de existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão federal indigenista. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao>. Acesso em 20 de setembro 2014.

⁷ Os dados revelam os 567.582 habitantes das terras indígenas; 438.429 declaram-se indígenas, 78.954 não se declaram indígenas, mas se consideram e 30.691 não se declaram e nem se consideram indígenas. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_dos_Indigenas/pdf/tab_3_01.pdf>. Acesso em 20 de set. 2014.

indígenas com domicílio fora das terras indígenas somava-se 379.534. Ou seja, oficialmente, aproximadamente 43% dos indígenas no Brasil não vivem dentro de terras indígenas.

Esse número tão expressivo de indígenas vivendo fora de terras indígenas, deve-se a dois fatores. O primeiro é, sem dúvida, de que há muitos indígenas vivendo em terras que ainda não foram reconhecidas como “terra indígena”.

Para compor os dados em 2010, foram identificadas 505 terras indígenas, que estavam com situação fundiária declarada (num total de 49), homologada (num total de 27), regularizada (num total de 405) e em processo de aquisição como reserva indígena (num total de 24) até 31/12/2010. Representavam então 12,5% do território brasileiro (106.739.926 de hectares), em sua grande maioria localizados na chamada jurisdição da Amazônia legal (IBGE, 2012, p. 17). A atualização dos dados concernentes à situação fundiária das TIs no Brasil atualmente, pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), apresenta um número expressivo de 1.047 TIs. Destas, a considerar as TI que não foram reservadas ou homologadas (com registro no CRI e/ou SPU), é possível chegar à conclusão que aproximadamente metade das terras indígenas não estão efetivamente reconhecidas pelo Estado.⁸ Isto, é claro, sem levar em contas as 337 TIs “sem providência” (CIMI, 2013) que sequer se deram a instauração do procedimento de demarcação pela FUNAI.

Outro fator que explica o expressivo número de indígenas vivendo fora de terra indígenas é a imigração indígena das terras localizadas – ou não – em meios rurais para a cidade. Do total de indígenas que assim se declararam ao senso, 36,2% viviam em zonas urbanas (321.748 habitantes) e 60,8%, nas zonas rurais (499.753 habitantes).

Aquém das hipóteses em que a expansão dos limites geográficos das cidades passam a incorporar terras indígenas;⁹ este número expressivo de indígenas vivendo fora de Terras

⁸ A recente Carta Pública aos candidatos e candidatas à Presidência da República divulgada pela APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), datada de 15/09/2014 comprova este fato ao reivindicar a “demarcação de todas as terras indígenas. Há um passivo de mais de 60% das terras indígenas não demarcadas, situação que gera conflitos desfavoráveis para os nossos povos”. Disponível em: <<https://mobilizacaoacionalindigena.wordpress.com/2014/09/15/carta-publica-aos-candidatos-e-candidatas-a-presidencia-da-republica/>>. Acesso em 28/09/2014.

⁹ Segundo estudo produzido pelo IBGE, intitulado “Tendências Demográficas: Uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos Censos Demográficos 1991 e 2000”, “a população brasileira urbana cresceu de um modo geral, e este crescimento foi basicamente em função de três fatores: do próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas, da migração, sobretudo dentro do próprio estado, com destino urbano, e, em pequena escala, da incorporação de áreas que em censos anteriores eram consideradas rurais” (2005, p. 18)

Indígenas reflete, sobretudo, as dificuldades que enfrentam os povos indígenas de permanecer e sobreviver em seus próprios territórios.

A própria FUNAI disponibiliza publicamente explicações quanto aos motivos da emigração dos indígenas, denunciando que afetados constantemente por invasores relacionados “à atividade agropecuária, à exploração mineral, à extração madeireira e à construção de rodovias e hidrelétricas”, [...] “o resultado disso é o afastamento dos índios de suas terras e até o seu extermínio, levando à degradação ambiental do território indígena e comprometendo a sobrevivência e a qualidade de vida das sociedades que o habitam”.¹⁰ Além das invasões e degradações territoriais e ambientais, os casos de “exploração sexual, aliciamento e uso de drogas, exploração de trabalho, inclusive infantil, mendicância, êxodo desordenado causando grande concentração de indígenas nas cidades”.¹¹

A região Nordeste é um exemplo bem característico dos dados demográficos quando analisados a questão da demarcação. Segundo o Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2005, p. 65), o Nordeste é a região do Brasil com o maior número de indígenas domiciliados fora das terras indígenas correspondendo, em termos absolutos, a 126 mil indígenas. Dos mesmos resultados saem a análise de que a região Nordeste contém o maior número de emigrantes indígenas e isso é facilmente explicado ao considerarmos que a demarcação de terras indígenas regularizadas na região Nordeste é ainda insignificante quando comparada a outras regiões do país, pois ainda não alcançam 20% (MELO, 2014).¹² Conforme informações divulgadas pelo Instituto Socioambiental (ISA), há 59 terras indígenas na região nordeste; sendo que dessas, nem metade tem a situação jurídica do processo de demarcação findado; estando submetidos os indígenas a constantes ataques violentos contra seus direitos à terra.

Mesmo quando a muito custo são demarcadas, o Estado pouco tem se esforçado em cumprir seus deveres jurídicos de proteger o direito dos povos indígenas à terra e, com ou sem ter a terra demarcada, a própria sobrevivência dos povos indígenas; lançando-os – de forma omissiva e comissiva – à própria sorte dentro do sistema econômico genocida que os alcança.

¹⁰ Disponível em: <<http://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/historia-indigena/terras-indigenas>>. Acesso em 27 de setembro de 2014.

¹¹ Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/quem-sao?start=1#>>. Acesso em 20 de setembro de 2014.

¹² MELO, Julliana de. Nordeste tem menos de 20% das terras demarcadas. Retomada Indígena. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC/sites/indios/terra.html>>. Acesso em 27 de setembro de 2014.

2. A BUSCA DE DIREITOS COMO CAUSA DA IMIGRAÇÃO INDÍGENA PARA A CIDADE

O aumento da proporção da população indígena domiciliada em áreas urbanas também é verificado quando comparado os dados dos Censos de 1991 e 2000. Se em 1991 a população indígena nas áreas urbanas era de 71.026 habitantes; em 2000, esse número aumentou expressivamente para 383.298 habitantes (IBGE, 2012, p. 63).

No censo de 2010, a população indígena urbana teve um pequeno decréscimo, mantendo-se em 315.180 habitantes indígenas.¹³ Desse número absoluto, 298.871 indígenas vivem fora de terras indígenas e 25.963 vivem dentro de terras indígenas em perímetro urbano. Resumindo, havia em 2010 aproximadamente, conforme as estatísticas do IBGE, 300 mil indígenas vivendo nas cidades.

Se de um lado esses dados serviram para corroborar o fenômeno de imigração de indígenas entre as áreas rurais para as áreas urbanas no final do século XX, de outro, expressam um outro fenômeno relacionado ao aumento do número de cidadãos brasileiros que passaram a se declarar indígena nas cidades. E que, de certa forma, esse número se manteve no início do século XXI. Assim, ao tentarem descrever, e de certa forma justificar, o aumento do número de indígenas em centros urbanos, tem-se apontado especialmente três fatores.

O primeiro é o aumento populacional que aliou elevada taxa de fecundidade e diminuição da mortalidade indígena, seja ela decorrente da diminuição do genocídio praticado contra os povos indígenas e/ou de uma maior assistência à saúde indígena.

O segundo fator – que também explica o aumento significativo populacional indígena entre os censos de 1991 e 2000 – refere-se ao processo de etnicidade (ou de “etnogênese”) a que estão vivenciados os indígenas no Brasil desde o final do século XX, no qual um número cada vez maior passa a se reconhecer (autodeclarar-se) indígena. O estudo apresentado pelo IBGE considera por etnogênese “um fenômeno em que, diante de determinadas circunstâncias sócio culturais e históricas, uma etnia cujas pessoas não mais assumiam publicamente sua identidade étnica por razões as mais diversas, passa a reassumi-la e reafirmá-la, o que pode resultar, no caso dos indígenas, no aumento no número de etnias indígenas”, citando o conceito de Gersem Baniwa (LUCIANO, 2006).

¹³ Nas áreas rurais, a presença indígena em 1991 era de 223.105 habitantes; em 2000, de 350.829 habitantes; em 2010, constatou-se um aumento de 502.783 habitantes indígenas. Do censo de 2010 extrai-se a informação de que 491.420 indígenas vivem dentro das terras indígenas e 80.663, fora das terras indígenas (IBGE, 2012, p. 67).

Esse fenômeno sócio-cultural recente é bem descrito pelo chileno José Bengoa (2007), ao abordar a emergência das identidades étnicas na América Latina. Explica o Autor que “como todas as identidades humanas o ser indígena também é uma construção social” (BENGOA, 2007, p. 10) e o aumento populacional indígena pode ser explicado a partir de um crescimento da auto-definição como “ser indígena”.

Para o IBGE, “essa é uma das hipóteses mais plausíveis”, justificando esse aumento de “indígenas urbanizados” a partir da própria opção dos indígenas por essa categoria no Censo Demográfico de 2000 – que antes se classificavam em outra categoria (IBGE, 2005, p. 36). Se antes eram cidadãos comuns, ao compreenderem a diminuição da carga pejorativa que passa a existir sobre a definição de indígena e um aumento dos debates e dos direitos sobre a questão indígena, estes passam a se identificarem e assim a se autodeclararem.

São diversos os processos que explicam a “emergência indígena” constatada a partir dos anos noventa na América Latina; um deles descreve a globalização justamente como um dos fatores para a valorização das identidades locais (BENGOA, 2007, p. 43). Para Bengoa, um desses fatores seria o ajuste estrutural pelo que passou o Estado com a incidência do capitalismo neoliberal. A diminuição do Estado frente ao processo de “modernização” dos países periféricos latino-americanos acentuou a pobreza, a exclusão e a marginalização de seus habitantes que, dividindo uma situação tão extrema, reorganizam-se em movimentos sociais na busca de condições para sobreviverem. Tal foi o constatado com os movimentos indígenas. Sendo, sobretudo a partir desses movimentos, que a emergência indígena é explicada.

Contudo, embora a emergência indígena seja um fato social a ser considerado, Oliveira (2011, p. 653-654) nos explica que “é errônea a insistência de alguns em negar os fatos e atribuir a recente emergência de reivindicações identitárias a fatores espúrios”, considerando que “a emergência de múltiplas reivindicações identitárias (indígenas) corresponde a um processo histórico de longa duração, cujas consequências ainda não são sensíveis para grande parte da opinião pública, nem compreendidas de maneira clara pelos próprios agentes sociais e por alguns pesquisadores”. O antropólogo também entende que a utilização do termo “índios emergentes” soa incômoda e ambígua, podendo “ser suscetível de usos variados sem, no entanto, contribuir para o entendimento de aspectos relevantes do fenômeno que designa” (OLIVEIRA, 1999, p. 29).

Para tanto, o autor utiliza-se a imagem da “viagem da volta”, no qual “ a viagem é a enunciação, auto-reflexiva, da experiência de um migrante” na qual a etnicidade e a origem são dimensões constitutivas da “viagem da volta” (OLIVEIRA, 1999, p. 30):

A etnicidade supõe necessariamente uma trajetória (que é histórica e determinada por múltiplos fatores) e uma origem (que é uma experiência primária, individual, mas que também está traduzida em saberes e narrativas aos quais vem a se acoplar). O que seria própria das identidades étnicas é que nelas a atualização histórica não anula o sentimento de referência à origem, mas até o reforça. É da resolução simbólica e coletiva dessa contradição que decorre a força política e emocional da etnicidade (OLIVEIRA, 1999, p. 30).

Dessa forma, sobre a viagem da volta que os indígenas fazem nos centros urbanos – e que instigam uma justificativa para o aumento populacional indígena nas cidades no final do século XX –, o Prof. João Pacheco de Oliveira ainda apresenta conclusões que compartilhamos. Ao apresentar uma “antropologia dos registros numéricos, com foco nos procedimentos de medida e quantificação enquanto produções sociais” (OLIVEIRA, 2011, p. 654), assinala que o ato de contar também é um “ato de ordenamento político, camuflado em técnicas e rotinas administrativas”, principalmente quando o ator social que pratica o ato de contar detém “poder ou autoridade sobre os atores e processos observados”; para o autor, “nesses termos, medir é uma forma de arbitrar direitos”. Uma vez produzidos, os dados apresentam-se desvinculados das condições que o geraram, revestindo-se de exatidão e objetividade; esquecendo-se que os “instrumentos cognitivos são artefatos indissociáveis de jogos sociais” (OLIVEIRA, 2011, p. 655):

Ao nos confrontarmos com dados numéricos ou cronológicos, não basta indagar apenas a respeito de como eles podem ser dirigidos de maneira a servir a interesses e perguntas presentes na pesquisa atual, raciocinando em termos utilitários e próprios a uma epistemologia positivista. Há que avançar em outra direção, para identificar de que instrumento cognitivo os dados quantitativos foram derivados, como foram efetivamente produzidos, que significados e projeções sociais estão neles cristalizados, e a que usos sociais serviram e servem. [...]. É necessário focalizar os registros numéricos como produções contextuais dotadas de intencionalidade. (OLIVEIRA, 2011, p. 655)

Reforçando a “crença num processo de desaparecimento dos indígenas na composição demográfica do país” (OLIVEIRA, 2011, p. 662) entre os anos de 1890 até 1940 “não há nos censos dados específicos sobre os indígenas que habitavam o território nacional” (OLIVEIRA, 2011, p. 665); isso porque a alternativa classificatória para designar qualquer forma de mestiçagem se restringiu à categoria de “pardo”.

É somente em 1991 que o IBGE altera o critério de atribuição étnica a partir da demanda de especialistas e movimentos sociais e passa a atuar com a “autoclassificação dos entrevistados”,

incluindo o “indígena como uma das respostas possíveis no quesito cor” (OLIVEIRA, 2011, p. 673). Dessa nova opção, resultou em 1991 numa quantificação aproximada de 71 mil indígenas vivendo em centros urbanos, que “não se dispunha de nenhum levantamento anterior que dimensionasse o fenômeno” (OLIVEIRA, 2011, p. 674). Não que não houvesse a produção de dado estatístico populacional indígena, entretanto, os dados anteriores que quantificavam o número de indígena em território nacional não alcançavam perímetros urbanos.¹⁴

Com isso, demonstrou-se que a emergência indígena nas cidades brasileiras está atrelada também com a própria opção dada pelo “ator social que pratica o ato de contar” (OLIVEIRA, 2011, p. 654); ou seja, ao dar a oportunidade aos indígenas de assim se autodeclararem, possibilitou-se a anunciação da *viagem da volta* feita por eles no reencontro com sua identidade e cultura tradicional.

Outro fator apontado para justificar a constatação do censo de aumento da população indígena nas cidades, quando comparado os censos de 1991 e 2000, é o de que a ida de indígenas para a cidade pode ser resultado de uma compreensão de que nas cidades há um maior acesso de direitos e políticas públicas.

Sem descartar, logicamente, as constantes ameaças a que estão submetidos nas áreas rurais, independentes da efetiva demarcação, partem da compreensão de que para os indígenas, as cidades representam uma possibilidade de mais acesso e mais garantias de direitos. Compreendem que, dentre os direitos buscados estão, sobretudo, a saúde e a educação. A busca de emprego e melhores condições de vida – incluindo aqui a segurança, moradia – também passam a configurar uma imagem utópica da cidade enquanto provedora de uma vida digna.

A questão é que, quando lá chegam, além de não encontrarem o que buscavam, passam a sofrer os preconceitos e a invisibilidade social quando tem seus direitos violados. E é justamente a compreensão dessa exclusão social que justifica o resultado da amostra de 2010: uma “estagnação” da migração e uma pequena diminuição da população indígena urbana.

¹⁴ OLIVEIRA (2011, p. 668) explica que depois do censo de 1891, Rondon teria estimado o número de indígenas em 1 milhão e 500 mil indígenas para justificar o aumento de verbas e pessoal para o SPI, aproximando-se dos dados trazidos pelo Censo de 1981 (que estimava o número de 1 milhão e 300 mil caboclos). Em 1957, depois de denúncias internacionais, Darcy Ribeiro com base nas fichas administrativas das unidades do SPI contabilizou a estimativa populacional indígena entre 68.100 e 99.700 indivíduos. Cabe lembrar que não existiam unidades do SPI em centros urbanos.

Partindo desse raciocínio, a reflexão que nos é proposta direciona-se à percepção de que a vida possibilitada aos indígenas na cidade tem se mostrado menos atraente que a vida no meio rural.

Um exemplo muito emblemático é a presença indígena na cidade de São Paulo. Aquém da região Sudeste ser aquela que recebe a maioria dos imigrantes indígenas do País (IBGE, 2005, p. 65), a cidade de São Paulo em 2000 contabilizava 18.692 indígenas que assim se autodeclaravam. Segundo o censo de 2010, é hoje a primeira cidade – em área urbana – em termos absolutos de população indígena,¹⁵ contendo o total de 12.977 habitantes – desses, 11.918 vivem em área urbana e 1.059, rural. Estão presentes povos Guarani, Pankararu, Pankararé, Fulni-ô, Terena, Kaingang, KaririXocó, Atikum, Potiguara, entre outras etnias.

No Estado de São Paulo, ainda segundo o censo de 2010, foram contabilizados 41.794 indígenas, sendo que desses 37.915 vivem em cidades. Esses números revelaram um declínio populacional indígena de 22 mil indígenas no estado quando comparada ao censo de 2000.

Quatro anos após a realização do censo de 2000, onde se constatou a existência de uma população de 63.789 indígenas no Estado de São Paulo, a Comissão Pró-Índio de São Paulo organizou uma oficina, com apoio de outras entidades, chamada “Índios na Cidade de São Paulo”. Reunidos diversos povos indígenas, constataram que “a maior parte dos índios que vivem na Grande São Paulo mora em casas de aluguel ou favelas” sendo que “muitos estão desempregados e dependem de atividades no trabalho informal para sua sobrevivência” (CPI-SP, 2004, p. 12); refletindo a ausência de efetividade de direitos mesmos quando perseguidos pelos indígenas.

São diversas as dificuldades enfrentadas pela população indígena em São Paulo. Além dos problemas encontrados pela população das periferias de forma geral (como falta de emprego, condições precárias de moradia, violência, falta de assistência à saúde), também enfrentam problemas específicos, como a invisibilidade perante a sociedade em geral, a desconsideração do poder público, o questionamento de suas identidades étnicas e a falta de um espaço coletivo para suas manifestações culturais. O preconceito por ser índia e pobre e o medo da violência foram as principais dificuldades que Maria Inácia Fulni-ô encontrou em São Paulo desde que chegou. Arrumar emprego, por exemplo, tornava-se difícil por causa do sotaque: “A gente tinha que falar sem o sotaque porque, se você falar puxado, não servia para ser babá, senão a criança ia pegar aquele sotaque.” (CPI-SP, 2004, p. 11).

Para reverter a frustração das expectativas de alcance de efetividade de direitos, bem como o preconceito social, é na *viagem da volta* que os povos indígenas se organizam

¹⁵ No referido censo, São Paulo é o quarto município mais populosos, em números absolutos da população que se autodeclarou indígena; considerando aqui municípios localizados em zona rural e urbana. (IBGE, 2010, p. 16).

coletivamente que, reafirmando sua identidade e reconstruindo-se culturalmente (OLIVEIRA, 1999, p. 18), buscam direitos que seguem inalcançáveis apesar das peregrinações impostas à sua garantia. Para tanto, tem-se apoiado na autoidentificação, reafirmando sua identidade cultural enquanto possuir de direitos.

Entretanto, a invisibilidade sócio-demográfica dos indígenas nos centros urbanos, seja pela desconsideração do poder público, seja pelos preconceitos que seguem enraizados no senso comum, mesclam-se com a ausência de instrumentos que deem proteção e efetividade aos direitos de participação dos povos indígenas nas cidades e à cidade.

3. OS INDÍGENAS TAMBÉM TÊM DIREITO NA E À CIDADE

A fundamental questão a ser considerada pelos ainda não descolonizados, é que o indígena quando sai de sua terra rural tradicionalmente ocupada – que muitas vezes seguem sem sequer ser assim reconhecidas, demarcadas e declaradas pelo Estado – não deixa de ser indígena (CPI-SP, 2004, p. 26).

Segundo a legislação vigente, os critérios utilizados para a definição de indígena seguem os dispostos na Convenção 169, da OIT, consistindo na “auto-declaração e consciência de sua identidade indígena” e “no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem”.¹⁶

Portanto, para ser índio é preciso identificar-se enquanto tal e ser identificado pelo povo que pertence como tal. Não havendo quaisquer exigências legais de que para ser considerado indígena deva utilizar-se de acessórios simbólicos, nem adereços tradicionais, como cocares e penachos, para assim ser considerado. Nem, tampouco, há restrições legais e/ou condicionantes para essa definição, como a utilização de bens de consumo de outras culturas, tal como celular, computadores, roupas e utensílios que com a necessidade do uso, sincretizam-se com práticas culturais que lhe eram próprias.

E é justamente na cidade, permeado pelo senso comum, que a efetividade dos direitos dos indígenas e dos direitos civis se estranham, entram em conflito e se dissolvem ante sua violação. O que queremos dizer com isso é que com relação aos “indígenas urbanizados” não há uma polarização entre os direitos cívicos e os chamados direitos étnico-culturais. Ao contrário.

¹⁶ As frases expostas foram retiradas do site da FUNAI. Para mais informações consultar: <http://www.funai.gov.br/index.php/todos-ouvidoria/23-perguntas-frequentes/97-pergunta-3>. Acesso em 01 de Abril 2015.

O português Santos (2010, p. 84) ao tentar permear as epistemologias do Sul, comenta que na plurinacionalidade, a polarização entre nação cívica e nação étnico-cultural é um ponto de partida, como se a condicionante do ser indígena se explicasse a partir de sua polarização contraditória com o cidadão. Essa afirmação se deslegitima quando percebemos que o indígena nas cidades é ao mesmo tempo indígena e cidadão.

Na compreensão de Dalmo de Abreu Dallari, ao falarmos de “direitos dos índios” devemos considerar “pelo menos três faces desses direitos: o direito do índio enquanto pessoa, o direito do índio enquanto brasileiro e os direitos especiais do índio” (CPI-SP, 2004, p. 25).

Antes de índio, o índio é pessoa e, portanto, possui todos os direitos que as demais pessoas têm na Constituição: direito à vida, direito a não sofrer violência, direito à saúde, à educação, etc. Além dos direitos que todas as pessoas e todos os brasileiros têm, os índios ainda têm alguns direitos especiais pelo fato de serem índios. (CPI-SP, 2004, p. 25)

E, independentemente de quais direitos os indígenas tem buscado nas cidades, a reflexão passa sobre a efetividade desses direitos assegurados. Por isso, por efetividade tratemos como a materialização, a concretização no mundo dos fatos do Direito. E isso vai mais além dos limites científicos positivistas impostos por uma teoria pura do direito. Como explicou Barroso (1995, p. 66), não se trata da “eficácia jurídica, como possibilidade de aplicação da norma”, pois outrora já fora concluído que todas as normas constitucionais tem eficácia jurídica e “são aplicáveis nos limites de tal eficácia”. Trata-se, sim, da eficácia social, referindo-se aos “mecanismos para sua real aplicação, para sua efetividade”.

Saindo das esferas dos direitos indígenas ou individuais próprios aos cidadãos-indígenas, convém nessas linhas finais voltar-nos a análise da efetividade do direito à cidade. Ou melhor, à ausência pragmática de “planejamento, condução e avaliação das políticas públicas” nas cidades que atentem aos direitos de participação dos indígenas urbanizados.

O Direito à Cidade trata-se de um direito “à realidade e às possibilidades da vida urbana, [...], transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p. 10, 118). É “um direito comum [...] já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização” (HARVEY, 2012, p. 74).

Os processos de urbanização ligados à industrialização e tocados pela globalização alcançam inevitavelmente o modo de vida da população urbana – quando não a tornam uma mera mercadoria (HARVEY, 2012, p. 81) – criando “microestados” dentro da cidade. De um lado, superestima-se os valores capitalistas-burgueses do padrão de consumo, de estética, de arte e

serviços tangíveis para os que tem dinheiro. De outro, marginaliza as massas por não possuírem capital para acessá-la; desapropriando-as de qualquer direito à cidade.

“O planeta como lugar construído colide com o “planeta das favelas” (HARVEY, 2011, p. 85), confinando o direito à cidade à restrita “pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto” (HARVEY, 2011, p. 87).

Intensificado o debate desde o Fórum Social Mundial em 2001, tal direito evidencia o espaço urbano e a produção e reprodução das desigualdades e implica em se pensar a realização e a efetivação dos direitos humanos, enquanto direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais através de cidades mais justas, democráticas, humanas e sustentáveis (Carta Mundial pelo Direito à Cidade).

Para Harvey (2011, p. 86) a resposta para essa crise urbana é a democratização da administração organizacional da cidade. Disto, ciente de que o Estatuto da Cidade, lei n.º 10.257/2001, determina que no desenvolvimento das funções da cidade seja garantida a gestão democrática e participativa e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização, dentre outras diretrizes dispostas no art. 2º da referida lei; obvio é a insuficiência e inadequação de políticas públicas e de qualquer debate que inclua os “indígenas urbanizados” enquanto indígena e cidadão, negando-lhes o direito à cidade.

É indiscutível que o aumento populacional indígena nas cidades impõe-nos, enquanto juristas, uma provocação sobre o debate – reconhecendo os limites – da efetividade de direitos dos indígenas na cidade e, conseqüentemente, à cidade. Se não há um debate de garantia de direitos aos indígenas sequer enquanto pessoas comuns, muito menos há um debate e uma inclusão dos indígenas enquanto portadores de direitos próprios inerentes à sua etnicidade.

Da privação e exclusão dos indígenas nas cidades que o expõem a uma vulnerabilidade social, as demandas confluem para a sensibilização dos poderes públicos a ouvirem e a disseminar as mobilizações e reivindicações indígenas, alcançando um reconhecimento de seus direitos, primeiramente, e depois sua efetividade.

A ausência de planos diretores, leis municipais e políticas públicas concretas voltadas à questão indígena negam a cidade enquanto um local de afirmação dos direitos dos índios (CPI-SP, 2013). Sem terras e sem direitos, não encontram nem no meio rural, muito menos na cidade, a efetividade de direitos consagrados pela ordem normativa vigente.

O não entendimento dos indígenas como membros de sua própria sociedade, de seu próprio povo, e da sociedade nacional é um obstáculo ainda não superado e passa pelo

respeito e reconhecimento de sua autonomia. Situação que é agravada no espaço urbano e, sabidamente, essa incompreensão fundamenta um cenário de exclusão social e política dos Povos Indígenas (CPI-SP, 2013, p. 109).

O total descaso do poder público em fornecer os serviços básicos é constatado no censo de 2010 quando analisamos, por exemplo, o nível educacional dos indígenas nas áreas urbanas. Enquanto a taxa de analfabetismo entre mulheres indígenas nas cidades é de 13,1%, quando comparada às mulheres não indígenas, essas representam 7,4%.

Embora possamos encontrar exemplos pontuais e positivos de efetividade de direito à moradia, com a demarcação de terras indígenas em áreas metropolitanas, construção de conjuntos habitacionais, de efetividade do direito à educação com a construção de um sistema indígena diferenciado, a participação do ministério público federal para garantir o acesso à saúde indígena e planos de etnodesenvolvimento e gestão territorial, há um lado ainda obscuro e negado nos centros urbanos.

CONCLUSÕES

Refletir por que ainda há tanta dificuldade em alcançar o reconhecimento estatal da ocupação territorial indígena, revela que a luta indígena não é apenas pelo reconhecimento do Estado, mas, prioritariamente, pela efetividade e aplicação dos direitos reconhecidos pelo Estado.

As reivindicações indígenas pelas demarcações territoriais partilham muito das lutas atuais vividas pelos movimentos e povos indígenas; mas não se esgotam nisso. As demarcações de terras indígenas é apenas um dos direitos que, a custo de muito sangue indígena, tem sido alvo de busca de efetividade. E, mesmo quando alcançado, mostra-se insuficiente para garantir a sobrevivência desses povos.

Os deslocamentos indígenas, enquanto fenômenos de migração e aumento populacional indígena nas cidades vividos no início do século XXI, tem expressado bem a busca de efetividade de direitos consagrados e não garantidos. Negando-lhes nessa última década, direitos na cidade e, sobretudo, à cidade; que, de parte explica a estagnação do número de indígenas nos centros urbanos.

Somente afastando-se de uma perspectiva do puro formalismo a-histórico e abstrato, sem desprezar a referência normativa do Direito é que entendemos que a dimensão política que nos cabe assumir é a de compreender o Direito dentro de sua expressão histórica, indo além de sua expressão positivista, pragmática e técnica. Diante disto, compete a nós compreender a ação

sociológica do Direito não como um produto abstrato, mas sobretudo como categoria histórica, corresponde a um regime social determinado por uma cultura, parte de uma episteme específica. Só a partir disto, podemos delinear uma alternativa para se pensar sobre as diferenças empíricas entre positivação e efetividade dos direitos indígenas na realidade brasileira.

Referências Bibliográficas

- BARROSO, Luis Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, 1995, p. 60-98.
- BENGOA, José. *La emergencia indígena en América Latina*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- BRASIL, 2014, *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 02/09/2014.
- CIMI (Conselho Indigenista Missionário). *Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2013*. Disponível em: <http://cimi.org.br/pub/RelatorioViolencia_dados_2013.pdf>. Acesso em 27/09/2014.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO (CPI-SP). *Índios na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/pdf/indios1.pdf>>. Acesso em 01 de abril 2015.
- _____. *A Cidade como afirmação dos direitos indígenas*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/indios/upload/editor/files/IndiosnaCidade.pdf>>. Acesso em 01 de Abril 2015.
- FUNAI. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br>>. Acessos em 20 de set 2014 e 01 de abril 2015.
- HARVEY, David. *O direito à cidade*. Trad. Jair Pinheiro. *Lutas Sociais*, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Tendências Demográficas: Uma análise dos indígenas com base nos resultados da amostra dos censos demográficos 1991 e 2000*. Estudos & Pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica. n. 6. Rio de Janeiro, 2005.
- _____. *Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2012.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUCIANO, Gersem dos Santos. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD em parceria com o Museu Nacional, Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento - LACED, 2006.
- MELO, Julliana de. *Nordeste tem menos de 20% das terras demarcadas*. *Retomada Indígena*. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/JC/sites/indios/terra.html>>. Acesso em 27 de setembro de 2014.
- OLIVEIRA, João Pacheco de. *Uma etnografia dos “índios misturados”? situação colonial, territorialização e fluxos culturais*. In OLIVEIRA, João Pacheco de (Org.). *A viagem da volta: Etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

_____. Trama histórica e mobilizações indígenas atuais: uma antropologia dos registros numéricos no Nordeste. In OLIVEIRA, João Pacheco de (Org.). *A Presença Indígena no Nordeste: processos de territorialização, modos de reconhecimento e regimes de memória*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em 04 de março 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Peru,: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

SOUZA Filho, Carlos Frederico Marés. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

_____. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2012.