

O indígena no contexto urbano: o caso da cidade de São Paulo

KELLY KOMATSU AGOPYAN¹

Introdução

Acho que a gente não tem mais como fugir, nós não temos mais, não temos terra o suficiente e as cidades também cresceram muito em volta da aldeia e a gente não pode mais fugir. Então o que tem agora, a gente tá inserido na cidade, mas isso não pode dizer que nós não temos a nossa cultura própria e que muitos dos parentes (não só o meu povo em si) estão na cidade, mas eles estão em busca de um conhecimento dentro da cidade, estudando... Mas isso não quer dizer que eles não são mais índios: São sim! É isso que a população não indígena tem que reconhecer e respeitar.

IVANDIRO MARTINS²

Abordar a questão de que populações indígenas se relacionam ou vivem em contextos urbanos parece impensável ou ilógico segundo o senso comum dominante, e por vezes colonialista, de que índio “só é índio de verdade” se estiver vivendo em sua aldeia. Ao mesmo tempo, não se está defendendo aqui, de forma alguma, que se deve “estimular” a relação do indígena

1. Mestranda do programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IUI-USP). Graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), realizou intercâmbio acadêmico na Sciences Po (Institut d'Études Politiques de Paris). Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2014-2016). Estuda a questão urbana com ênfase em direitos humanos.
2. *A Cidade como Local de Afirmação dos Direitos Indígenas*, São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013, p. 91, disponível em: <http://www.cpiisp.org.br/pdf/IndiosnaCidade.pdf>, acesso em: 10 jan. 2018. A publicação mostra a realidade de indígenas que vivem no município de São Paulo, entre eles, o povo guarani, etnia de Ivandiro Martins, líder da aldeia Tekoa Pyau.

com a cidade; contudo, é inegável que a conjuntura de aprofundamento da urbanização — desde 2008 mais da metade da população mundial vive em centros urbanos³ — também teve e continua tendo impactos diretos muito complexos e heterogêneos entre os diferentes povos indígenas e diversos contextos urbanos com os quais eles se relacionam.

As projeções de 2014 da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Desa) indicam que, em 2050, 66,4% da população mundial será urbana, e esse número é ainda mais expressivo no Brasil, podendo alcançar 91%. Assim, parece que a urbanização já é um processo progressivo e irreversível que ainda terá mudanças estruturais na vida de uma parte considerável da população mundial. Henri Lefebvre faria referência a uma “urbanização planetária” e completa da sociedade, na qual práticas urbanas alcançariam todos os aspectos da vida cotidiana⁴.

Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)⁵, há ainda poucos dados sobre o número preciso de indígenas vivendo em contextos urbanos no mundo. O documento cita informações do Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial (Cerd), que indica que aproximadamente 40% da população indígena mundial vive em ambientes urbanos. Em relação à América Latina mais especificamente, com base em dados censitários de 2000, estima-se que há 30 milhões de indígenas na região, e entre eles, 12 milhões residindo em áreas urbanas⁶.

3. United Nations Department of Economic and Social Affairs (Desa), Population Division, World Urbanization Prospects 2014, Nova York, 2014, disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/cv-rom>, acesso em: 10 jan. 2018.
4. Henri Lefebvre opud Jonathan Darling, “Piercing the Demand to ‘Go Home’: From Human Rights Cities to the Urbanisation of Human Rights”, em Barbara Oomen, Cambridge e Michele Grigolo (orgs.), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities and Politics* (Inglaterra), Cambridge University Press, 2016, p. 138.
5. ONU, *Urban Indigenous Peoples and Migration: A Review of Policies, Programmes and Practices*, Nairóbi, ONU-Habitat, 2010 (United Nations Housing Rights Programme), disponível em: <https://unhabitat.org/books/urban-indigenous-peoples-and-migration-a-review-of-policies-programmes-and-practices>, acesso em: 10 jan. 2018.
6. *Ibidem*, p. 11.

Não é possível fazer generalizações sobre como se dá essa relação indígena-cidade — sendo necessária uma análise empírica caso a caso —, contudo, é inegável que essa interação entre os indígenas e os centros urbanos já constitui um fato na realidade atual, sendo então imprescindível investigar detalhadamente como ela ocorre e qual seria o papel do governo local — no caso do Brasil, representado pelas prefeituras dos municípios — diante dessa conjuntura.

A questão indígena e a agenda urbana internacional

É importante destacar que o tema vem ganhando espaço também nas agendas de organizações internacionais, notadamente a ONU-Habitat, que já publicou alguns relatórios sobre a temática⁷. Ainda sobre a ONU-Habitat, destaca-se a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, em outubro de 2016, que reuniu 30 mil pessoas de todo o mundo e foi palco da assinatura da Nova Agenda Urbana (NAU)⁸, documento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável para os próximos vinte anos. Apesar de o documento não ser vinculante aos países, ele pode ser considerado um marco normativo na pauta de desenvolvimento urbano em nível internacional.

A NAU faz referência aos povos indígenas em relação a diferentes temáticas: enfrentamento de múltiplas formas de discriminação, promoção de acesso à infraestrutura urbana, abertura de diálogo entre o governo local e populações vulneráveis para consolidação da participação social,

7. ONU, *Housing Indigenous People in Cities: Urban Policy Guides for Indigenous Peoples*, Nairóbi, ONU-Habitat, 2008, disponível em: <https://unhabitat.org/books/housing-indigenous-peoples-in-cities-urban-policy-guides-for-indigenous-peoples>, acesso em: 10 jan. 2018; ONU, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*, Nairóbi, ONU-Habitat, 2011, disponível em: <https://unhabitat.org/books/securing-land-rights-for-indigenous-peoples-in-cities>, acesso em: 10 jan. 2018; ONU, *op. cit.*, 2010.
8. ONU, *Nova Agenda Urbana*, [S.l.], ONU-Habitat, 2016, disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>, acesso em: 10 jan. 2018.

garantia de trabalho e emprego dignos, valorização do patrimônio cultural etc. Vale destacar que os indígenas foram uma das populações vulneráveis migrantes e pessoas com deficiência).

Além disso, cabe também frisar que o primeiro artigo da *NAU* indica especificamente que povos indígenas, com chefes de Estado, governos locais e sociedade civil, se reuniram para adotar essa agenda, reconhecendo essa população como um dos *stakeholders* estratégicos – seria preciso investigar mais detalhadamente como se deu de fato a participação de representantes de povos indígenas (e quais povos indígenas foram envolvidos) no processo de construção dessa agenda, que durou mais de dois anos.

Vale também a menção de outros documentos pactuados no sistema ONU, mesmo que não sejam específicos sobre indígenas e o contexto urbano. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), por exemplo, faz referência aos direitos dos povos indígenas de forma ampla, independentemente do contexto físico em que estejam, seja na cidade, seja no campo e/ou em terras indígenas (TIs) demarcadas. O documento tem como foco a garantia dos direitos sociais, culturais e econômicos dos povos indígenas, dando ênfase às condições de empregabilidade dessa população – apesar de haver referência ao trabalho na agricultura ou na indústria rural, as condições de empregabilidade podem ser estendidas ao emprego também nas áreas urbanas, bem como os direitos à saúde, educação e segurança social. Como lembram Kárine Michelle Guirau e Carolina Rocha Silva,⁹ a convenção baseia-se na perspectiva da “consciência de si”, ou seja, na de que os dispositivos do instrumento são aplicados a todos que tiverem consciência de sua identidade indígena ou tribal. Assim, não passa por essa definição nenhum critério territorial.

9. Kárine Michelle Guirau e Carolina Rocha Silva, “Povos Indígenas no Espaço Urbano e Políticas Públicas”, em *Encontro Internacional Participação Democrática e Políticas Públicas/Literas Públicas*, 23-25 abr. 2013, p. 17, disponível em: http://www.kiar.unesp.br/temas/Araraquara_23-25_abr_2013_p_17_disponivel_em_http://www.kiar.unesp.br/temas/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraticaepoliticaspUBLICAS/encontrointernacional/pdfs/st08-trab-accto-0200-7.pdf, acesso em: 10 jan. 2018.

A convenção é inequivocamente um marco regulatório internacional referencial, que estabelece diretrizes a serem seguidas por seus Estados-partes. Guirau e Silva ainda chamam a atenção sobre a importância de convenções internacionais como a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais: “As convenções de direitos humanos que abordam os direitos indígenas em sentido *latu sensu* inovam ao trazer a dimensão do coletivo destes povos, das garantias consideradas em seu aspecto coletivo”¹⁰.

Relevante também salientar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), aprovada pela assembleia geral, que, apesar de seu caráter não vinculante, pode ser igualmente considerada um referencial normativo importante. Essa declaração é mais abrangente que a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais com relação à ênfase no direito à participação dos indígenas no processo de tomada de decisões sobre questões que lhes afetam diretamente. O documento ainda inclui o direito à reparação dos povos indígenas em relação à privação de bens culturais, intelectuais, religiosos e espirituais.

Críticas à parte sobre o funcionamento ainda muito centralizado no Estado e pouco participativo do sistema ONU, sem dúvida, ocorreram atavos, como na elaboração da *NAU*, apresentando mais participação da sociedade civil e governos locais, ainda que muito incipiente; e na própria elaboração desses documentos de referência internacional – mesmo que ainda sejam pouco ou nada cumpridos pelos Estados-partes. É inegável que o sistema ONU tem sua legitimidade e visibilidade internacional, o que significa que a abordagem de questões indígenas – também no contexto da cidade – indica que o tema é considerado na agenda internacional, mesmo que ainda possa ser muito mais debatido e abordado.

Por fim, cabe ressaltar que seria imprescindível a esse debate internacional a participação ativa dos próprios povos indígenas, pois, dessa forma, ter-se-ia um novo olhar sobre a própria questão urbana, provavelmente diferente daquele que os tomadores de decisões e negociadores internacionais – geralmente homens brancos ocidentais, muito apartados da realidade indígena – normalmente têm.

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

A realidade brasileira: abordagem crítica dos dados censitários

No Brasil, a presença indígena na cidade não é algo recente. Adir Casaro Nascimento e Carlos Magno Naglis Vieira¹¹ citam o autor Roberto Car-

dosso de Oliveira, que indicava que a presença de populações indígenas no espaço geográfico da cidade, seja lá vivendo, seja apenas circulando, já era registrada desde os anos 1920. Essa presença é intensificada a partir dos anos 1960, com a busca dos indígenas por trabalho e educação.

Diversos estudos apontam e abordam criticamente os dados fornecidos pelos censos de 1991, 2000 e 2010 elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em relação à população indígena brasileira. Tanto Nascimento e Vieira como Guirau e Silva analisaram os dados de 1991, quando o censo indicava 294 148 mil indígenas no Brasil, com 24,1% deles vivendo em áreas urbanas, ou seja, 71 mil. Já o censo de 2000 indicava um aumento significativo do número da população indígena do país: 734,1 mil indígenas; destes, pouca mais de 52% vivendo em áreas urbanas, ou o equivalente a 383 mil pessoas.

Destaca-se aqui que esse dado deve ser analisado não apenas da perspectiva de efetivo aumento real da população indígena como também de uma mudança na autodeclaração das pessoas, que passaram a assumir mais suas identidades indígenas no censo de 2000¹². Já em 2010, último censo realizado até o momento, registrava-se 896,9 mil indígenas; destes, 314 mil estavam em contextos urbanos, ou seja, 36% da população indígena total¹³. Dessa população indígena urbana, apenas 8% residiam em TIS demarcadas. Dessa população indígena urbana, apenas 8% residiam em TIS demarcadas. Guirau e Silva afirmam que o censo de 2010 procurou "superar lacunas

criadas pelos censos passados"¹⁴, já que a autodeclaração continuou a ser baseada pelo critério utilizado; contudo, foram somadas a ele outras questões, como pertencimento étnico, língua falada e localização geográfica.

Também é importante destacar a crítica realizada por Luis Roberto de Paula¹⁵ justamente sobre esses novos critérios e o método de análise utilizado pelo IBGE no censo de 2010, que estabeleceu a criação de quatro conjuntos populacionais indígenas, definidos por meio da aplicação de duas variáveis: "situação domiciliar" e "localização domiciliar" da população indígena. A primeira diz respeito à residência em áreas urbanas ou rurais, já a segunda diz respeito à residência dentro ou fora das TIS demarcadas. O autor destaca, primeiramente, que o critério de definição do que é urbano ou rural é político-administrativo, ou seja, estabelecido pelos Poderes Executivos municipais; assim, para ele, muito do que tem sido considerado urbano na verdade não o é. Além disso, os novos critérios abordados pelo IBGE seriam já munidos de subjetivação e de uma lente tendenciosa do recenseador. Ele explica que os recenseados que não informaram como se identificavam diante da pergunta "Qual é sua cor ou raça?" eram "estimulados"¹⁶ pelos recenseadores a responder a outras perguntas caso residissem em TIS:

[...] por residirem em terras indígenas, os recenseadores apresentaram uma segunda "pergunta de controle", aparentemente estimulando o entrevistado a refletir um pouco mais sobre sua condição indígena: "Você se considera indígena, de acordo com suas tradições, costumes, cultura, antepassados, entre outros aspectos?". Sem nos aprofundarmos no assunto, há de se perguntar quais foram os motivos que levaram o IBGE a realizar essa espécie de "pesquisa estimulada" somente com as pessoas que residiam em terras indígenas e não com as de fora. Em tese, se essa pergunta-controladora tivesse sido replicada com residentes fora das terras indígenas,

11. Roberto Cardoso de Oliveira, *Urbanização e Tribalismo: A Integração dos Índios Tapanui numa Sociedade de Classe*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1968, apud Adir Casaro Nascimento e Carlos Magno Naglis Vieira, "O Índio e o Espaço Urbano: Breves Considerações sobre o Censo Indígena na Cidade", *Revista Cerdas*, n. 14, p. 122, 2015, disponível em: <https://revista.ufrj.br/index.php/cerdas/article/view/26141/18771>, acesso em: 10 jan. 2018.
12. Alguns estudos indicam que a população indígena urbana soma 315 mil. O *mapa indígena* pucsp.br/index.php/cordis/article/view/26141/18771, acesso em: 10 jan. 2018.
13. Adir Casaro Nascimento e Carlos Magno Naglis Vieira, *op. cit.*, 2015, p. 127.
14. Alguns estudos indicam que a população indígena urbana soma 315 mil. O *mapa indígena* pucsp.br/index.php/cordis/article/view/26141/18771, acesso em: 10 jan. 2018.
15. Katine Michelle Guirau e Carolina Rocha Silva, *op. cit.*, 2013, p. 7.
16. Luis Roberto de Paula, "Afirmção de Direitos Indígenas em Contextos Ampliados de Integração Social: Referências Bibliográficas e Alguns Problemas de Investigação", *Fora de Tempos*, em *Revista*, ano 4, n. 5, pp. 295-322, fev. 2017, disponível em: <https://arac.foresocial.com.br/arac/article/view/146>, acesso em: 10 jan. 2018.

é de se supor que o contingente populacional indígena revelado pelo Censo de 2010 teria sido maior¹⁶.

Além dos possíveis fatores indicados por Luis Roberto de Paula, podem ajudar a explicar a redução da população indígena nas cidades em 2010 em relação ao censo anterior, Nascimento e Vieira sugerem que a comunidade pode estar associada à perda de vínculos do indígena com sua percepção de origem, o que o faz negar sua identidade indígena com sua identidade de um indivíduo necessariamente a seu local de residência: se mora na cidade, é branco; se mora na aldeia, é índio. É claro que a terra tem um significado muito forte e até intrínseco ao próprio ser indígena. Segundo a ONU, "A relação dos povos indígenas com suas terras e territórios tradicionais, segundo dizem, é uma parte fundamental de sua identidade e espiritualidade e está profundamente enraizada em sua cultura e história"¹⁷. Esse é um dos motivos pelos quais a luta por demarcações deve ser fortalecida; contudo, também não se pode negar ou extinguir a identidade indígena quando o indivíduo vem para a cidade.

A visão, muitas vezes predominante, é de que a identidade do indivíduo estaria indissociavelmente conectada ao local em que habita. Sobre isso, Eduardo Soares Nunes complementa¹⁸:

Aqui talvez possamos equacionar nossa própria disciplina às ideias que circulam num âmbito mais amplo, o imaginário nacional, no qual há uma associação entre

16. *Idem*, p. 303.
17. "La relación de los pueblos indígenas con sus tierras y territorios tradicionales constituyen según se dice, una parte fundamental de su identidad y espiritualidad y está profundamente arraigada en su cultura y en su historia." Cf. "Los Pueblos Indígenas en Sus Propias Tierras", *Los Pueblos Indígenas – Territorios y Recursos Naturales*, em Forum Permanent Los Pueblos Indígenas – Territorios y Recursos Naturales, Nova York, 14-25 maio 2007 (tradução nossa). Disponível em: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/6_session_fachuelas_Naçoões Unidas para Questões Indígenas?Relações sobre Indígenas e Cidades Indígenas? Reflexões sobre Indígenas e Cidades Indígenas? Disponível em: <http://www.es-pdlf>, acesso em: 10 jan. 2018.
18. Eduardo Soares Nunes, "Aldeias Urbanas ou Cidades Indígenas? Reflexões sobre Indígenas e Cidades", *Espaco Amerindio*, vol. 4, n. 1, pp. 9-30, jan.-jun. 2010, disponível em: <http://www.secr.ufmg.br/EspacoAmerindio/article/download/8289/7642>, acesso em: 10 jan. 2018.

aldeia e floresta/natureza, por um lado, e *não índios e cidade/civilização*, por outro. Num tal contexto, a passagem (lógica) dos indígenas ao ambiente urbano tende a ser pensada como um processo de "desagregação cultural", aculturação, tornar-se igual a outro e, em consequência, perder-se de seu próprio ser¹⁹.

Por fim, além dessas críticas já mencionadas, os autores ainda destacam o fato de o IBGE apresentar apenas dados numéricos generalizados da população indígena, e não o indicativo detalhado de todas as etnias. Dessa forma, é reforçada a equivocada homogeneização dessa população como se todos fossem "iguais". Aqui, percebe-se uma forte herança colonialista, fato que também pode ser visto paralelamente com a generalização do conceito de "povos africanos" — como se todas as etnias africanas fossem iguais.

Direito dos povos indígenas à cidade

A aproximação dos povos indígenas aos centros urbanos é, muitas vezes, forçada e causada pelo crescimento desenfreado e mal planejado das cidades, o qual é, por sua vez, baseado em uma lógica de privatizações e desregulamentação do uso do solo urbano que invade rios, reduzindo significativamente sua área em relação à dimensão original e delimitando, segundo critérios externos, em qual espaço aquela comunidade indígena deve estar. A esse respeito, Dominique Tilkin Gaillois acrescenta:

Análises como esta procuram descrever as concepções indígenas a partir de noções abertas de território e de limites, extremamente variáveis. Esses estudos também mostram que a ideia de um território fechado só surge com as restrições impostas pelo contato, pelos processos de regularização fundiária, contexto que inclusive favorece o surgimento de uma identidade étnica [...] Na transformação de um território em terra, passa-se das relações de apropriação (que prescindem de dimensão material) à nova concepção, de posse ou propriedade²⁰.

¹⁹ *Idem*, p. 11 (grifos do autor).

²⁰ Dominique Tilkin Gaillois, "Terras Ocupadas? Territórios? Territorialidades?", em Fany Ri-

O contato então altera as relações dos próprios indígenas com a terra. A compactação das áreas indígenas prejudica as formas de subsistência tradicionais da região em razão da piora sensível da disponibilidade de recursos hídricos e da água, por exemplo. Isso já é um fato; por isso, a legitimidade das reivindicações pelas demarcações de TIS ainda constitui a principal política pública para melhorar as condições de vida, sobretudo com relação à própria saúde e educação. Assim, muitas vezes o indígena não consegue ser suprido em suas comunidades, sobretudo por causa dos limites impostos pelo contato da aldeia com a urbanização.

Nesses dois casos — o confinamento das aldeias em meio ao centro urbano e a ida à cidade —, que ocorrem concomitantemente, o indígena sofre violações de direitos humanos, seja pela discriminação sofrida quando em contato com os brancos, seja pela falta de acesso a serviços básicos e pela ausência de condições adequadas à sua subsistência. Anderson Mielke Riecher Lourenção, Kárine Guirau e Carolina Silva²¹ enfatizam que tanto a Constituição de 1988 como a Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (citada anteriormente) não vinculam ou criam condições para que o exercício dos direitos da população indígena seja atrelado a um território específico ocupado; contudo, mesmo que “na teoria” os direitos indígenas devam se estender a essa população independentemente de onde residam, “na prática” grande parte dos autores estudados neste artigo levantam a questão de que, contrariamente, quase todas as políticas públicas locais destinadas à população indígena estão atreladas à situação de aldeamento.

Recorda-se aqui que 92% da população indígena que reside no contexto urbano não se encontra nas TIS demarcadas, o que faz essa considerável parcela indígena ficar desamparada das políticas públicas. Claramente, não se quer afirmar que, mesmo para as TIS localizadas nos centros urbanos, as políticas públicas existentes para essa população sejam de fato bem realizadas e eficientes — isso será abordado para o caso de São Paulo na próxima seção —, mas é evidente que a conexão da política pública com o aldeamento provoca uma lacuna de incidência do poder público para a garantia de direitos de grande parte da população indígena.

Para se referir a isso, Luis Roberto de Paula utiliza a expressão “afirmação de direitos indígenas em contextos ampliados”, que

[...] trata como demanda a extensão das políticas públicas diferenciadas e específicas já consolidadas no marco regulatório (e parcialmente implementada para os grupos que residem dentro de TIS) para a totalidade dos povos. Esse fenômeno reivindicativo multifacetado tem como resultado o tensionamento dos fundamentos normativos constituintes do marco regulatório indigenista nas mais diversas dimensões.²²

Lourenção, Guirau e Silva ainda chamam a atenção para o fato de o Estatuto da Cidade²³, instrumento regulador da política urbana que ajudaria a melhorar a qualidade de vida da população da cidade, não se aplicar às TIS, já que são áreas de subordinação ao ordenamento federal, e não do município. Assim, há também um descompasso entre as legislações, em detrimento da maior garantia de direitos à população indígena. De todas as formas, dentro ou fora das TIS, essa população mantém-se vulnerável.

Tendo em vista toda essa conjuntura, o exercício do direito à cidade das povos indígenas, trazido por Lourenção, Guirau e Silva seria de “garantir o acesso a todas as políticas públicas sociais e urbanas previstas na

20. Carlos de Faria, *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: O Desafio das Sinergias*, São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004, pp. 37-41.

21. Anderson Mielke Riecher Lourenção, Kárine Guirau e Carolina Silva, *A São Paulo dos Indígenas? em A Cidade como Local de Afirmação dos Direitos Indígenas*, 2013.

22. Luis Roberto de Paula, op. cit., p. 313, fev. 2017. Disponível em: http://www.pda.org.br/revista/revista_037/cis/1115_2001/110357.htm, acesso em: 10 jan. 2018.

23. Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, disponível em: http://www.planalto.gov.br/revista/revista_037/cis/1115_2001/110357.htm, acesso em: 10 jan. 2018.

Constituição Federal de forma apropriada a seus modos de viver²⁴. O exercício de direitos do direito à cidade estaria diretamente relacionado de afirmação de direitos dos povos indígenas, e a cidade poderia ser um local Ainda sobre o direito à cidade, mostra-se relevante remontar à origem do conceito cunhado por Henri Lefebvre em 1967²⁵. Lefebvre escrevia no contexto de uma Paris que, segundo ele, passava por profundas transformações em sua vida urbana, com a expulsão do proletariado do centro da cidade, o alargamento das ruas que eram substituídas por avenidas “sem vida” e o aburguesamento dos bairros. Assim, Lefebvre defende que o direito à cidade não seja apenas uma reivindicação, mas uma exigência, “sem direito à vida urbana, transformada, renovada”²⁶. Anos mais tarde, David Harvey²⁷ definiu o direito à cidade como o direito de poder reconfigurar os processos de urbanização, de como a cidade é feita e refeita: é o “exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”²⁸.

Seria possível, então, pensar em um direito à cidade aos indígenas a partir do momento em que eles passam também a fazer parte dela, onde devem ter seus direitos garantidos, inclusive o de redefinir o processo de urbanização que lhes atinge diretamente, podendo dessa forma assegurar que suas demandas específicas de uma vida na cidade sejam contempladas. Reivindicar o direito à cidade é garantir que seus rumos sejam definidos por seus cidadãos, todos os cidadãos, e não apenas por aqueles que detêm o poder econômico e político.

Há também outro ponto elencado por alguns autores, que se mostra de grande relevância para que se possa pensar no direito à cidade da população indígena. É a heterogeneidade dessa relação dos povos indígenas com a cidade. Como já mencionado, esses povos não são todos iguais (ao

contrário do que o censo de 2010 tenta reforçar ao ignorar a definição das etnias). Da mesma forma, o contato de diferentes etnias com a cidade não é da mesma forma e deve ser tratado em todas as suas particularidades. Nunes aborda esse ponto de forma precisa:

Que essa diversidade nos mostra é que não há uma situação a que se possa referir como essa “situação de urbanidade” dos índios. As especificidades de cada caso implicam modos (e intensidades) de relação específicos com a cidade. Assim, ao pensar um caso de inserção indígena na cidade — e isso deve ser feito empiricamente — há de se levar em conta sua sociocologia, e dentro desta “estrutura” geral, sua noção específica de territorialidade²⁹.

Luis Roberto de Paula ainda complementa essa ideia da especificidade ao afirmar que é necessário avaliar bem cada contexto de interação, cada tipo de vulnerabilidade, as possibilidades de reivindicação por demanda dos grupos indígenas e a capacidade de resposta dos governos locais para isso. Segundo ele, “as interações em um contexto de pequenos municípios, predominantemente rurais, por exemplo, encontram restrições, pressões e possibilidades diferentes daquelas que se dão dentro ou nas bordas de uma metrópole”³⁰.

Políticas públicas para a população indígena no município de São Paulo

Apesar de concordar com os autores estudados e aqui mencionados, este artigo não consegue realizar o necessário trabalho detalhado de análise empírica sobre os diferentes grupos indígenas que residem no município de São Paulo. Felizmente, parte desse trabalho já foi bem realizado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos durante mais de dois anos, resultando em uma publicação, mencionada anteriormente (*A Cidade como Local de Afirmação dos Direitos*

24. Andreza Mielko Richter Lourenção, Kátine Guirau e Carolina Silva, *op. cit.*, 2013, p. 91.
25. Henri Lefebvre, *O Direito à Cidade*, trad. Rubens Eduardo Fritas, 5. ed., 3. reimpr., São Paulo, Centauro, 2011.
26. *Idem*, p. 118.
27. David Harvey, *Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana*, trad. Jefferson Camargo, São Paulo, Martins Fontes, Selo Martins, 2014 (Dialética).
28. *Idem*, p. 28.

²⁹ Eduardo Soares Nunes, *op. cit.*, p. 19, jan.-jun. 2010.
³⁰ Luis Roberto de Paula, *op. cit.*, p. 318, fev. 2017.

Indígenas), que procura realizar um diagnóstico sobre as etnias guarani e pankararu que vivem na cidade de São Paulo em condições diferentes nas regiões sul (Real Parque) e leste (Sapopemba) da cidade. Esta seção é dedicada mais especificamente às respostas que a Prefeitura de São Paulo tem dado à questão dos povos indígenas no município, sobretudo, mas não apenas, durante a gestão mais recente, que foi a do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). A escolha de São Paulo, especificamente, mostrou-se relevante, tendo em vista que é o município com maior concentração de população indígena do país vivendo em área urbana: 11 918 pessoas, segundo o censo de 2010. Há na cidade três tribos matricadas, onde vive a etnia guarani: duas na zona sul (Thorã e Krikuti) e uma na zona oeste (Jaraguá³¹). Ao todo, há 1 386 índios guaranis vivendo em três no município. Segundo Lourenção, Guirau e Silva, a percepção da população indígena na cidade de São Paulo se dá por dois aspectos:

1) a presença indígena em meio urbano é concreta, numerosa e registrada pelos dados oficiais há pelo menos trinta anos; 2) os povos que habitam a cidade constituem duas perspectivas quantitativas: na primeira, estão os Guarani, estimados em 1,4 mil; na segunda, está uma população de aproximadamente 11 mil indígenas autodeclarados³².

31. Segundo reportagens, indígenas da etnia guarani que vivem na região da Terra Indígena Jaraguá ainda reivindicam a regularização da demarcação das terras. Apesar de a demarcação ser de 1987 – que reconhecia apenas 1,7 hectare de terra –, a menor terra indígena do país só foi reconhecida oficialmente em 2015 pelo Ministério da Justiça, que publicou uma portaria declaratória. Contudo, em agosto de 2017, o Ministério da Justiça anulou a criação da reserva Jaraguá. Cf. “Terra Indígena Jaraguá, em São Paulo (SP), é Declarada sem portaria declaratória”, Instituto Socioambiental/terra indígena jaraguá em seu portal societambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/terra-indigena-jaraguá-em-sao-paulo-1504276346-725661-histórico-da-justiça”, Instituto Socioambiental/terra indígena jaraguá em seu portal societambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/terra-indigena-jaraguá-em-sao-paulo-1504276346-725661-histórico-da-justiça, acesso em: 10 jan. 2018; Felipe Becken, “São Paulo: SP e-declarada os Índios Guarani que Ainda Resistem na Cidade”, *El País*, 1 set. 2015, disponível em: <https://brasil.ejpalais.com/brasil/2017/09/01/politica/1504276346-725661-histórico-da-justiça>, acesso em: 10 jan. 2018.

32. Andreza Mielko Richter Lourenção, Kátine Guirau e Carolina Silva, op. cit., 2013, p. 88.

O que se destaca aqui, conforme já abordado anteriormente, é que esses “outros” 11 mil indígenas não são definidos numericamente nem especificamente conforme sua etnia. Segundo o censo de 2010, o estado de São Paulo tem a presença das seguintes etnias guarani mbya, guarani krikuti, guarani, maxacali, tupinambá, xavante, terena, kaingang, kre-ndakwa, guarani, paloxó, fulni-ô, pankararu, kariri, kariri-xocó, atikum e nak kurujya, contudo, por não haver dados numéricos específicos sobre cada uma, reforça-se o estereótipo homogeneizador com que a sociedade olha para a população indígena.

A seguir, estão listadas algumas ações que foram ou vêm sendo realizadas pela Prefeitura de São Paulo em relação aos povos indígenas. Algumas delas de forma inicial e sobretudo descritiva, busca-se levantar alguns questionamentos sobre essas políticas que poderiam ser objeto de futuras investigações. Foi possível verificar ações municipais mais significativas e atuais, principalmente em cinco áreas temáticas: representação/participação, meio ambiente, educação, saúde e cultura. Conforme já alertado pelos autores abordados anteriormente, essas ações se concentram majoritariamente em relação aos territórios indígenas reconhecidos:

Participação indígena

É importante destacar previamente que durante a gestão de Fernando Haddad foi criada a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial³³, que tinha entre suas atribuições “acompanhar e propor políticas de necessidades específicas para os povos indígenas e comunidades tradicionais e religiões de tradição africana”³⁴. Na gestão do prefeito João Doria (iniciada em 2017), essa secretaria foi transferida para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, passando a se chamar Coordena-

33. *Idem*, p. 87.
34. São Paulo (cidade), lei n. 15 764, de 27 de maio de 2013, disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?id=280520131%20157640000, acesso em: 10 jan. 2018.

Em relação à saúde, a Prefeitura de São Paulo tem uma área técnica de saúde da população indígena no organograma da Secretaria Municipal de Saúde desde 2004 (gestão de Marta Suplicy). A secretaria Municipal anexo para Krukutu. As equipes são multidisciplinares, com a contratação de agentes indígenas de saúde⁴³.

Segundo a publicação *A Cidade como Local de Afirmação dos Direitos Indígenas*, após mobilizações dos próprios indígenas da etnia pankararu que vivem no Real Parque, bairro da zona sul, a Prefeitura de São Paulo implantou, a partir de 2006, uma equipe do Programa da Saúde da Família (PSF) exclusiva para atendimento da comunidade pankararu. Essa equipe fica alocada na UBS Real Parque e é composta também de indígenas da etnia pankararu (auxiliar de enfermagem e agentes de saúde). Antes da criação dessa equipe PSF, os indígenas dessa etnia, assim como os outros que não residem nas TRS, deveriam procurar a UBS não indígena, em que os profissionais normalmente não levam em consideração as tradições e os costumes indígenas. Há ainda pouca valorização e o desconhecimento sobre as medicinas tradicionais.

Além disso, em 2014 foi elaborado o Plano Municipal de Saúde 2014-2017⁴⁴, que previa a execução de três metas específicas para garantir o acesso à saúde integral da população indígena: desenvolvimento de ações de saúde integral levando em consideração especificidades da cultura e agravos dessa população; articulação do subsistema de atenção indígena em relação à cobertura vacinal, óbitos infantis e maternos; e diminuição

43. Descrição das equipes das UBS: "Aldeia Jargua: UBS Indígena Kwaraá Djokupé", disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/popindigena/ComposicaoEquipe_AldciaJargua.pdf, acesso em: 10 jan. 2018; "Aldeia Tenandé: UBS Indígena Vera Poly/Ancxo Krukutu", disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/popindigena/ComposicaoEquipe_AldciaTenondePora-AldeiaKrukutu.pdf, acesso em: 10 jan. 2018; "Aldeia Pora e Aldeia Krukutu: UBS Indígena Vera Poly/Ancxo Krukutu", disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/popindigena/ComposicaoEquipe_AldciaTenondePora-AldeiaKrukutu.pdf, acesso em: 10 jan. 2018.
44. São Paulo (cidade), *Plano Municipal de Saúde 2014-2017*, 2. ed., São Paulo, Secretaria Municipal de Saúde, dez. 2014, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/Plano_Municipal_de_Saude_Ancxo.pdf, acesso em: 10 jan. 2018.

casos de violência sexual contra mulheres nas aldeias. Segundo relatório lançado pela Secretaria Municipal de Saúde em 2016, as duas primeiras metas foram atingidas e apenas a última foi parcialmente alcançada, pois a meta "Estabelecer 100% dos Comitês Regionais de Violência e Núcleos de Prevenção à Violência" não foi realizada em razão de "impossibilidade de questões internas da Aldeia — resistência de lideranças Indígenas"⁴⁵. É importante também destacar a necessidade de criar canais acessíveis e seguros de atendimento à violência contra mulheres indígenas que vivem nas aldeias, já que são igualmente muito vulneráveis.

Discussão

No que diz respeito à educação, a Prefeitura de São Paulo gere desde 2014 três centros de educação e cultura indígenas (Ceci), também localizados nas aldeias Jargua, Pora e Krukutu. Segundo o governo municipal⁴⁶, em 2015, os três Cecis atendiam a cerca de trezentas crianças da etnia guarani mbya. O Ceci constitui um complexo composto de centro de educação infantil (idades entre 0 e 5 anos e 11 meses), salas de aula, biblioteca, sala de informática, rádio comunitária e centro cultural indígena. As atividades são realizadas na língua guarani e o calendário escolar nos horários das aulas são organizados igualmente conforme os costumes da comunidade guarani.

Cabe ainda mencionar que no Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016⁴⁷ referente à gestão de Fernando Haddad, previa-se, na meta 58, a implementação das leis federais que determinavam a inclusão

⁴³ São Paulo (cidade), *Relatório Anual de Gestão, 2016*, São Paulo, Secretaria Municipal da Saúde, 2016, disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/20170329-RelatorioAnual.pdf>, acesso em: 10 jan. 2018.

⁴⁴ São Paulo (cidade), *Ceci: 10 Anos de História*, São Paulo, Diretoria de Orientação Técnica, Secretaria Municipal de Educação, 2015, disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Arquivos/Visualizar/PortaisMSR/ECEI-10-anos-de-historia>, acesso em: 10 jan. 2018.

⁴⁵ São Paulo (cidade), *Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016*, São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempla), Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2013, disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/>

no currículo oficial das redes de ensino a temática de história e cultura afro-brasileira e indígena⁴⁸. Segundo relatório do Grupo de Trabalho e cultura tersecretarial de Educação para as Relações Étnico-Raciais⁴⁹ – composto das secretarias de Promoção da Igualdade Racial; Educação; Cultura; Esporte, Lazer e Recreação e Governo Municipal – foram abertas mais de 30 mil vagas, ao longo do mandato, para cursos de formação de professores e gestores da área da educação, sobre história e cultura afro-brasileira, africana e indígena. Além disso, o relatório também aponta que foi realizada formação continuada para educadores indígenas guaranis, além de ampliação do acervo literário sobre a temática indígena.

A alteração do currículo das escolas incluindo a pauta de história e cultura indígena ainda caminha lentamente, já que há muita desinformação. Trabalhar essa questão no sistema educacional é fundamental para trazer mudanças de fato estruturais, o rompimento da reprodução de estereótipos e a valorização da cultura indígena, que é parte fundamental e inerente à identidade brasileira, mesmo que, muitas vezes, infelizmente não reconhecida como tal.

Cultura

Por fim, em relação à temática da cultura, é possível destacar o Programa Aldeias, uma iniciativa criada em 2014 pela Secretaria Municipal de Cultura com convênio com o Centro de Trabalho Indigenista (CTI). O programa

secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_ar_FolhetoProgramaAldeias.pdf, acesso em: 10 jan. 2018.

48. Brasil, Casa Civil, lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm, acesso em: 10 jan. 2018; lei n. 11.645, de 10 de março de 2008, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2008/l11645.htm, acesso em: 10 jan. 2018.

49. São Paulo (cidade), Relatório do Grupo de Trabalho Intersecretarial de Educação para as Relações Étnico-Raciais, Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, Secretarias Relações Étnico-Raciais, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação, Secretaria do Governo Municipal, 2013-2016, disponível em: <http://portal.smc.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/35150.pdf>, acesso em: 10 jan. 2018.

tem o objetivo de valorizar e fortalecer as expressões culturais dos povos indígenas da etnia guarani. Entre as atividades realizadas é possível mencionar exposições de fotografias, textos, objetos; formação audiovisual; plantio de espécies tradicionais; planejamento e manejo ambiental etc. A implantação do programa se deu por meio da contratação de agentes culturais guaranis, acompanhada por um conselho das lideranças da própria etnia. Em 2016, o programa contava com dezesseis agentes culturais guaranis e o edital de chamamento para o programa tinha o valor de 715 mil reais. O Programa Aldeias foi inserido no Plano Municipal de Cultura de São Paulo⁵⁰, por meio da meta 17.5, com o objetivo em longo prazo (até 2025) de ampliar o escopo da iniciativa, mapeando as demais etnias presentes na cidade.

Conclusão

De forma breve, buscou-se neste artigo trazer as principais questões envolvendo a relação dos povos indígenas no contexto urbano, com enfoque no município de São Paulo. O assunto de forma alguma foi esgotado, e pesquisas empíricas detalhadas ainda devem ser realizadas para dar suporte ao arcabouço teórico existente, abordando também outras áreas da gestão pública municipal, que igualmente impactam diretamente a vida dos indígenas que vivem na cidade, como a assistência social e a questão da empregabilidade. É necessário falar mais sobre esse tema, tendo em vista que ainda é uma pauta pouco conhecida pela população urbana não indígena, e, por vezes, até pelo próprio poder público local e por seus funcionários que atuam diretamente na questão.

50. São Paulo (cidade), Plano Municipal de Cultura de São Paulo, São Paulo, Secretaria Municipal de Cultura, 2016, disponível em: http://www.planomunicipaldecultura.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/pmc_FINAL.pdf, acesso em: 10 jan. 2018. Cf. também: São Paulo (cidade), decreto n. 57.484, de 29 de novembro de 2016, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundus/fundus/index.php?n=228164, acesso em: 10 jan. 2018.

O indígena ainda é visto por um viés estigmatizado e fortemente vinculado ao aldeamento. Tem-se ainda a ideia de que a identidade indígena é fixa, imutável e estruturada em tradições e crenças completamente incompatíveis com as da etnia branca. É a clássica reprodução do colonialismo “deles” sempre inferior e primitivo; por isso, temos pouca – ou nenhuma – vontade e interesse de entendê-los ou conhecê-los melhor – ou nenhuma – se generaliza o “outro” e ignora-se suas especificidades e especialidades.

A presença do indígena na cidade é ocultada ou rechaçada pela sociedade branca. Isso acaba resultando em uma carência de políticas públicas específicas para essa população, que, como já foi reiteradamente enfatizado, tem também suas demandas específicas.

No caso do município de São Paulo, pode-se observar e confirmar, conforme já indicado pela bibliografia analisada, que as políticas públicas estão concentradas nas TRs reconhecidas e para os indígenas que ali estão. Seja pelas políticas ambientais e de desenvolvimento urbano que dão status especial a essas zonas, seja pelos equipamentos públicos de saúde e educação concentrados nesses territórios – com exceção da equipe do PS do Real Parque –, seja pelas iniciativas de fomento cultural que também estão direcionadas para atender a essas aldeias específicas.

Assim, de maneira geral, percebe-se que grande parte das ações da Prefeitura de São Paulo beneficiam ou pelo menos tentam beneficiar a etnia guarani – o que já é um avanço inegável, que deve ser exaltado –, mas se abstêm das demais etnias, que não são ao menos elencadas pelo censo. Essa conjuntura, conforme também levantado previamente pelas bibliografias, reforça a generalização dos povos indígenas, deixando de considerar as particularidades étnicas.

Portanto, mostra-se necessária a realização de um mapeamento detalhado das populações indígenas que residem no município, bem como a análise de seus contextos particulares de vida e sua interação com a cidade. Outra questão também sempre destacada quando se trata de políticas públicas é o fato de muitas dessas políticas serem, na verdade, projetos e programas de governo, e não de Estado, podendo sofrer alterações bruscas, descontinuidade e cortes orçamentários com a alternância do chefe do

Podar Executivo municipal, em detrimento das populações beneficiárias dessas iniciativas. Para isso, projetos de lei podem ser propostos, sempre em ampla e permanente escuta e construção coletiva com a população-alvo, por meio de uma gestão participativa.

Finalmente, retomando a fala de Ivandro, guarani residente em São Paulo, mencionada no início deste artigo, o crescimento urbano – por vezes, perverso – não deu outra opção aos indígenas – privados de sua terra e subsistência – a não ser vir à cidade, onde eles devem ser respeitados como indígenas e como cidadãos. Apenas quando os indígenas forem reconhecidos como plenos sujeitos de direito e legítimos agentes transformadores das cidades que habitam é que poderemos tentar vislumbrar alguma possibilidade de exercício de um direito à cidade para a população indígena.