



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

KASSYA CYLENE ASSUNÇÃO FERNANDES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INDÍGENAS EM BELÉM:
como avaliam os beneficiários

BELÉM
2024

KASSYA CYLENE ASSUNÇÃO FERNANDES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INDÍGENAS EM BELÉM:
como avaliam os beneficiários

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento da Amazônia do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará para Defesa do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública.

Linha de pesquisa Gestão Pública Municipal – Processos de municipalização e descentralização

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

BELÉM
2024

Ficha Catalográfica
Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

F363p Fernandes, Kassya Cylene Assunção.

Políticas públicas para indígenas em Belém: como avaliam os beneficiários /
Kassya Cylene Assunção Fernandes. – Belém: NAEA/UFPA, 2024.

98 f.; Broch.; Ilust.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para
o Desenvolvimento da Amazônia - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)
- Universidade Federal do Pará (UFPA), 2024.

Orientador: Prof^o. Dr. Armin Mathis.

1. Políticas Públicas - Amazônia. 2. Povos Indígenas. 3. Políticas Públicas -
Avaliação. I. Título.

CDU. 2.ed. 316 (811.5)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (**Lei nº 9.610/98**) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

KASSYA CYLENE ASSUNÇÃO FERNANDES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INDÍGENAS EM BELÉM:
como avaliam os beneficiários

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento da Amazônia do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará para Defesa do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis

Data da defesa: ____/____/2024

Conceito: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Armin Mathis
Orientador – NAEA/Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Rosana Fernandes
Examinadora interno – NAEA/Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. João Cauby de Almeida Junior
Examinador externo – PPGCMA/Universidade Federal do Pará

A Jesus que me permitiu sonhar e realizar mais esse sonho. Ao Chico e à Jê pelo amor e a vida. Ao meu marido Marcelo pelo apoio incondicional. Ao Danilo e à Fernanda para que possam ser fortes e corajosos. À Ninis, Natan e Darlene pelo incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador professor Armin pela paciência e generosidade.

Ao povo Warao, meu obrigada por desde 2019 terem me ensinado tanto sobre respeito e necessidade de valorização dos povos indígenas.

Agradeço aos entrevistados que gentilmente compartilharam comigo sofrimentos, dores e anseios tão íntimos.

Aos meus amigos de trabalho que me incentivaram e contribuíram diretamente para que eu conseguisse concluir essa etapa, meu muito obrigada.

Agradeço ainda Danila Cal e Rosana Fernandes, professoras doutoras que me ajudaram muito na qualificação.

RESUMO

Desde a Constituição Federal do Brasil de 1988, e com uma série de outros marcos legais dentre os quais se destaca a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, vem se discutindo e desenvolvendo metodologias que amplifiquem a voz daqueles que seriam os beneficiados pelas políticas públicas. Entretanto, experiências nesse sentido em Belém, capital do Estado do Pará e um dos municípios com mais importância política na Amazônia, ainda são incipientes. A pesquisa propôs atualizar os estudos sobre políticas públicas para indígenas urbanos em Belém e promover uma escuta dos beneficiários sobre como avaliam a qualidade e como consideram que deveriam ser as políticas públicas que existem. Como resultados principais, os indígenas avaliam que as políticas públicas ainda precisam de maior foco nas especificidades desse público, pois não atendem as complexidades vivenciadas por descendentes de povos originários na cidade.

Palavras chaves: Políticas Públicas; Povos Indígenas; Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

Since the Federal Constitution of Brazil of 1988, and with a series of other legal milestones, notably the International Labor Organization's Convention 169, methodologies have been discussed and developed to amplify the voices of those who would benefit from public policies. However, experiences in this regard in Belém, the capital of the State of Pará and one of the municipalities with the most political importance in the Amazon, are still incipient. The research proposed to update studies on public policies for urban indigenous people in Belém and to listen to the beneficiaries on how they evaluate the quality and how they consider public policies should be. As main results, the indigenous people evaluate that public policies still need greater focus on the specificities of this public, as they do not address the complexities experienced by descendants of native peoples in the city.

Key Words: Public Policy; Indigenous People; Public Policy Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Classificação de Avaliações de Políticas Públicas	30
Quadro 02 - Evolução no número de indígenas no Brasil segundo edições do Censo.....	41
Quadro 03 - Municípios com maior número de indígenas no Brasil.....	44
Quadro 04 - Municípios com maior número de indígenas no Pará.....	44
Quadro 05 - Evolução no número de indígenas em Belém segundo o Censo.....	45
Quadro 06 - Evolução no número de atendimentos de indígenas em espaços urbanos no Pará.....	51
Quadro 07 - Evolução no número de atendimentos de indígenas em espaços urbanos no Brasil	51
Quadro 08 - Números de alunos indígenas matriculados no Brasil	53
Quadro 09 - Números de alunos indígenas matriculados no Pará.....	53
Quadro 10 – Tipo de atendimentos x Quantitativo de CRAS prestando serviço	54
Quadro 11 – Lista de secretarias municipais de povos indígenas e seus estados.....	56
Quadro 12 – Lista de notícias sobre pessoas indígenas.....	63
Quadro 13 – Lista de notícias sobre pessoas indígenas e Warao	66

LISTA DE SIGLAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

BDTD - Banco de Teses e Dissertação da Capes e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

DSEIs - Distritos Sanitários Especiais Indígenas

FILAC - Fundo de Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e Caribe

FUNBOSQUE - Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque

FUNPAPA - Fundação Papa João XXIII

GMB - Guarda Municipal de Belém

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Leis Orçamentárias Anuais

MS - Ministério da Saúde

NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PPA - Planos Plurianuais

SecDH - Secretaria Extraordinária de Cidadania e Direitos Humanos

SEMAD - Municipal de Administração Pública

SEMEC - Secretaria Municipal de Educação

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Delineando o problema de pesquisa	15
1.2 Procedimentos Metodológicos	17
2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O AVANÇO DA AVALIAÇÃO	24
2.1 O ciclo de políticas públicas e o avanço da avaliação	27
2.2 Avaliação Participativa de Políticas Públicas e sua relação com o direito indígena à participação	32
3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INDÍGENAS NAS CIDADES	37
3.1 Quem são os indígenas urbanos?	39
3.2 Características dos indígenas urbanos no Brasil, no Pará e em Belém	41
3.3 Políticas Públicas para indígenas nas cidades no Brasil	47
3.3.1 Saúde	50
3.3.2 Educação	52
3.3.3 Assistência Social	54
3.3.4 Promoção de políticas, controle e participação social	56
3.4 Políticas públicas para indígenas em Belém de 2012 a 2022	59
3.4.1 Políticas Públicas para indígenas nos Planos Plurianuais	59
3.4.2 Políticas públicas divulgadas na Transparência Ativa	62
4 COMO INDÍGENAS URBANOS AVALIAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELÉM	68
4.1 Dificuldades de Acesso a políticas públicas	70
4.2 Necessidade de políticas públicas diferenciadas	72
4.3 Discriminação racial	75
4.4 Avaliação sobre as políticas públicas existentes	78
4.4.1 Coordenadoria Antirracista de Belém (COANT)	78
4.4.2 Coordenação de Educação para Indígenas, Imigrantes e Refugiados na Secretaria Municipal de Educação	79
4.4.3 Semana dos Povos Indígenas e Agosto do Povos Indígenas	79
4.4.4 Abrigamento de Indígenas Warao pela Fundação Papa João XXIII no Espaço de Acolhimento Tapanã	80
4.4.5 Fórum de Participação “Tá Selado”	80
4.4.6 Programa de transferência de renda “Bora Belém”	82
4.4.7 Programa de Empreendedorismo Feminino Donas de Si	83
4.4.8 Casa Nutrir	83
4.4.9 Grupo de trabalho de saúde indígena da SESMA	84
4.4.10 Consultório na Rua e Casa Rua	84
4.5 O que é necessário ser criado para tornar Belém um lugar bom para os indígenas	85
4.6 Percepções sobre a avaliação	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2017, um grupo indígena iniciou o processo de imigração para Belém. Fugindo da grave crise de violação de direitos humanos, os indígenas Warao refugiados e migrantes da Venezuela chegaram à cidade em busca de sobrevivência e vida digna. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estima que viviam em 2023 na Região Metropolitana de Belém, cerca de 600 indivíduos Warao, que estão acolhidos no Espaço de Acolhimento Tapanã (abrigo municipal) ou vivendo em casas alugadas, terrenos comprados ou ocupados na Ilha de Caratateua, mais conhecida como Outeiro, e outros locais no município de Ananindeua.

A presença desses indígenas Warao atraiu os olhares tanto do Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Pará, quanto de organismos internacionais como ACNUR e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), além da sociedade civil, que passaram a advogar junto a gestão municipal de Belém sobre estratégias diferenciadas para essa população considerando a atenção pautada na especificidade indígena.

Isso se deveu não apenas pela vulnerabilidade com a qual essa população chegava na cidade, com crianças e adultos em grave condição de saúde: desnutrição, problemas respiratórios e dermatológicos priorados pelo percurso de Boa Vista a Belém; falta de recursos financeiros para compra de medicamentos e alimentos; falta de locais seguros para ficar na cidade e estadia em moradias improvisadas ou alugadas com superlotação e sem saneamento básico.

Outros fatores que agravavam a dificuldade dos Warao na chegada à cidade, foram a barreira linguística, ou seja, a falta de compreensão tanto pelos indígenas do português (já que muitos não falavam o espanhol na Venezuela), tanto pela dificuldade das pessoas locais em entender a língua nativa; e ainda, a falta de experiência dos servidores públicos (em vários níveis de gestão) no diálogo intercultural com povos indígenas, sendo este fator considerado por alguns pesquisadores, a exemplo de Rosa (2021), como o principal impedimento de acesso a políticas públicas por essas pessoas na chegada à capital paraense.

Assim, a chegada dos Warao a Belém, resultou em um afloramento da discussão sobre indígenas urbanos, pois evidenciou a inexistência de políticas públicas focadas em povos originários na cidade. Uma contradição, considerando que Belém é um município que possui população ribeirinha, quilombola, além da indígena, mas que, contudo, não sabia como tratar as necessidades específicas de acesso equitativo a serviços e equipamentos públicos,

exatamente por essas especificidades não serem contempladas em nenhuma etapa da construção e da implementação das ações.

Além de não haver estratégias específicas direcionadas aos indígenas, a gestão municipal não promovia fóruns de discussão com os indígenas que moravam na cidade, agravando a invisibilidade de suas demandas e fazendo com que suas necessidades não fossem conhecidas, compreendidas e incorporadas nos planejamentos.

Essa situação é antiga na cidade. Ponte (2012) destacou, há 13 anos, os desafios das políticas públicas para indígenas, quando abordou os temas ligados à saúde e à educação para povos originários em Belém.

Segundo ela, mesmo com as determinações da Constituição Federal, que define as responsabilidades no Pacto Federativo, da União, estados e municípios em prover políticas a essa população, há um abandono de indígenas no contexto das cidades. Um dos motivos que permitiam essa situação se perpetuar em Belém seria inicialmente o pequeno número de indígenas na capital paraense.

A reduzida presença de indígenas citadinos em Belém aliada ao desinteresse histórico das elites políticas em atender as necessidades educacionais e de saúde das populações excluídas nesta capital, agravaram o quadro de abandono das populações indígenas na capital paraense (Ponte, 2012, p.226).

O Censo feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1991, registrou 603 indígenas vivendo em Belém. Em 2000, o número aumentou para 3583, quase 6 vezes mais do que 10 anos antes. Uma década depois, o Censo de 2010 apontou 2268 indígenas vivendo em Belém e o de 2022, divulgou o número de 2125 indivíduos.

O número pequeno é costumeiramente utilizado para se justificar a não criação de políticas públicas. Porém, a própria vulnerabilidade as quais são submetidos indígenas nas cidades justificariam ações específicas a essa população.

Desde 2021, algumas estratégias vêm sendo realizadas pela Prefeitura Municipal de Belém voltada ao atendimento diferenciado de indígenas vivendo na cidade. Uma delas foi a criação do projeto Tá Selado - Fórum Permanente de Participação Social de Belém. Dividido em representações por distritos administrativos, faixas etárias e segmentos, o Fórum se propõe em ser o *locus* no qual a população tem a oportunidade de definir as políticas públicas que são prioritárias para que a capital do Pará se desenvolva como um lugar de justiça social e garantia de direitos.

Entre os segmentos, os indígenas passaram a ter a oportunidade de discutir as demandas e as estratégias que deveriam ser implementadas nos quatro anos seguintes e que beneficiassem essa população.

A gestão também investiu na criação da Coordenação de Educação de Indígenas, Imigrantes e Refugiados na Secretaria Municipal de Educação; da Coordenação Antirracista de Belém, entre outras. Foram nomeados indígenas em postos de gestão para contribuir com conhecimentos, percepções e atuação direta nas políticas públicas.

Diante desse momento, a presente pesquisa procurou investigar: qual é a avaliação os indígenas em contexto urbano fazem sobre as políticas públicas direcionadas a eles promovidas pelo município de Belém?

A questão primordial é entender se essas políticas atendem as necessidades de indígenas em contexto urbano no município, a partir do que os próprios indígenas relatam. Entendendo a necessidade de promover uma maior equidade na criação de projetos e iniciativas destinadas aos indivíduos mais vulneráveis - garantindo-lhes acesso a serviços essenciais e levando em consideração suas particularidades - este trabalho propôs o desenvolvimento de um processo avaliativo centrado nas percepções e feedbacks dos beneficiários dessas ações.

Parte-se do entendimento que, sem a participação dos usuários no monitoramento e avaliação, o gestor público corre o risco de elaborar políticas que não condizem com as demandas daqueles que são os receptores das iniciativas.

Esses questionamentos foram importantes para a pesquisadora que atuou por 4 anos como consultora do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) focada em articular ações voltadas à garantia dos direitos humanos de indígenas refugiados venezuelanos da etnia Warao, e que também atuou com projetos humanitários para povos indígenas no enfrentamento dos impactos da Covid 19.

Entre os maiores desafios observados durante esse período de trabalho foi a dificuldade em gestores e técnicos de incorporar o que os indígenas apontam como fundamental nos serviços que os atendiam. Isso porque eram restritos os processos participativos interculturais na elaboração das políticas e raros eram os momentos de avaliação das ações implementadas. Além disso, a experiência de trabalho da pesquisadora observou que havia um silêncio institucionalizado quanto à presença de indígenas brasileiros na cidade de Belém.

A própria temática de indígenas em contexto urbano ainda é um campo pouco explorado na academia. Nascimento e Vieira (2015) reforçam esse entendimento.

Em meio a esse cenário de pesquisas acadêmicas, identificamos que os trabalhos com e sobre índios em contexto urbano, [...] ainda despertam pouco interesse nos

pesquisadores brasileiros, fato que pode se observar realizando uma busca no Banco de Teses e Dissertação da Capes e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) (Nascimento; Vieira, 2015, p.120).

A pequena quantidade de estudos sobre os indígenas em Belém nos últimos 10 anos leva ao entendimento de que esse tema não tem sido considerado importante na academia. A inicial inexistência de projetos voltados a pessoas indígenas na cidade de Belém e esse “desinteresse” acadêmico no tema apresentam um campo relevante de estudos que pode refletir em insumos importantes quanto à construção e implementação de políticas públicas equitativas para esses usuários em específico.

Assim, o estudo se propôs em atualizar a discussão sobre o tema das políticas públicas para indígenas urbanos em Belém, brasileiros ou estrangeiros, abordando como essas pessoas avaliam as políticas públicas existentes e executadas pelo município em seu benefício, considerando que ações para esse público são essenciais para a garantia dos direitos humanos dessa população.

O trabalho apresenta inicialmente os conceitos de política pública que direcionaram a pesquisa realizada, com olhar específico para a etapa da avaliação das políticas públicas, como fundamental para alinhamento das ações do Estado com o problema que precisa ser enfrentado. A evolução da avaliação de políticas públicas no Brasil é apresentada e é dado destaque à avaliação como um instrumento de participação de indígenas nas políticas públicas.

A segunda etapa do trabalho aborda os indígenas urbanos, caracterizando essa população, e trazendo os dados atuais sobre indígenas nas cidades do Pará e em Belém. Em seguida, são apontadas as políticas públicas para indígenas em áreas urbanas no Brasil, quais são e como se desenvolveu o acesso na década de 2012 a 2022, e por fim, são descritas as políticas públicas para pessoas indígenas urbanas em Belém.

Por fim, o estudo traz os resultados da avaliação feitas pelos usuários indígenas das políticas públicas municipais em Belém, destacando como essas ações têm impactado ou não suas vidas.

1.1 Delineando o problema de pesquisa

A inquietação que gerou o presente estudo surgiu a partir da escuta de indígenas em Belém sobre o quanto as políticas públicas municipais não atendiam às suas necessidades, ainda que algumas ações já estivessem sendo realizadas pelo município na tentativa de garantir os direitos desses usuários.

Se existem políticas públicas em execução, por que ainda é corriqueira a fala de que elas não atendem às necessidades dos indígenas? Para entender essa situação, o estudo se propôs em sistematizar de que maneira os indígenas avaliam as políticas públicas direcionadas a eles em Belém. Sistematizar, porque a proposta foi promover uma escuta sobre a avaliação na qual os usuários analisaram os serviços oferecidos a eles.

Foi estudado o tema das políticas públicas para essa população, quais suas expectativas sobre o atendimento e qual o nível de acesso às políticas que possuem. Além disso, foi feita a atualização da discussão sobre indígenas em contexto urbano em Belém, sistematizando o que dizem as pessoas em questão, ampliando o debate acadêmico sobre um tema ainda pouco estudado na cidade; promovendo um processo que reconhece o direito aos indígenas de opinarem sobre ações direcionadas a eles, independentemente se as mesmas são realizadas no território indígena ou se ocorrem nas cidades, locais onde indígenas também estão presentes e onde também são cidadãos e devem ser beneficiados integralmente e de maneira equitativa.

A pesquisa partiu do entendimento que participação da população, entre ela, pessoas indígenas, assim como qualquer segmento da sociedade, são tão importantes quanto os processos de escuta realizados na etapa da elaboração de políticas para que se obtenha maior impacto dessas ações para as vidas das pessoas.

Os estudos sobre participação social e planejamento urbano (Avritzer, 2011; Gohn, 2019; Souza, 2006) têm mostrado que ela é fundamental em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, entre elas o da avaliação, como forma de monitorar as estratégias enquanto são desenvolvidas; com finalidade de trazer insumos significativos para a tomada de decisão a partir do olhar de quem foi ou deveria ser beneficiado com a ação em si, tornando a política mais efetiva.

Os mecanismos de avaliação e controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la (Secchi; Coelho; Pires, 2022, p.82).

Como aponta Faria (2005, p. 106), são três os benefícios da participação dos usuários em processos de avaliação. Ela tem papel importante para a “avaliação na geração de *accountability* por parte dos agentes estatais, seu potencial de “empoderamento” das comunidades menos privilegiadas e seu impacto sobre a questão do controle social sobre o Estado”.

Assim, promover um processo de avaliação enquanto a política está sendo implementada pode:

- apresentar a sociedade os resultados iniciais da iniciativa, promovendo engajamento da mesma enquanto a avalia;
- por gerar o sentimento de participação ativa, aproximar as comunidades da gestão e ajustar as ações às reais demandas, das quais pode ter se afastado no processo de implementação;
- promover o controle social sobre as ações promovidas pelo poder público, inclusive identificando se as políticas públicas tinham objetivos baseados nas necessidades da população ou se as motivações tinham apenas um caráter simbólico de atendimento de uma agenda que era prioridade da sociedade e não do poder público.

A avaliação se torna relevante em Belém, pois não há no município estratégias de participação institucionalizadas como o conselho municipal de povos indígenas, nem tampouco conselho de usuários em consonância com a Lei nº 13.460, de 2017, que possibilitem um acompanhamento e a avaliação de políticas públicas pelos beneficiados, entre eles, indígenas.

Existe um fórum de participação, o Tá Selado, com um segmento de população indígena, que pelas informações coletadas pela pesquisadora, promoveu um processo de consulta ao início da gestão. Não foram encontrados registros que o Fórum tenha realizado um exercício de avaliação das iniciativas em implementação até o fim de 2022.

Outro dado empírico importante e que direcionou à hipótese de que, ainda que as pessoas sejam ouvidas, suas colocações não têm sido usadas como indicadores para o incremento das políticas públicas são os relatos obtidos pela pesquisadora durante o acompanhamento das ações voltadas a indígenas migrantes e refugiados. Por várias vezes, indígenas afirmam que eram ouvidos em reuniões e audiências, porém que suas demandas pouco refletiram em mudanças reais nas políticas executadas pela gestão municipal.

Os relatos mais constantes afirmavam que os indígenas ainda tinham grande dificuldade em serem atendidos de maneira digna nos serviços e equipamentos municipais, o que leva a compreensão que as “reclamações” não têm se transformado em metas de mudança na implementação das políticas públicas e que a avaliação promovida de maneira espontânea nesses momentos não incorre em aprimoramento das políticas.

1.2 Procedimentos Metodológicos

O primeiro passo da pesquisa foi a revisão bibliográfica. Nessa etapa foi necessário conhecer as discussões sobre políticas públicas para indígenas nas cidades, políticas públicas

para indígenas no Brasil, na Amazônia, no Pará e em Belém; foi feito o levantamento de fontes que tratassem dos desafios de indígenas em contextos urbanos e ao mesmo tempo, revisão de literatura que apontasse para experiências de políticas públicas para indígenas nas cidades, promovidas tanto pela União como por estados e municípios.

As políticas públicas, como esse resultado da ação do estado direcionada a suprir as necessidades da sociedade, podem ser analisadas a partir de sete tipos de visão, segundo Hogwood e Gunn destacados por Saraiva (2007). Elas seriam:

- Perspectivas de estudos de conteúdos políticos, que se concentram em descrever e explicar o cerne e o processo de desenvolvimento de políticas específicas;
- Perspectiva de estudos do processo das políticas, com foco nas fases que um tema passa e o foco está em evidenciar como diferentes atores influenciaram no assunto;
- Perspectiva de estudos de produtos de uma política, na qual a análise quer identificar os motivos pelos quais os custos e a entrega de serviços são diferentes de acordo com a área da política analisada;
- Perspectiva de estudos de avaliação, “que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos” (Saravia, 2006, p. 31);
- Perspectiva de geração de informação para a elaboração de políticas, em que se propõe a organizar evidências que fundamentem ou orientem a tomada de decisão;
- Perspectiva de análise de processo, que busca promover melhorias nos sistemas de elaboração de políticas;
- Perspectiva de análise de políticas, “em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas” (Saravia, 2006, p. 31).

Com base nessas definições, a pesquisa tem a perspectiva de estudo de avaliação, em que se propôs a fazer uma avaliação políticas públicas para indígenas na cidade de Belém e que a mesma utilizou de uma abordagem qualitativa, realizada a partir da escuta sobre se elas têm sido efetivas ou se têm causado impacto positivo em suas vidas. A pretensão foi de contribuir como tratam Trevisan e Bellen (2008, p.531), para que se aponte, a partir do olhar dos próprios indígenas, seu juízo de valor sobre se essas políticas precisam ser revistas ou adaptadas, ou até mesmo, suspensas.

Sendo assim, está no escopo da pesquisa teórica o tema da avaliação de políticas públicas, entre elas as abordagens de Arretche, Ala-Harja e Helgason, que apontam para uma pluralidade de conceitos de avaliação de políticas públicas e não de um único consenso, bem como a de Mokate que alerta para importância de processos de avaliação em dar valor ou mérito a um programa ou ação, mais do que apontar se o objetivo querido foi cumprido.

A pesquisa se encaixa na quarta geração de avaliação de políticas públicas em que se propõem em possibilitar voz ativa às vivências e experiências diretas ou indiretas dos beneficiários por uma política, ação ou programa e por seus resultados.

Dessa maneira, o principal produto da pesquisa foi a avaliação promovida, que poderá contribuir com insumos e evidências que sejam usados no processo de advocacia para melhorias, caso elas sejam necessárias, a partir do que Trevisan e Bellen (2008) afirmam de que o conteúdo de uma avaliação de política pública é importante, sobretudo, ao interessado final que “é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser *accountable for*” (Trevisan; Bellen, 2008, p. 540).

Sobre povos indígenas e indígenas urbanos, foi inicialmente feita identificação sobre quais políticas públicas existem para essa população nas cidades no Brasil. É preciso destacar que a garantia, a promoção e a proteção de direitos dos indígenas são partilhadas entre os três níveis Federal, Estadual e Municipal. Para isso, foi feita consulta via Fala BR, canal mantido pela Controladoria Geral da União que é a principal fonte de transparência passiva do Governo Federal, pela qual podem ser feitas manifestações sobre qualquer tema de interesse do cidadão, baseadas na Lei de Acesso à Informação (LAI).

As respostas foram utilizadas para contextualizar as políticas públicas para indígenas urbanos entre os anos de 2012 e 2022. Alguns Ministérios cederam acesso às informações da última década, outros não. Também foi feita consulta à Ouvidoria do município de Belém para obter informações sobre as políticas públicas para indígenas na cidade. Entretanto, não se obteve resposta do órgão.

A pesquisa tentou evidenciar os principais casos de políticas públicas municipais para indígenas em contexto urbano, tendo um enfoque maior na investigação de experiências municipais na Amazônia e no Estado do Pará. Para isso, foi feita pesquisa utilizando as palavras chaves municipal e indígenas, ou município e indígena na plataforma Google e Google Acadêmico, que levou a algumas experiências inclusive estudadas pela academia.

Além disso, foi feita uma abordagem das legislações nacionais e internacionais ratificadas no Brasil, que tratam sobre indígenas e políticas públicas, como a Constituição Federal, a Convenção número 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), referendado pelo Decreto 10.088/19; a Lei 13.460/17; e o decreto 9.203/17, promovendo a relação entre elas e o direito à participação no ciclo das políticas públicas. Bem como, as diretrizes nacionais que definem os papéis e atribuições das três esferas de governo na concretização de políticas públicas para povos indígenas.

O marco temporal para a pesquisa foi a década entre 2012 e 2022. Foram objetos da pesquisa as três últimas gestões municipais de Belém:

- 1º mandato de Zenaldo Coutinho: 2013 a 2016
- 2º mandato de Zenaldo Coutinho: 2017 a 2020
- 1º mandato de Edmilson Rodrigues: 2021 e 2022

Como a gestão de Edmilson Rodrigues ainda está em execução, para essa pesquisa foram analisados os dois primeiros anos concluídos até o momento da construção da pesquisa.

Uma das estratégias adotadas foi a análise documental de fontes primárias, ou seja, documentos públicos oficiais disponíveis na Internet. Para avaliar se foram implementadas políticas públicas para indígenas em Belém nos últimos 10 anos, foram feitos dois levantamentos: análise dos Planos Plurianuais (PPA) das três gestões e das matérias arquivadas no site oficial do município, a Agência Belém. O PPA, como será aprofundado no capítulo 2, é um importante instrumento de planejamento previsto na Constituição de 1988, que representa as diretrizes fundamentais da gestão.

Já o site oficial da prefeitura é uma ferramenta de transparência ativa em conformidade com o princípio de publicidade da administração pública, e que é a principal via de comunicação entre os gestores e a sociedade, para concretizar o acesso à informação.

Ambos são instrumentos oficiais e considerados com legitimidade suficiente para serem utilizados como fontes de pesquisa para desenhar uma linha do tempo de investigação e de comprovação sobre a existência de políticas públicas para essa população em Belém entre 2012 e 2022.

A segunda etapa, e principal, da pesquisa foi qualitativa, promovendo uma pesquisa empírica, na qual os relatos da população indígena foram o principal foco. Quanto a classificação da avaliação realizada, ela foi tanto *ex post*, ou seja, posterior às políticas públicas implementadas, para as criadas durante as gestões de Zenaldo Coutinho; quanto intermediária (*in itinere*), no caso das políticas públicas do governo Edmilson Rodrigues, e diante disso, nesse caso a proposta metodológica foi de promover uma avaliação de monitoramento. Essas categorias, usadas tanto por Lobo como Ala-Harja e Helgason, são citadas por Trevisan e Bellen (2008), e foram utilizadas durante a pesquisa.

Ao captar a avaliação desses atores, em geral, o foco foi investigar os gargalos, os avanços e as lições aprendidas na implantação das políticas públicas para indígenas em Belém como forma de contribuir com insumos para tomadas de decisão que fortaleçam essas políticas. Planejou-se também ouvir sobre as políticas que ainda precisam ser criadas ou aprimoradas

para atender as especificidades dos indígenas. Isso se desenvolveu por meio de duas estratégias: questionário online e entrevistas.

A intenção foi de entender a partir dos relatos, as percepções sobre o tema, a partir da compreensão de que “a pesquisa qualitativa se propõe a investigar dados descritivos de uma situação ou fenômeno, envolvendo o contato direto do pesquisador com a situação estudada”, como definem Batista, Matos e Nascimento (2017, p.3).

- Questionário aberto online divulgado pela Internet;

Diante do atual levantamento do Censo 2022 do IBGE, cerca de 2125 pessoas indígenas vivem em Belém. Como não seria possível realizar grupos focais com essa população pelas dificuldades de mobilização e logística e o grande quantitativo, o questionário online se apresentou como um caminho viável para envolvê-los em um processo inicial de avaliação.

Para Bastos et al, “um questionário pode ser definido como um conjunto de perguntas, que obedecem a uma sequência lógica, sobre variáveis e circunstâncias que se deseja medir ou descrever. O questionário pode ser aplicado para que um povo seja conhecido em suas crenças, conhecimentos, representações e informações pontuais ou para questões a respeito do meio em que vivem” (Miranda, 2020, in Bastos *et al*, 2023).

O questionário usado foi o auto aplicado, via Formulário do Google, no qual o entrevistado responde de maneira autônoma sem precisar da presença do pesquisador. Entre as vantagens desse tipo de método está a comodidade dada ao entrevistado de respondê-lo quando o convinha, preservação do anonimato e uma preocupação menor com a elaboração das respostas, além da praticidade para coleta e análise das respostas.

O questionário buscou identificar:

- a) o nível de conhecimento que os participantes possuíam das políticas públicas (se conheciam ou não conheciam);
- b) se já havia sido beneficiado por alguma política descrita no questionário ou outra que não fora apontada como opção;
- c) caso tenha sido beneficiado por alguma política, como a avaliava: eficiente, regular, ineficiente;
- d) se haviam dificuldades para o acesso as políticas;
- e) quais as melhorias necessárias para que as políticas públicas atendessem as necessidades de indígenas urbanos em Belém;

O instrumento foi divulgado, no período de 8 de março a 10 de abril de 2024, e direcionado para pessoas indígenas chaves ligadas a movimentos sociais de Belém, a Prefeitura Municipal, indígenas conhecidos pela pesquisadora, antropólogos, professores de universidade

que atuam com formação de indígenas e técnicos municipais com solicitação para que divulgassem.

Foram obtidas quatro respostas. Uma delas foi descartada, pois tratava-se de um indígena autodeclarado a partir da descendência de um povo extinto, e como explicado mais a frente, não é a população trabalhada na pesquisa. O corpus de análise, então, foi composto das respostas de três indígenas, sendo duas mulheres e um homem.

Dois deles são do povo Tembé (um homem e uma mulher) e, a terceira, uma mulher Tupinambá. Todos nasceram em terra indígena. As duas mulheres na faixa etária de 29 a 59 anos e o homem com idade entre 19 e 29 anos. Todos moram em Belém há mais de 10 anos.

Como o questionário foi elaborado em português, ele não foi disseminado entre os indígenas Warao que vivem em Belém, compreendendo que a língua seria um fator limitante para que se obtivesse respostas próximas à realidade.

Apesar do número pequeno de respostas, a pesquisa buscou se aprofundar nas informações qualitativas que, em sinergia com o resultado das entrevistas, refletem a realidade vivenciada por alguns indígenas em Belém.

- Entrevistas

O segundo método para entender a avaliação que os indígenas faziam sobre as políticas públicas dirigidas a eles em Belém foi a realização de entrevistas. Por meio das entrevistas o objetivo foi de:

Buscar compreender a subjetividade do indivíduo por meio de seus depoimentos, pois se trata do modo como aquele sujeito observa, vivencia e analisa seu tempo histórico, seu momento, seu meio social etc.; é sempre um, entre muitos pontos de vista possíveis. É extrair daquilo que é subjetivo e pessoal do sujeito e pensarmos numa dimensão coletiva, nos permite compreender a lógica das relações que se estabelecem ou se estabeleceram no interior dos grupos sociais dos quais o entrevistado participa ou participou, em um determinado tempo e lugar (Duarte, 2004, in Batista; Matos e Nascimento, p.4).

Entendendo que o questionário online não supriria a necessidade de compreensão da visão de mundo e significados subjetivos quanto a avaliação de políticas públicas, as entrevistas foram preparadas com roteiro semiestruturado com a intenção de ter um roteiro norteador em que todos os entrevistados pudessem contribuir com as mesmas informações, permitindo comparações entre as respostas, mas também de forma que questionamentos mais profundos pudessem ser feitos no decorrer do diálogo.

Boni e Quaresma (2005, p. 75) definem as entrevistas semiestruturadas como “mais naturais”, destacando que nela “o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal”. Foram tentadas entrevistas com:

- Indígenas em cargos de gestão, um homem e uma mulher;
- Homens indígenas, um com atuação como liderança e outro sem atuação como liderança;
- Mulheres indígenas, uma com atuação como liderança e outra sem atuação como liderança;
- Adolescentes, um menino e uma menina;
- Homem indígena Warao;
- Mulher indígena Warao;
- Adolescente indígena Warao.

As categorias definidas procuraram obter uma pluralidade de visões a partir também de diferenças de gênero, idade, nacionalidade, participação social e atuação política. A escolha foi para ampliar a compreensão do mundo a partir ainda do lugar de fala, para além do lugar social ocupado como indígena.

Uma entrevista fornece informações em duas dimensões: fatos e percepções. Minayo e Costa (2018) salientam que os entrevistados podem fornecer dados que podem ser confirmados em documentos, gerando fatos. Também podemos coletar informações subjetivas, percepções, que constituem uma representação da realidade sob a forma de ideias, crenças, opiniões, sentimentos, comportamentos e ações dos entrevistados. As duas dimensões de informações são importantes para uma pesquisa qualitativa, entretanto a segunda contribui para a construção de significados a partir de vivências que podem determinar padrões de comportamento dos atores sociais de forma mais ampla (Silva; Segger; Russo, 2019, p.2)

As pessoas escolhidas para as entrevistas deveriam estar morando em Belém há pelo menos 2 anos, para garantir que elas tivessem uma vivência suficiente da cidade, que lhes permitisse avaliar as políticas ofertadas na cidade.

As entrevistas foram os meios pelos quais se procurou aprofundar as percepções que indígenas possuíam sobre políticas públicas direcionadas a eles na cidade, investigando quais eram as observadas e as que não eram; se elas se direcionavam a problemas de fato relevantes para suas vidas ou não; quais os critérios eles usavam para classificar uma ação como política pública e quais usavam para avaliar a qualidade das políticas; se tinham formas de se comunicação com a gestão ou de manifestação suas opiniões (participação).

Contudo, foram realizadas quatro entrevistas:

- Um homem indígena brasileiro Amanayé liderança com participação política;
- Uma mulher indígena brasileira Xicariana sem participação política;
- Uma mulher indígena Warao com papel de liderança política;

- Uma adolescente Warao, com experiência de participação política.

Importante destacar que apesar de pequeno número, a mostra de entrevistas é significativa ao trazer reflexões de indígenas que atuam em espaços de liderança e conhecem o contexto de políticas públicas no Brasil. As duas indígenas Warao e o Amanayé são representantes de suas comunidades e com frequência participam de assembleias e reuniões, o que faz com que eles conheçam a realidade vivida por seus pares, suas opiniões e seus anseios. As respostas obtidas, inclusive, refletem falas e reúnem relatos de acontecimentos por terceiros contados a eles.

A mulher Xicariana também é referência em sua comunidade, tendo afirmado que se mudou para Belém (ela vive em Terra Indígena no município de Nhamundá – AM) para estudar e poder orientar idosos e mulheres sobre seus direitos e serviços que podem acessar. Conhecedora de políticas públicas para indígenas em terras e nas cidades, ela foi indicada por professores que atuam com população indígena por seu conhecimento e sua percepção de mundo ampliada, e ainda avaliação crítica de sua condição na cidade.

O maior desafio encontrado para realizar mais entrevistas foi a negativa dos convidados em participar. Alguns apontaram falta de tempo e dificuldade com o português, e outros não responderam mensagens ou telefonemas. As pessoas convidadas foram identificadas a partir de contato com antropólogos, organizações indígenas e técnicos de órgãos públicos que prestam atendimento a essa população.

A interpretação do conteúdo das entrevistas foi feita usando técnicas de Análise de Conteúdo. Para Caregnato e Mutti (2006, p.682), a Análise de Conteúdo permite “de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social”. Por meio da análise, foi possível identificar o conteúdo das falas e categorizá-las. Após a leitura das transcrições das entrevistas, foi feita a classificação dos elementos expressados pelos entrevistados e as informações foram agrupadas por características comuns, que serão descritas posteriormente.

2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O AVANÇO DA AVALIAÇÃO

Para promover uma avaliação com a participação de indígenas sobre as políticas públicas destinadas a eles em Belém é preciso explicar qual o entendimento de política pública no qual a pesquisa se baseia. E para isso, também é necessário tratar sobre o surgimento do termo, quais visões se contrapõem, seus tipos etc.

O capítulo a seguir objetiva tratar sobre o surgimento do termo, qual a definição utilizada na pesquisa e, ainda, trata sobre a avaliação como etapa do ciclo de políticas públicas e as teorias que abordam esse tema e as metodologias mais utilizadas no Brasil.

O termo política pública surge a partir das discussões sobre a administração estatal e os desafios que se colocaram sobre ela, tema que vem sendo abordado desde o fim do século XIX, quando começou a se consolidar como disciplina. A atividade estatal passou por análise em diversos aspectos na história, como Saraiva (2007), tendo sido tema da Filosofia, da Ciência Política, da Sociologia, do Direito, das Ciências Administrativas, até da Antropologia e da Psicologia, visões que se complementaram ao longo dos anos, e não substituíram umas às outras.

Cada uma delas prevaleceu em algum momento da história. A visão jurídica das realidades estatais foi hegemônica durante longo período, que domina a segunda metade do século XIX e estende-se até a Segunda Guerra Mundial. A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece (Saraiva, 2007, p.21).

Os estudos sobre administração pública se consolidaram a partir da década de 1980, com foco em analisar como o Estado realiza suas funções com foco em atender as necessidades da sociedade.

A Administração Pública é o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população. Nesse sentido, se apresenta como uma organização que tem o objetivo de pôr em prática funções políticas e serviços realizados pelo governo. Em outras palavras, é um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços, comissionados ao governo para o interesse da sociedade (Matias-Pereira, 2018, in TCU, 2020).

Com as constantes mudanças nos cenários mundiais, complexas teias de relacionamento, crescente necessidade de competição econômica mundial, diversificação e aumento das necessidades da sociedade; contexto que inclui ainda o surgimento de novas tecnologias, que permitem maior participação da população, a administração pública se deparou

com fatores que evidenciaram uma demanda crescente e permanente de aprimoramento do “fazer” das políticas públicas.

Nessas condições, o planejamento estratégico dominou os estudos de administração pública até na própria década de 1980, quando a preocupação dos estudiosos muda da gestão para a política pública em si, seus processos e efeitos.

E o que é política pública? Vários estudiosos procuraram fazer uma única definição. Para Saraiva (2007, p.28), ela é “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Saraiva entende que política pública é um sistema formado pela tomada de decisões públicas, sejam elas direcionadas a ação ou a omissão, sejam elas para prevenir ou corrigir, e que se propõem a promover mudanças na realidade vivida em vários setores da sociedade.

Souza (2006), aponta que não há um consenso sobre uma definição de política pública.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.³ A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006, p.24).

Nos escritos de Michael Mintrom (2019) do livro *Public Policy*, políticas públicas são definidas como ações coletivas com o objetivo de fazer do mundo um lugar melhor. Mintrom defende a ideia de que ao oferecer serviços de infraestrutura, leis, sistemas de segurança, escolas públicas, cuidados de saúde, entre outras ações, os governantes possibilitam condições melhores e oportunidades de escolha para todos que se beneficiam desses serviços.

Políticas públicas seriam assim o resultado dos esforços da administração estatal, que em posse das condições citadas, produzem impacto direto na população com maiores possibilidades de inovar, criar e contribuir com o desenvolvimento da sociedade.

Sendo assim, políticas públicas podem gerar efeitos positivos em mudanças reais para a sociedade promovendo também reflexos valorosos no crescimento econômico. Outro ponto relevante sobre as políticas públicas é que elas podem ser elaboradas para efeitos de curto, médio e longo prazo, e precisam ser eficientes para várias gerações, ou seja para o futuro.

No estudo das experiências dos Estados Unidos, Mintrom (2019) destaca que o Estado é o ente que tem maior possibilidade de coordenar esforços, estruturas e recursos para uma intervenção eficiente e eficaz, apesar de não ser o único com essa capacidade. Como Mintrom

acredita que o Estado é o ente com mais condições de promover as políticas públicas, ele destaca que é necessário que não se perca de vista a importância da ética e do compromisso com o coletivo durante todo o processo de construção e implementação; mesmo que seja uma tarefa quase impossível a de agradar e suprir as necessidades todos da maneira que gostariam.

Com uma definição mais abrangente, Agum, Riscado e Menezes (2015) escreveram: “pode-se resumir política pública como 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 nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente)” (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p.16). Política pública seria ao mesmo tempo a implementação e a avaliação, podendo inclusive resultar em mudança do que foi implementado.

Como anteriormente citado, o estudo de políticas públicas não surge sobre elas em si, mas sobre a análise de quem as produziu. O termo política pública foi citado pela primeira vez, em 1936, quando Harold Dwight Lasswell (1956) propôs a Análise de Política Pública - *Policy Analysis*. (Agum; Riscado; Menezes, 2015, p.14).

Para Secchi, Coelho e Pires (2022), política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Dois elementos precisam existir para que uma ação seja classificada como uma política pública: a intencionalidade pública e a resposta a um problema que também deve ser público, de um interesse da coletividade.

Apesar das capacidades reais de ser o agente principal de execução de políticas públicas, a pesquisadora não considera que o governo seja o único autor de políticas públicas. Entende-se que organizações da sociedade civil, empresas privadas, organismos multilaterais também podem ser autores de ações direcionadas à resolução de um problema público. Entretanto, para fins dessa pesquisa, foram tratadas políticas públicas realizadas apenas pelo Estado.

Os autores Secchi, Coelho e Pires destacam que para eles, políticas públicas são ações tanto no nível estratégico, estruturantes, como no nível intermediário e operacional, e que há grande parte das produções teóricas sobre políticas públicas tratam exatamente de programas, planos e políticas desenvolvidas nos níveis locais e regionais.

Matias-Pereira acrescenta um elemento na definição de políticas públicas, o recurso. “A política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (Matias-Pereira, 2020, p. 209). Ele considera que ela é o meio de satisfazer os direitos básicos da sociedade e que o Estado é o ator responsável pela deflagração de ações que venham a suprir esses anseios.

Segundo ele, políticas públicas são executadas em sua grande maioria por meio de programas e que existem algumas características presentes em todos eles:

- A existência de um conteúdo;
- um programa que articula ações em torno de eixos específicos;
- uma orientação normativa que expressa finalidades, preferências e valores e tendem para objetivos específicos;
- um fator de coerção, dado que a atividade pública se impõe em função da legitimidade decorrente de autoridade legal;
- pelo seu alcance no sentido de que tem a capacidade de alterar a situação, os interesses e os comportamentos de todos os afetados pela ação pública. (Matias-Pereira, 2020, p.210)

2.1 O ciclo de políticas públicas e o avanço da avaliação

Lindblom, em um esforço de explicar como as políticas públicas se desenvolvem, criou o chamado “Ciclo da Política Pública (Policy Cycle)”, que traduz a dinâmica do processo em fases que decorrem de maneira temporal. É uma forma de visualizar e interpretar a política pública em etapas e sequências organizadas de maneira interdependente” (Agum, Riscado e Menezes, 2015, p.16) que ainda é a descrição do processo de políticas públicas mais utilizado pelos pesquisadores.

Matias-Pereira (2020) cita que Arretche (1998) explicou o ciclo de políticas públicas como um esquema “orientado para permitir uma visão sistêmica das diferentes abordagens avaliativas: avaliação política, análise de políticas públicas e avaliação de políticas públicas dentro de um modelo de referência de caráter processual” (Matias-Pereira, 2020, p. 217).

Em outras palavras, inspiradas em Secchi, Coelho e Pires (2022), o ciclo de políticas públicas é um esquema que facilita a compreensão sobre como se organizam as etapas interdependentes das ações que tem como objetivo a resposta a problemas da sociedade.

As fases de construção das políticas públicas seriam: identificação do problema, inclusão na agenda, definição de soluções, tomada de decisão, planejamento da execução, implementação e avaliação. O principal ente responsável pelas políticas públicas, segundo essa definição, é o governo e o executor seria a administração pública. Mas até mesmo as definições das etapas do ciclo também não são unânimes.

Secchi, Coelho e Pires (2022) trazem outras etapas: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Um problema público é aquela situação que afeta a sociedade e que conseguiu interesse da coletividade. Nem sempre o problema público é novo, mas ele é uma situação

diferente daquela que seria a ideal, e ainda que atinja uma parcela da população, o problema só passa a ser considerado como público a partir da luta e da mobilização de atores políticos para que ele se torne relevante diante da sociedade e seja selecionado entre as prioridades do governo.

Ou seja, a formação da agenda depende de distintos fatores como: os interesses políticos que cercam um problema; a pressão popular ou de instituições do Judiciário em torno do problema; a sensibilidade do governante quanto ao tema e o entendimento dele sobre a importância da situação; existência de dados e recursos voltados à temática, etc. Esses fatores influenciam diretamente a seleção das prioridades que formam a agenda pública.

A partir da existência de um problema e seleção dele como um tema prioritário, são elaboradas as alternativas de solução. Estudos e diagnósticos sobre a situação eleita como um problema público que faz parte da agenda levam à tomada de decisão sobre as alternativas a serem executadas para o atendimento da demanda, com recursos e tempo definidos para tanto.

Essas alternativas são implementadas e posteriormente, ou ao mesmo tempo em que são executadas, as ações são avaliadas. A implementação é a fase da ação, de se colocar em prática o planejamento elaborado para a solução do problema. A avaliação, por sua vez, vai fazer o julgamento sobre o processo, seus resultados e vai sugerir a manutenção, a mudança de rota ou a extinção de uma política pública.

Para os objetivos dessa dissertação, considera-se políticas públicas tanto as ações setoriais, como as intersetoriais que reúnem estratégias multidisciplinares e as transversais, que destacam um tema prioritário para todo o planejamento do governo. Isso porque os problemas atuais se configuram com cada vez maior complexidade, precisando de ações realizadas por múltiplos atores de diversas áreas da administração pública. Além disso, alguns problemas demandam mudanças de comportamento e foco prioritário dos agentes públicos, sendo necessário que sejam abordados como prioritários, como diretriz para as principais ações do governo.

Os estudos de políticas públicas são amplos e complexos e têm se desenvolvido ao longo de quase um século desde a primeira vez que o termo foi usado. São feitas discussões sobre as definições, os tipos, sobre cada uma das etapas do ciclo, sobre os atores que fazem parte da construção ou são beneficiados por elas. Cada etapa da política pública descrita no ciclo tem seu nicho de estudo específico.

E não diferente é a avaliação de políticas públicas, que é a etapa do julgamento sobre a validade dessas ações, que pode ser realizada em diversos momentos da construção, do ciclo.

A partir da avaliação torna-se possível subsidiar o processo de planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os ajustes que se fizerem necessários, às decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção, entre outros procedimentos (Matias-Pereira, 2020, p.242).

A avaliação é realizada com o objetivo de compreender melhor o processo de implementação e/ou de desempenho de uma política pública, sistematizando fatores que contribuíram para o sucesso ou o fracasso de tais ações. Ela pode ser anterior com a elaboração de uma análise que prevê e prescreve a situação; pode ser realizada durante a implementação, fase que também é conhecida como monitoramento, e na qual pode-se aferir alguns resultados preliminares que indiquem necessidade de mudança de rota ou aperfeiçoamento, bem como manutenção das estratégias; e ao fim como forma de demonstrar os impactos obtidos com a intervenção.

Esses momentos são chamados por Secchi, Coelho e Souza, de avaliação *ex-ante*, *in itinere* e *ex post*, conforme classificação feita por outros autores. “A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la” (Secchi; Coelho; Souza, 2022, p.82).

O termo avaliação de políticas públicas é contemporâneo ao conceito de planejamento, e criado no período pós Segunda Guerra Mundial a partir da necessidade de se compreender os custos e vantagens das políticas sociais adotadas pelo *welfare state*.

Faria (2005) aponta que existiria uma definição canônica de avaliação de políticas públicas na qual ela é defendida:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (Faria, 2005, p.98).

A avaliação está intimamente ligada à atribuição de valor, ao julgamento, realizado de maneira consciente e com uma metodologia específica pensada para obter respostas sobre sucesso ou falha das ações empreendidas, com critérios e indicadores que criam parâmetros das análises e auxiliam o avaliador nessa atribuição de valor à uma política.

Secchi, Coelho e Pires (2022) definem oito principais critérios para avaliação: economicidade, produtividades, eficiência, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade e equidade. Há algumas avaliações que buscam demonstrar a legalidade das ações implementadas e a eficiência administrativa, e se utilizam de aspectos jurídicos para análise.

Segundo os autores, outros critérios estão ligados à preocupação técnico gerencial com a produtividade e metas. São eles, eficácia e economicidade, por exemplo. Já a avaliação política está mais concentrada em equidade, igualdade e efetividade (geração de valor).

Para além do aspecto gerencial de atribuição de valor, a avaliação pode ampliar a percepção e a sensibilidade de atores públicos sobre uma política pública, que pode levar a continuidade das ações da forma como foram pensadas e implementadas, pode incidir em reformulação ou até em extinção da ação.

Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) destacam que as pesquisas mais tradicionais sobre avaliação defendem estudos baseados em métodos quantitativos, por vezes com variáveis explicativas em número reduzido, como forma de superar dificuldades técnicas das organizações. As avaliações que tinham o objetivo de refletir sobre a criação e a implementação das ações, segundo os autores, traziam enfoque nos processos político-administrativos.

Os autores propuseram o seguinte quadro com a classificação das avaliações:

Quadro 01 – Classificação de Avaliações de Políticas Públicas

Avaliação da Política Pública		
Critério de Classificação	Tipo	Descrição
Quem realiza	Externa	Realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, geralmente com experiência na avaliação.
	Interna	Realizada dentro da instituição responsável, com a maior colaboração das pessoas que participam do programa.
	Mista	Avaliadores externos e internos trabalham conjuntamente, acumulando as vantagens do trabalho colaborativo.
	Participativa	Prevê a participação dos beneficiários ou usuários nas ações do planejamento, na programação, na execução e avaliação dos programas.
Natureza	Formativas	Voltadas à análise e produção de informação sobre as etapas de implementação de um programa; fornecem condições para correções de programas.
	Somativas	Acontecem quando o programa foi implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.
Momento	Ex-Ante	Realizado no começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar projetos segundo a sua eficiência.
	Ex-Post	Realizado durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados.
Enfoque de Avaliação	Processos	Realizada durante a implementação do programa, diz respeito à eficiência e efetividade da gestão de seus objetivos.
	Resultados	Tem o ambicioso objetivo de responder se o programa funcionou adequadamente ou não. Visa analisar o impacto das ações.

Fonte: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) baseados em Cunha (2018).

Até aqui as definições e explicações sobre avaliação de política pública trouxeram um aspecto sobre a realização a partir de um entendimento instrumental da avaliação para a gestão. Faria (2005) relembra que os autores Shulha e Cousins já haviam definido mais duas dimensões para o uso da avaliação: a avaliação conceitual (ou função "educativa"); e a avaliação simbólica (uso "político"). O próprio Faria, entretanto, mantém as categorias de avaliações instrumental e conceitual, adicionando avaliação “como instrumento de persuasão”; e para o "esclarecimento”.

De acordo com Faria (2005), para alcançar o objetivo de utilizar a avaliação com o propósito de produzir evidências sobre o sucesso ou insucesso de uma estratégia, é essencial que a avaliação ocorra em um ambiente propício, “estável no que diz respeito a suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiários” (Faria, 2005, p.103).

Quanto ao uso conceitual, Faria (2015) afirma que “nesse caso, as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam” (Faria, 2005, p. 103). A avaliação com intuito de persuadir se dá quando é feita com objetivo de legitimar uma estratégia ou ação que os gestores querem realizar.

Por fim, há o uso para o "esclarecimento", que nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as advocacy coalitions, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. Esse é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados (FARIA, 2005, p. 103).

Os usos da avaliação de políticas públicas também se apresentam com desafios. Trevisan e Bellen (2008) destacam que há muitas críticas quanto à avaliação de políticas públicas por não garantirem mudanças efetivas nas ações, estratégias ou até nas organizações. Os autores citam outros impedimentos para que a avaliação alcance seus propósitos:

Existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado (exemplo, novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes no início da avaliação); eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político (Trevisan; Bellen, 2008, p. 539).

Se até a década de 1980, os estudos sobre políticas públicas não traziam os aspectos relacionados aos efeitos das políticas do Estado, como afirmam Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019) e, que após isso, dominam os estudos com caráter gerencialista das políticas públicas,

os autores apontam que atualmente se sobrepõem pesquisa de avaliação de quarta geração. Segundo Guba e Lincoln (1989, In: Couto, Carrieri e Ckagnazaroff, 2019, p.38), a avaliação de quarta geração promove uma metodologia com base no diálogo e a participação direta dos atores beneficiados. A metodologia dessa geração possibilita voz ativa do cidadão na avaliação das políticas sociais ao permitir a participação dos afetados.

2.2 Avaliação de Políticas Públicas e sua relação com o direito indígena à participação

Como dito anteriormente, os métodos que privilegiam avaliações quantitativas trazem pontos de reflexão importantes para gestores públicos sobre a construção, a implementação e os processos de uma política pública. Essas avaliações têm se preocupado em medir os processos, os resultados e os impactos, como afirmam Santos, Azevedo e Marcelino (2017).

Isso nos leva ao questionamento que tem se ampliado nos últimos 20 anos: e como os beneficiários avaliam essas políticas? O debate sobre avaliações com participação dos usuários surge nos debates das políticas públicas sociais, e segundo Santos, Azevedo e Marcelino (2017, p.467) ainda é pouco tratada e sem o aprofundamento necessário.

Algumas aproximações, como aquelas empreendidas por Afonso (2005) e Saul (2005; 2006), discutem a avaliação emancipatória, seja das concepções das políticas ou do próprio currículo escolar, mas sem adentrar na dimensão técnica da avaliação, como processo que pode contribuir para o acompanhamento, revisão e decisão das políticas públicas (Santos, Azevedo; Marcelino, 2017, p.467).

A avaliação com participação dos beneficiários se constitui no âmbito da quarta geração de avaliação de políticas públicas, como explicam Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019), em uma perspectiva construtivista na qual o sujeito interpreta suas vivências a partir de crenças passadas, reinterpretação dessas frente ao confronto com novas vivências.

A primeira geração era marcada pela medição, ou seja, pela aplicação de testes (como provas escolares, por exemplo) e ferramentas de medição de indicadores determinados a priori para determinar o desempenho e a efetividade de uma política ou ação. A segunda geração, segundo os autores, era a fase da descrição dos efeitos de uma política ou ação, e se concentra na descrição dos pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos – o papel do avaliador passa a ser o de descritor – e a medição passa a ser apenas um dos aspectos observados durante a avaliação. A terceira geração, por fim, é a fase do julgamento, em que os esforços se concentravam na decisão do avaliador sobre a validade ou não do programa, política ou ação; o papel do julgador era o de ser um especialista conhecedor de normas técnicas e que emitia juízos de valor sobre os efeitos e produtos do objeto avaliado (GUBA; LINCOLN, 1989; MEIRELLES; HYPOLITO; KANTORSKI, 2012). A quarta geração é aquela que visa dar voz ativa à experiência dos atores envolvidos e direta ou indiretamente afetados pelos resultados ou produtos de uma política, ação ou programa (Couto, Carrieri; Ckagnazaroff, 2019, p. 42).

A explicação dos autores é didática e, por isso, foi trazida na íntegra para essa pesquisa. Ela mostra exatamente a diferença entre as quatro gerações em seus objetivos e o papel que o pesquisador desempenha na avaliação.

Primeiro, o de medir o alcance, o impacto etc. A avaliação é usada pela descrição de aspectos a partir da observação de quem avalia. Em um terceiro modelo, a avaliação propõe julgar a relevância da continuidade ou a necessidade de implementação de mudanças e, por fim, de amplificar ativa aquele que recebe a política ou deveria recebê-la.

Na avaliação com a participação dos beneficiários, o processo se dá para captar a atribuição de valor dada à uma política pública a partir das vivências dessas pessoas para as quais as ações foram concebidas. Há, assim, uma dependência direta de processos democráticos, emancipatórios e transparentes para que ela se estabeleça.

Para além de contribuir com as percepções sobre os resultados e impactos das políticas observadas pelos usuários, esse tipo de avaliação pode possibilitar a construção de processos de transformação social e humana.

Podemos ainda destacar que a avaliação participativa, como proposta inovadora, pode contribuir para novas posturas na/da ação e intervenção estatal, visto que as políticas públicas, no geral, resultam da ação estatal, como mediadora dos interesses e das reivindicações dos chamados atores políticos, sociais e/ou econômicos (Santos, Azevedo; Marcelino, 2019, p. 467).

Isso ocorre, porque a avaliação participativa propõe contemplar as opiniões de todos os envolvidos em uma política pública, trazendo uma multiplicidade de visões que podem ampliar a compreensão da necessidade de melhor adequação de estratégias para o benefício de um público também diverso.

Outra vantagem da avaliação participativa é o envolvimento dos beneficiários no ciclo das políticas públicas. Processos participativos vêm sendo implementados no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988, com os conselhos setoriais, planejamentos participativos, assembleias e audiências públicas que ampliaram as possibilidades de voz dos cidadãos sobre as políticas públicas que lhes atingem.

Entretanto, tem sido ainda um grande desafio envolver os usuários em todo o ciclo das políticas, sobretudo na implementação. A avaliação participativa pode responder a essa demanda, ao estabelecer canais de colaboração construídos de maneira coletiva, que levam ao engajamento e maior compromisso com a política em si, pelo estímulo do sentimento de pertença.

Dessa forma, podemos conceituar a avaliação participativa enquanto modalidade que busca a participação efetiva dos sujeitos-beneficiários implicados na política pública, com vistas a aferir a validade, a relevância e a efetividade social à intervenção pública. Esse processo implica na construção coletiva e na aprendizagem social, fortalecendo o exercício da cidadania participativa, superando o caráter meramente quantitativo que geralmente possui a análise ou a avaliação da política, nas quais tradicionalmente se baseiam [...] (Santos; Azevedo; Marcelino, 2019, p. 468).

O envolvimento dos beneficiários se soma a uma metodologia diferenciada como principais características das avaliações participativas. Ao contrário daquelas que se baseiam em definições de critérios e indicadores quantitativos, as avaliações qualitativas propõem construção coletivas de indicadores de qualidade, diálogos abertos baseados em princípios democráticos, escrita coletiva e pactuação coletiva de resultados.

Participando do processo decisório, do acompanhamento e da avaliação, os sujeitos podem superar a ideia predominante nas políticas públicas implementadas no setor público, quando são reduzidos a meros sujeitos, o que compromete a possibilidade de que as políticas públicas promovam resultados emancipatórios e as mudanças sociais (Santos; Azevedo; Marcelino, 2019, p.473).

A avaliação participativa dialoga de forma visceral com as demandas de participação de povos indígenas nas políticas públicas que lhes afetam. Existe todo um escopo de marcos legais nacionais e internacionais que apontam para a necessidade do envolvimento dos beneficiários indígenas para obtenção de insumos que orientem para a melhor continuidade dos projetos, serviços ou atividades, ou pela extinção dos mesmos. Contudo, se a escuta de pessoas indígenas para a formulação de estratégias ainda é rara nos territórios, processos avaliativos são ainda mais raros.

A Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2004 no Decreto 5051 e posteriormente pelo Decreto 10.088, em 2019, permitiu o reconhecimento de indígenas como povos, portanto com direitos à autonomia e à autodeterminação. A Constituição Federal também teve papel fundamental em garantir os direitos humanos dessa população, entre eles o de participar dos processos de construção das políticas públicas.

Adiciona-se a elas a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas assinada pelos países que compõem a Organização das Nações Unidas, em 2007, que dispõe no artigo 18º:

Os povos indígenas têm direitos a participar na adoção de decisões em questões que afetem seus direitos, vidas e destinos, através de representantes eleitos por eles, em conformidade com seus próprios procedimentos, assim como manter e desenvolver suas próprias instituições de adoção de decisões (Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, 2007).

Assim, povos indígenas possuem o direito de opinar e orientar quanto a decisões que lhes afetem, representados por lideranças que tenham sido escolhidas, a partir de um processo que lhes seja legítimo. Já no artigo 19º, fica determinado aos Estados o dever de promover consultas nas quais os indígenas possam ter plena compreensão da proposta e de maneira que se sintam livres para concordar ou não, e de forma antecipada, sobre medidas voltadas a eles.

Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé, com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas para obter seu consentimento prévio, livre e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem (Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, 2007).

Portanto, a metodologia de avaliação precisa ser promovida de forma que as pessoas de fato compreendam o que está sendo dito e interajam com as informações livremente, podendo ou não concordar e aceitar com o que se está propondo.

“E, para tanto, as consultas devem servir verdadeiramente para a promoção de um diálogo intercultural (Santos, 1997) entre os sujeitos coletivos deste direito, e não apenas como canal de informação de decisões previamente já tomadas” (*apud* Mendonça, 2019, p.59).

No Brasil, se tem avançado com as consultas prévias, livres e informadas nos cenários de políticas promovidas no contexto dos territórios e aldeias indígenas. A partir desse entendimento sobre a importância de procedimentos de consulta, o artigo 7º traz outra orientação:

Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas (OIT 169, 1989, p.3).

Sendo assim, é fundamental que se estabeleçam processos avaliativos das políticas existentes para povos indígenas com a atuação efetiva dessas pessoas na metodologia e que a elas sejam garantidos espaços democráticos o suficiente para o surgimento de avaliações consistentes que possam direcionar e adequar as políticas públicas às necessidades de povos indígenas.

Como afirmado anteriormente, a inexistência de políticas públicas equitativas para indígenas nas cidades são também reflexos da falta de processos de participação no ciclo de políticas públicas, inclusive pela inexistência de avaliação das políticas públicas com foco nesse público em Belém.

Investir nesse caminho poderia ser a chave para a criação e implementação de ações essenciais e adequadas às necessidades de povos originários, sobretudo nas cidades. Mendonça (2019) corrobora com esse pensamento ao colocar que no Brasil ainda vigora a forma de atuação estatal que define prioridades de cima para baixo e resistentes à verdadeira promoção da participação.

O desafio seria tirar o direito do papel e promover a comunicação intercultural com foco em realizar “mudanças ideológicas e político-administrativas do Estado, de maneira que o diálogo possa ser construído com base na perspectiva e na interação de ambos os lados da relação” (Mendonça, 2019). A participação de indígenas nas políticas públicas das cidades brasileiras ainda não é algo comum ou disseminado amplamente, mas é urgente que se amplie esse debate o quanto antes.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INDÍGENAS NAS CIDADES

Como dito anteriormente, a inquietação da pesquisadora partiu das seguintes reflexões: como era possível que Belém, a maior metrópole na Amazônia, capital de um estado com população indígena de mais de 80 mil pessoas (IBGE, Censo, 2022) não houvesse políticas públicas para indígenas antes da chegada dos Warao em 2017?

Quais seriam os motivos que justificavam que indígenas não fossem considerados em discussões sobre necessidade de política equitativas em Belém? Seria pelo baixo número de pessoas indígenas no município?

O Censo de 2010 registrou 2.268 indígenas vivendo em Belém, que não representavam nem 0, 20% da população de 1.393.399 habitantes. Este argumento poderia ser prontamente aceito pela gestão municipal, embora, conforme mencionado anteriormente, existem outras questões que obstruem a obtenção de um panorama preciso sobre o número de indígenas na cidade.

Essa afirmativa sobre a quantidade, contudo, não anula as dificuldades de acesso à serviços, benefícios e direitos básicos e a necessidade de ações culturalmente adequadas a indígenas urbanos em Belém.

A escritora paraense Márcia Kambeba destacou em entrevista que o desafio de ser indígena na cidade está mais relacionado à lógica que movimenta o território urbano que seria ligada ao funcionamento do capitalismo, que mobiliza as vontades das pessoas nesse espaço. Para ela, a lógica da cidade diverge da cosmovisão que acompanha pessoas indígenas independente se elas estão na aldeia ou na cidade.

Na cidade tem-se o pensamento voltado para o consumismo, para o capitalismo, todas essas coisas que se colocam como necessidade, coisas que temos que fazer a todo custo para o progresso, para o crescimento populacional. A evolução, na cabeça da cidade, deve acontecer sempre em detrimento dos ecossistemas naturais” (Chaves, 2021, p. 395).

Além do foco no consumo, a compreensão do tempo, a falta de valorização da história, da cultura e dos conhecimentos dos antepassados e a dissociação entre seres humanos e território, são algumas das diferenças de visão com as quais os indígenas se deparam ao migrar para as cidades. A lógica vigente seria a do valor ao dinheiro em detrimento das necessidades das pessoas e do meio ambiente.

Silva citado por Corredor; Garcia, 2018, explica que as diferentes formas de ver o mundo do indígena e do não-indígena urbano são resultado do processo de colonização das Américas.

Sabe-se que ao longo dos séculos os povos indígenas das Américas têm em suas organizações sociais, complexos sistemas de pensamentos elaborados e modos próprios de produzir, armazenar, expressar, transmitir, avaliar e reelaborar seus conhecimentos e suas concepções sobre o mundo, contribuindo para a proteção do “homem e do sobrenatural”. Esses sistemas foram desmontados e sobre eles erguidos novos sistemas e formas de organização, nas quais, o homem e o sobrenatural têm pouca ou nenhuma importância. A organização da sociedade e dos espaços sob a ótica ocidental é a pedra angular, a base para a problematização da “questão indígena”, que requer especial atenção aos segmentos mais vulneráveis (Silva in Corredor; Garcia, 2018, p. 125).

Retomando Kambeba, ela ressalta ainda que o maior desafio enfrentado por um indígena na cidade, é o preconceito, e este por si só é uma barreira que impede o acesso aos direitos humanos no ambiente urbano.

Borges (2016) possui visão alinhada a de Kambeba. Ele aponta que o fator que torna indígenas vulneráveis, ou seja, uma população que precisa de políticas públicas diferenciadas é a condição do sistema econômico que domina, sobretudo as cidades.

A condição de indígena – em si – não pode ser, e não é, sinônimo de vulnerabilidade. Como vimos no caso de Dourados, as situações que tornam famílias e coletivos indígenas vulneráveis e elegíveis a serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social são produto do cerco colonial que perpassa o aparato estatal visando à reprodução do sistema capitalista, que cada vez mais cerca e penetra os territórios indígenas na sanha incessante de geração de mercadorias (Borges, 2016, p.322).

É importante lembrar que o processo de exclusão de indígenas não é recente. Ao contrário, é fruto de uma história que remonta à colonização do Brasil e à formação das cidades, baseado na exploração de indígenas e na ocupação do território e de expansão econômica. Belém é um exemplo dessa ocupação predatória pela qual passaram territórios brasileiros, entre eles os estados Amazônicos.

Na Amazônia, os principais recursos explorados pelos portugueses foram a mão-de-obra indígena e “drogas do sertão”, especiarias de alto preço no mercado europeu. Passou a predominar, na região, o uso de uma língua geral de origem Tupi, que auxiliava na incorporação dos índios à empresa colonial e, assim, a mestiçagem foi estimulada, dando origem à população cabocla, tão marcante nas terras amazônicas. Imposto pelo colonizador, o processo de escravização dos indígenas levou à redução maciça da população indígena amazônica (Simonian; Batista, 2015, p.18).

O processo histórico (e ainda presente) de exclusão amplia a vulnerabilidade de indígenas, tanto nos territórios, quanto nas cidades, tornando-os uma população ainda mais dependente de políticas públicas.

Contextualizada a condição de vulnerabilidade de indígenas nas cidades, segue-se o capítulo com os seguintes objetivos: caracterizar os indígenas urbanos, atualizar as informações sobre a população de indígenas nas cidades do Pará e em Belém; e pontuar as políticas públicas

que são promovidas à nível federal para essa população no Pará e em Belém. Por fim, com base nos últimos 3 Plano Plurianuais (PPA) e a partir de pesquisa realizada no portal oficial de notícias da Prefeitura de Belém, apontar quais foram as políticas públicas realizadas para indígenas urbanos no município nos últimos 10 anos.

3.1 Quem são os indígenas urbanos?

Indígenas nas cidades, indígenas citadinos, indígenas em contexto urbano, indígenas desaldeados, são alguns dos termos que procuram definir pessoas com descendência originária que vivem momentaneamente ou que migraram em definitivo para um centro urbano. Embora nesta pesquisa a proposta não seja tratar de questões antropológicas ligada aos indígenas nas cidades, é preciso explicar qual o termo e o conceito que foi utilizado.

Estudos sobre indígenas em áreas urbanas não são novidade no Brasil, apesar de serem escassos. O pioneiro nesses estudos foi Roberto Cardoso de Oliveira, em 1968, com o estudo *Urbanização e tribalismo a integração dos índios Terêna numa sociedade de classes*. Nesse período, a crença baseada na assimilação cultural ainda era muito forte e permaneceu até a Constituição de 1988, que para reconhecer indígenas como cidadãos com direitos a sua própria organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União responsabilidade de demarcá-las.

Baines (2001) definiu que os indígenas que deixaram suas aldeias e terras para morar nas cidades, por diversos motivos, são “índios citadinos”. Na época em que Baines elaborou o conceito, a discussão que se estabelecia era baseada no preconceito de que “o índio pertence à mata e deve permanecer na sua aldeia na mata”, pois na cidade o indígena perderia sua identidade, como se ela estivesse apenas ligada à terra, e esse pensamento está relacionado a relação território identidade usada para a demarcação de terras indígenas.

Tentativas populares de argumentar que o índio na cidade "deixa de ser índio" são fruto de um preconceito altamente pejorativo quanto ao índio, que o congela no tempo e no espaço, colocando-o em oposição à vida urbana e relegando-o ao atraso, à pobreza e à ignorância (Baines, 2001, p. 15).

Já Nascimento e Vieira (2015) adicionam um novo termo aos comumente utilizados para classificar esses indivíduos. “Outro modelo de classificação muito encontrado em trabalhos acadêmicos para denominar a presença de índios no espaço urbano, ou seja, fora das Terras Indígena (TI), é “índios desaldeados” (Nascimento; Vieira, 2015, p.62).

Contudo esse termo é rejeitado pelos indígenas que o consideram irreal. Em reportagem publicada pela página Brasil de Fato, em 2021, Tanawy Xukuru Kariri, liderança na Mata da Cafurna, em Palmeira dos Índios, explica que esse é um termo criado com o objetivo de reduzir o acesso à direitos.

Esse contexto de ‘índios desaldeados’ a gente não aceita e não concorda. A política usa muito esse termo, que não reconhecemos. Porque para a gente, independentemente de onde são mantidos, índios são índios. E existe a convenção 69 quando se trata desse termo. Como dizer que índio é desaldeado se todo o território brasileiro é indígena? O Brasil é uma grande aldeia. Todo lugar que a gente vá, estamos dentro do nosso território, dentro de nossa aldeia, e temos merecimento”, defende Tanawy (Brasil de Fato, 2021).

Tanawy complementa que o termo foi criado com fins racistas e é utilizado com o intuito de permitir a exclusão social dessa parcela da população nas áreas urbanas. Com a não demarcação das terras, ele afirma que grandes contingentes de indígenas migram para as cidades em busca de moradia e acesso a direitos, porém no espaço urbano são submetidos a total exclusão e negação de sua identidade.

A tentativa de definir indígena nas cidades é necessária, para enfrentar em definitivo as concepções preconceituosas que consideram o indígena como tal apenas quando ele está na terra indígena. Se indígena cidadão seria aquele que vive momentaneamente ou que migrou em definitivo da terra indígena para a cidade, de acordo com a classificação proposta por Baines (2001), como seria a forma mais adequada de classificar o indígena que nasce na cidade? Para isso, é preciso abordar a identidade indígena para além do *locus* de nascimento e permanência de moradia no território demarcado.

Luciano (2006) ao definir indígenas nas cidades, como indígenas urbanizados, acrescenta a discussão que as diferenças entre os aldeados e os urbanizados são muito mais sobre os meios de vida, e muito menos sobre a identidade étnica e social.

Disso resulta que a perspectiva dos índios aldeados estará mais focada para a valorização dos seus conhecimentos tradicionais de produção, consumo e distribuição de bens, enquanto os índios de centros urbanos estarão propensos a apostar na qualificação profissional e na capacidade de inserção no mercado local e global. O fato demonstra, por exemplo, a necessidade de se pensarem projetos de escolas e de formação diferenciada para as duas realidades indígenas distintas (Luciano, 2006, p.24).

O autor argumenta que ainda que as perspectivas de vida de indígenas nas cidades sejam distintas daqueles nas aldeias, isso não justifica a criação de uma visão de que o indígena seria uma pessoa diferente dependendo do local onde ele esteja. “[...] ambas as perspectivas

são, na verdade, parte de uma mesma referência sociocultural e não existe nada que impossibilite que os diferentes horizontes de vida se reencontrem em algum momento da história” (Luciano, 2006, p.24).

Isso nos remonta à declaração de Kambeba (Chaves, 2021) sobre uma necessidade de adaptação do indígena ao ambiente em que se encontra e não de uma negação de sua identidade ou do desaparecimento de suas necessidades específicas de serviços e acesso à direitos.

Para essa pesquisa, vamos adotar o termo usado por Luciano, indígenas urbanizados ou urbanos, entendendo que nessa categoria podemos considerar tanto os que nasceram nas aldeias e migraram para a cidade quanto os que possuem descendência ou se autodeclararam indígenas, mesmo tendo nascido em uma cidade, apesar do reconhecimento que existem necessidades distintas de indígenas migrados de aldeias, para indígenas que nasceram na cidade.

Também é preciso definir que a pesquisa trata de indígenas descendentes e autodeclarados de povos que ainda existem, e não dos que foram extintos. Como aponta o Entrevistado 1: “Logicamente que a gente entende e reconhece que em Belém, por exemplo, foi um território habitado por indígena, Marajó era habitado por indígena e, esses povos, infelizmente, infelizmente foram exterminados” (Entrevistado 1). Tendo sido exterminados, muito de sua cosmovisão e cultura se perdeu ao longo dos anos, não sendo possível a essa pesquisa, alcançar as especificidades desse grupo.

3.2 Características dos indígenas urbanos no Brasil, no Pará e em Belém?

Em agosto de 2023, foi divulgado o novo panorama de pessoas indígenas no Brasil: 1.693.535 indivíduos autodeclarados. O número foi celebrado por lideranças originárias, políticos e representantes da sociedade civil, pois representa um salto significativo no número de pessoas após mais de 30 anos do primeiro recenseamento. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o aumento foi de 88,82% em 12 anos, quando o contingente desse recorte populacional quase dobrou.

Quadro 02 - Evolução no número de indígenas no Brasil segundo edições do Censo

Evolução no número de indígenas no Brasil segundo edições do Censo			
1991	2000	2010	2022
294.131	734.127	817.96	1.693.535

Fonte: Próprio Autor

O número foi comemorado por diversos motivos. Pela primeira vez, o IBGE mobilizou indígenas desde as etapas iniciais da coleta como parceiros do Censo, em um processo de cartografia participativa, e pela cooperação entre IBGE e FUNAI para recensear todas as terras indígenas. Além disso, algumas mudanças metodológicas favoreceram a declaração.

Nota do Instituto visitada na página da internet em 16/08/2023, explica a principal mudança:

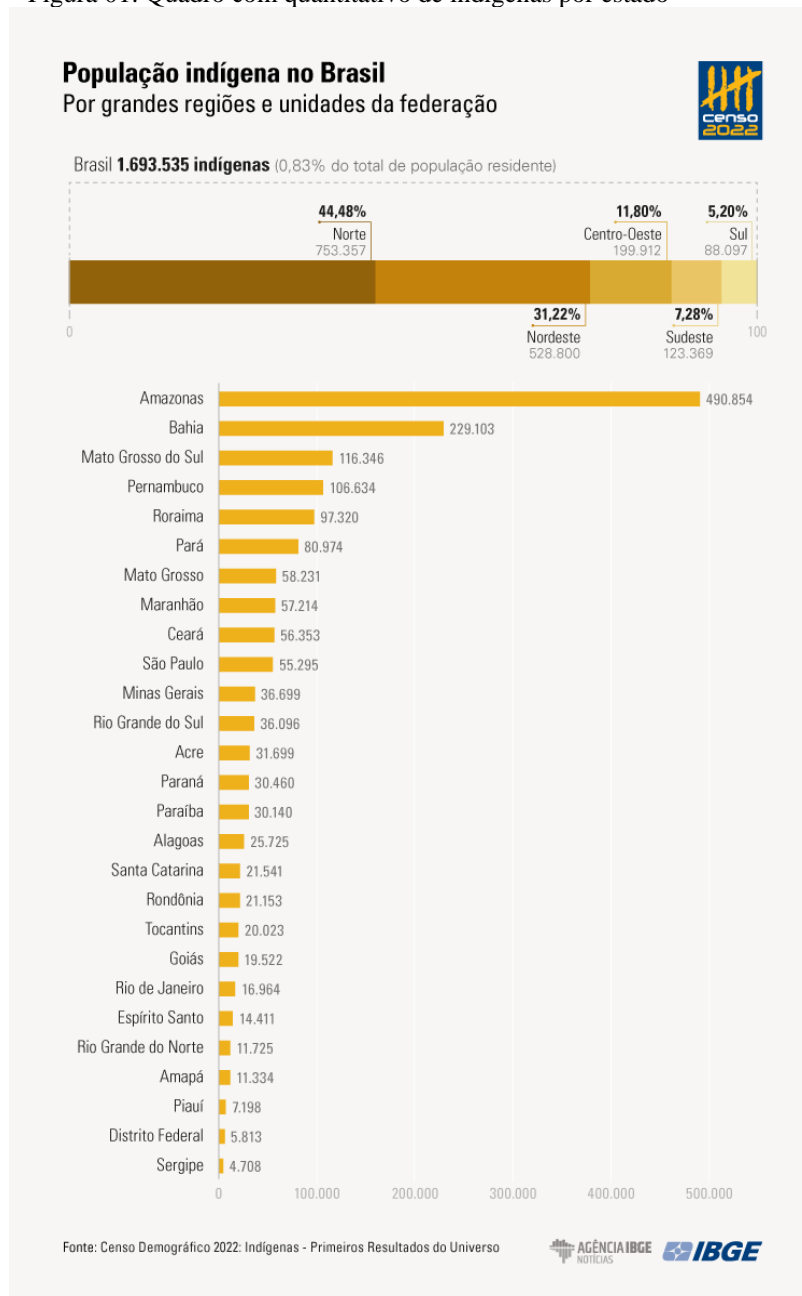
No Censo Demográfico anterior, o quesito de cor ou raça foi aplicado a todas as pessoas recenseadas no país. Quando elas eram residentes das Terras Indígenas oficialmente delimitadas e se declaravam como brancas, pretas, pardas ou amarelas, ou seja, não respondiam que eram indígenas nesse quesito, havia a abertura da pergunta “você se considera indígena?”. Em 2022, houve a extensão dessa pergunta de cobertura para outras localidades indígenas, que incluem, além desses territórios oficialmente delimitados pela Funai, os agrupamentos indígenas identificados pelo IBGE e as outras localidades indígenas, que são ocupações domiciliares dispersas em áreas urbanas ou rurais com presença comprovada ou potencial de pessoas indígenas. No Censo 2022, cerca de 27,6% da população indígena do país assim se declararam por meio dessa pergunta de cobertura (IBGE, 2023).

A maior parte da concentração de pessoas indígenas se dá na região Norte com mais de 44%. Quanto aos Estados, Amazonas e Bahia lideram com maior número de indígenas, somando 42,51% da população total de pessoas com descendência de povos originários (ver figura 01). O Pará é o sexto estado brasileiro com maior concentração de pessoas indígenas, como pode ser observado em imagem divulgada pelo próprio IBGE.

Outro dado importante para a pesquisa é a constatação de que há um maior número de indígenas vivendo fora de Terras Indígenas, o que torna ainda mais relevante a discussão sobre políticas públicas para pessoas indígenas em cidades.

Quando considerada a totalidade de indígenas vivendo no país, 622,1 mil (36,73%) residiam em Terras Indígenas e 1,1 milhão (63,27%) fora delas. Três estados respondiam por quase metade (46,46%) das pessoas indígenas vivendo nas terras indígenas: Amazonas (149 mil), Roraima (71,4 mil), e Mato Grosso do Sul (68,5 mil). O Sudeste era a região com a maior proporção de indígenas que viviam fora desses territórios delimitados (82,56% ou 101,9 mil), seguido do Nordeste (75,43% ou 398,9 mil) e do Norte com 57,99% (436,9 mil). Somados, Amazonas e Bahia concentravam 46,46% do total de indígenas nessa situação geográfica no País (IBGE, 2023).

Figura 01: Quadro com quantitativo de indígenas por estado



Fonte: IBGE, 2023.

No Pará, entretanto, 51% vivem em terras indígenas e 49% em áreas rurais e urbanas nos municípios. No estado, os indígenas representam 1% da população residente. Quanto aos municípios, dos que apresentam maior concentração de pessoas indígenas, seis se encontram no Amazonas.

Quadro 03 - Municípios com maior número de indígenas no Brasil

Colocação	Município	Quantitativo
1º	Manaus (AM)	71.713 indígenas
2º	São Gabriel da Cachoeira (AM)	48.256 indígenas
3º	Tabatinga (AM)	34.497 indígenas
4º	Salvador (BA)	27.740 indígenas
5º	São Paulo de Olivença (AM)	26.619 indígenas
6º	Pesqueira (PE)	22.728 indígenas
7º	Autazes (AM)	20.442 indígenas
8º	Boa Vista (RR)	20.410 indígenas
9º	Tefé (AM)	20.394 indígenas
10º	São Paulo (SP)	19.777 indígenas

Fonte: Censo/IBGE, 2023.

Entre os municípios do Pará, Jacareacanga é o que se destaca com 59% da população se identificando como indígena. Seguido de Cumaru do Norte e Aveiro com 17% cada, Belterra com 9% e Pau d'Arco com 6%. Os demais estão abaixo de 5% da população composta por pessoas indígenas, inclusive Belém que possui um percentual de indígenas com menos de 1% da população.

Em números absolutos, os municípios que mais apresentam pessoas indígenas são:

Quadro 04 - Municípios com maior número de indígenas no Pará

Colocação	Município	Quantitativo
1º	Santarém	16.955
2º	Jacareacanga	14.216
3º	Altamira	6.194
4º	Oriximiná	3.805
5º	Aveiro	3.208
6º	Itaituba	2.720
7º	Cumaru do Norte	2.487
8º	São Félix do Xingu	2.451

9°	Belém	2.125
10°	Parauapebas	1.971

Fonte: Censo/IBGE, 2023.

O IBGE apontou que 2.125 indivíduos que se declaram indígenas viviam em Belém, em 2022. O número voltou a cair na comparação da série histórica coletada a partir de 1991, quando o IBGE registrou 603 indígenas vivendo em Belém. No Censo seguinte, em 2000, o número aumentou para 3583, quase 6 vezes mais do que 10 anos antes. E uma década depois o Censo de 2010 apontou 2268 indígenas vivendo em Belém.

Quadro 05 - Evolução no número de indígenas em Belém segundo o Censo

1991	2000	2010	2022
603	3583	2268	2125

Fonte: Censo/IBGE, 2023.

Nascimento e Vieira (2015) atribuem a redução em 2010 pela metodologia aplicada pelo IBGE, que solicitava além da autodeclaração, que o indivíduo apresentasse a identificação da etnia de origem, o que limitou a autodeclaração de indígenas vivendo em centro urbanos, já que muitos perderam contato com os antepassados há gerações.

Sobre o assunto, foi feita consulta por meio da Lei de Acesso à Informação ao IBGE para compreensão da metodologia de coleta do Censo 2022 e sobre se de fato a autodeclaração como indígena era seguida de obrigatoriedade na cedência de informação sobre o povo/etnia. O IBGE afirmou que a metodologia seguiu a do Censo de 2010, porém que não era obrigatória a indicação do povo/etnia.

A declaração indígena não exige que o informante saiba indicar a etnia, povo ou grupo indígena. É possível informar que não sabe a etnia. Cumprido ainda informar que no Censo Demográfico 2022, definiu-se como indígena a pessoa residente em localidades indígenas que se declarou indígena pelo quesito de cor ou raça ou pelo quesito se considera indígena; ou a pessoa residente fora das localidades indígenas que se declarou indígena no quesito de cor ou raça. No Censo Demográfico 2022, foram consideradas localidades indígenas aquelas que compõem o conjunto das Terras Indígenas, dos agrupamentos indígenas e das demais áreas de conhecida ou potencial ocupação indígena (IBGE, 2023).

O número restrito de pessoas com autodeclaração de indígena também pode ocorrer pela tentativa de defender-se do racismo ao negar ou esconder a própria identidade.

Analisando de maneira geral, pode-se perceber que a redução da população indígena na cidade está associada à negação da identidade indígena, principalmente porque muitos índios que migram para lugares distantes de suas comunidades de origem não retornam para visitar seus parentes e, com isso, perdem os vínculos e acabam deixando de falar a sua língua indígena (Nascimento; Vieira, 2015, p. 131).

Silva (2018) reforça o argumento de Nascimento e Vieira apontando que o preconceito sofrido por indígenas nas cidades impede que parte da população se autodeclare e que ajustes na metodologia de coleta são necessários para que se tenha um panorama real do quantitativo de descendentes de povos originários nas cidades.

Destaca-se que o número de pessoas indígenas na área urbana do município, identificadas pelo IBGE, com base no critério da autodeclaração tem sido questionado em sua sistemática; pois, o aumento populacional nas cidades da selva amazônicas, relaciona-se às migrações, nas quais, a migração indígena ganha destaque. O que se constatou durante a pesquisa foi que, devido aos inúmeros preconceitos que a população indígena sofre, corrobora para que na área urbana, os indígenas não se declararem índios, o que dificulta identificação dessa expressiva parcela populacional no locus delimitado (Silva, 2018, p.131).

A partir das afirmações de Nascimento e Vieira (2015) e de Silva (2018), os números oficiais da presença de indígenas na cidade de Belém, não podem ser considerados como reflexo fiel da realidade. Entretanto, esse número considerado reduzido e expresso nos dados oficiais é argumento para que os gestores públicos não os considerem na formulação das políticas públicas.

Essa também é uma estratégia de manutenção do poder, segundo Nascimento e Vieira (2015). A não criação de políticas públicas diferenciadas para povos indígenas são estratégias que reforçam a invisibilidade a essa população.

Assim, o fato de o governo federal não elaborar leis que amparam as populações indígenas em contexto urbano pode ser entendido como estratégia para manter esses povos invisíveis e, de alguma forma, silenciados. Com essa prática de controle, o governo procura manter nas cidades bons cidadãos, ou seja, “identidades homogêneas que tornem viável o projeto moderno da governamentalidade”. Ainda, contribui para a colonialidade de silenciar o “outro”, o que reforça o pensamento moderno, que legitima apenas um conhecimento, escuta apenas um lado e reforça o imaginário de que se trataria de uma população habitante de floresta, preguiçosa e incapaz de viver nas cidades (Nascimento; Vieira, 2015, p.121).

Além disso, quando a decisão política é de não incluir um tema na agenda pública, não elevando-a a um problema a ter uma política pública que o enfrente, essa decisão já se apresenta

como uma resposta sobre a importância do tema ou não para a sociedade a partir da visão do gestor.

Assim, a não criação de políticas específicas para pessoas indígenas nas cidades é uma declaração da gestão de que essa população não possui necessidades emergentes a serem tratadas com serviços e ações adequadas, o que contribui para a permanência da invisibilidade dos indígenas urbanos e agravamento da exclusão social a qual são submetidos.

3.3 Políticas Públicas para indígenas nas cidades no Brasil

Ponte conta que a primeira vez que foram delineadas ações pontuais para indígenas no Brasil foi a partir da Operação Amazônia, de 1966, no período de Juscelino Kubitschek:

Os itens destacados relacionavam-se somente a dois aspectos: ao estudo dos elementos folclóricos e linguísticos dos diversos grupos indígenas e à investigação dos meios de preservação das populações indígenas em relação às contaminações infecciosas resultantes de contatos com civilizados. Tais procedimentos denotam os limites da Operação, sobretudo, no que respeita às populações indígenas, o que permite afirmar que a preocupação se restringia exclusivamente com a ocupação do espaço territorial, reforçando a análise empreendida por diversos autores quando afirmam que no referido (Ponte, 2012, p.71).

Schmink e Wood (2012) relatam que as décadas seguintes, com a visão desenvolvimentista e integracionista dos governos militares, foram extremamente danosas à sobrevivência de povos indígenas. Se no período colonial, a ação dos jesuítas concentrou os povos indígenas em aldeias, os militares com delimitação das fronteiras baseado no argumento da proteção do território, impediram a circulação de indígenas na região amazônica internacional.

Além disso, a construção de rodovias e a campanha de ocupação da Amazônia, afetou os territórios que o Governo Federal reivindicava. No período se intensificou a exposição a doenças e precário ou nenhum atendimento de saúde.

Em 1973, é aprovado o Estatuto do Índio. A Lei 6.001/1973 previu acesso a algumas políticas públicas, como de educação, registro civil, trabalho e previdência social, apesar de ter um foco maior sobre o uso e demarcação de terras, e ao direito de proteção. E mesmo resguardando os direitos a cultura, religiosidade e práticas tradicionais, inclusive de saúde, a legislação oficializa a tutela de pessoas indígenas pela União e determina graus de “adequação” à cultura nacional.

Por isso, pode-se afirmar que o Estatuto do Índio reforçou a visão do indígena ligado à terra, e que a partir do processo de aculturação se tornaria “integrado” à Nação. É por essa

premissa que o Estatuto não traz nenhuma indicação de política pública para indígenas nas cidades, pois se considerado “integrado” à sociedade nacional, o indígena poderia ser emancipado da tutela e habitar a cidade como um cidadão não indígena, não apresentando necessidades distintas ou específicas.

Em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, há o avanço quanto ao reconhecimento da cidadania às pessoas indígenas, o direito originário às terras ocupadas e o direito de serem ouvidos com relação ao uso dos recursos naturais disponíveis em seu território.

Esse marco institucional impulsionou fragmentações na ação dos órgãos do Estado brasileiro em atendimento às necessidades das populações indígenas do país. Isto, em termos práticos, significou a divisão da atenção às populações indígenas por vários órgãos do poder público federal (Ponte, 2012, p.74).

O processo de elaboração da Constituição que teve participação ativa do movimento indígena brasileiro, e a própria legislação, possibilitaram uma nova visão sobre indígenas, não mais considerando como em processo de integração à Nação.

Com a queda da perspectiva assimilacionista e o reconhecimento do direito à identidade, cultura e práticas tradicionais, foram fundamentais para fazer frente ao argumento que os indígenas urbanos não precisariam de atendimentos diferenciados, já que indígena nas cidades não teria as especificidades que existem no território.

A partir da Constituição Federal de 1988, os entes federativos - União, Estados e Municípios - passam a ter o compromisso institucional de atender os povos indígenas em qualquer contexto através das políticas públicas, com as mesmas condições de direitos que os demais cidadãos. Devem garantir a participação dos indígenas na implementação de políticas públicas que amparem e atendam o indígena em contexto urbano, considerando e respeitando seus costumes e tradições (Machado, 2020, p. 38).

Contudo, mesmo depois de tanto tempo do marco legal a visão de que indígenas não deveriam acessar os serviços ofertados nas cidades ainda é presente e é uma das maiores barreiras para a oferta de serviços adequados às suas necessidades.

Se a Constituição reconhece aos índios o direito a suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições, o artigo não está dizendo que é apenas para índios aldeados. Então, podemos aplicar a lei também nos contextos urbanos, onde nos deparamos com o etnocentrismo e os jargões da sociedade urbana: "de quem é o filho? Quem deve prestar assistência às famílias indígenas em contexto urbano e quais são as políticas públicas de inclusão existentes para esses grupos? É uma obrigação do Município, do Estado ou da Funai? (Machado, 2020, p. 37).

Esse pensamento é um resquício do período colonial, da escravização dos povos originários e o Estatuto do Índio, que previam a aculturação e integração dessas pessoas à

cultura “não-indígena” urbana, europeia, estadunidense e depois sudestina e sulista brasileira, que reforçam o racismo institucional que os impede de ter o acesso adequado aos seus direitos.

Outro marco legal importante para a garantia dos direitos de pessoas indígenas foi a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, consolidada no Decreto 10.088 de 2019. Essa legislação aprofunda o direito à autodeclaração, às instituições e modos de diálogo e decisões coletivas, à cultura, práticas religiosas e à terra, mas também traz orientações mais claras sobre o direito ao trabalho, a saúde, a seguridade social, a educação e a formação profissional.

Porém, o tema em que a Convenção mais se detalha e traz contribuições importantes é o da participação de indígenas nas ações que lhes são direcionadas.

Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente (Brasil, Decreto 10.088, 2019, artigo 7º).

Além do artigo 7º, o 33º também reforça a participação dos povos interessados no planejamento, coordenação, execução e avaliação das atividades, ainda assim, mesmo com as garantias legais, indígenas ainda têm grande dificuldade de acesso às políticas públicas devido à falta de entendimento ou conhecimento sobre as responsabilidades e atribuições dos entes federativos quanto à promoção de políticas públicas direcionadas à garantia dos direitos dessa população.

Há no Brasil, um arcabouço jurídico e de diretrizes técnicas que versam sobre os direitos de indígenas e define as atribuições das esferas governamentais quanto à elaboração e execução das políticas públicas, porém os conteúdos normativos são pouco difundidos.

Quanto aos direitos sociais de indígenas, ao nível federal a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) tem atualmente um papel de articulador e orientador das políticas junto aos estados e municípios que são responsáveis pela execução, além da atribuição fundamental de demarcar as terras indígenas.

Além da FUNAI, outras áreas possuem estruturas e serviços de atendimento a indígenas tanto nos territórios, quanto nos espaços urbanos. Abaixo foram listadas as atribuições do aparelho público em três temas: saúde, educação e assistência social.

Para consolidar como se desenvolvem as atribuições quanto ao atendimento de indígenas no país e atualizar as informações sobre acesso a serviços, como dito na metodologia,

foi feita consulta por meio do Portal Fala BR, sistema integrado de ouvidorias federais, usando a prerrogativa prevista na Lei de Acesso à Informação que garante ao cidadão o acesso a dados que não constam na transparência ativa dos órgãos.

Também foram sistematizadas informações sobre a existência de secretarias e conselhos estaduais e municipais de povos indígenas captadas a partir de pesquisa no Google e por meio de manifestação feita pelo Fala BR ao Ministério de Povos Indígenas e à FUNAI.

3.3.1 Saúde

A União tem uma atuação diferenciada tanto na área da Saúde, como na Educação. O Ministério da Saúde (MS), responsável por coordenar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, por meio do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, executa a política de atenção básica a povos indígenas nos territórios e comunidades.

O serviço se dá por meio de 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) e as unidades básicas de saúde indígena. Entre os serviços, estão a imunização de rotina, pré-natal, acompanhamento de desenvolvimento infantil e acompanhamento de pessoas com doenças crônicas. Aos estados e municípios cabem as demais etapas e serviços da saúde.

Nos últimos 10 anos, segundo dados obtidos com a consulta ao Ministério da Saúde, os DSEIs foram responsáveis por 89.449.580 de atendimentos a indígenas em seus territórios, seja nas sedes dos Distritos como nas aldeias que recebem visitas periódicas. No estado do Pará, os 8 DSEIs que prestam o serviço de saúde integral dessa população, realizaram de 2013 a 2023, 5.944.518 atendimentos.

Foi solicitado ao MS o quantitativo de indígenas urbanos atendidos em contexto urbano por municípios na Atenção Primária à Saúde, composta pelas Unidades Municipais de Saúde, Unidades Básicas de Saúde e Estratégia Saúde da Família no estado do Pará. Para seleção dos dados, o Ministério explicou o método de extração das informações.

Foi utilizada a base de dados do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Sisab) para atendimento à presente solicitação. O Sisab foi instituído pela Portaria GM/MS nº 1.412, de 10 de julho de 2013, passando a ser o sistema de informação da Atenção Básica vigente para fins de financiamento e de adesão aos programas e estratégias da Política Nacional de Atenção Básica, substituindo o Sistema de Informação da Atenção Básica (Siab). (Resposta à manifestação via LAI em 08/2023). Os dados são coletados nos sistemas da estratégia e-SUS APS (Prontuário Eletrônico do Cidadão - PEC, Coleta de Dados Simplificada - CDS e Aplicativos Android) ou sistemas próprios integrados. A responsabilidade no registro e transmissão dos dados é dos profissionais, estabelecimentos de saúde e secretarias municipais de saúde. Estes dados são enviados ao Centralizador Nacional do e-SUS APS e, posteriormente, ao Sisab, após um processo de validação conforme descrito na Nota Técnica Explicativa do Relatório de Validação. Os dados que chegam ao

Sisab estão estruturados conforme modelo das fichas do e-SUS APS CDS (disponíveis no link <https://sisaps.saude.gov.br/esus/>).

De acordo com os dados do MS, nos últimos 10 anos os atendimentos de saúde de pessoas indígenas em espaços urbanos no estado do Pará vêm aumentando a cada ano, assim como no Brasil. Abaixo, a tabela evidencia o aumento de registros.

Quadro 06 - Evolução no número de atendimentos de indígenas em espaços urbanos no Pará

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
	37	259	697	2316	3451	6775	6277	7491	12604	9861

*janeiro a agosto de 2023

Fonte: MS

Quadro 07 - Evolução no número de atendimentos de indígenas em espaços urbanos no Brasil

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
28	735	3703	6793	8586	10417	14000	17062	27708	36213	31917

*janeiro a agosto de 2023

Fonte: MS

Apesar de ser apenas o 6º estado em quantidade de indígenas, segundo o Censo 2022, no Pará foram registrados mais de 30% dos atendimentos de saúde realizados em áreas urbanas no ano de 2022. Analisando o aumento no número de atendimentos ao longo dos anos, identifica-se quatro possibilidades.

A primeira é de que esse número pode refletir um aumento da demanda de atendimentos de saúde por indígenas em cidades. A outra possibilidade é de que esse número evidencie uma ampliação do quantitativo de indígenas migrando para áreas urbanas. A terceira possibilidade é de que tenha havido um aumento de acesso a serviços novos.

Outra hipótese para o aumento no quantitativo de atendidos é a própria caracterização da pessoa como indígena no formulário de atendimento. Existe a possibilidade que as equipes de saúde tenham sido sensibilizadas quanto à importância de se identificar as especificidades nos atendimentos, já que os dados foram retirados dos preenchimentos feitos pelos próprios profissionais de saúde.

Relevante ressaltar que o indígena em área urbana é atendido nas unidades básicas de saúde e nos demais serviços de Atenção Primária à Saúde, não havendo equipamentos

específicos para os atendimentos dessas pessoas nos centros urbanos, segundo as informações do Ministério da Saúde.

3.3.2 Educação

Os Povos Indígenas têm direito a uma educação escolar específica, diferenciada, intercultural, bilíngue/multilíngue e comunitária, conforme define a legislação nacional que fundamenta a Educação Escolar Indígena. Seguindo o regime de colaboração, posto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a coordenação nacional das políticas de Educação Escolar Indígena é de competência do Ministério da Educação (MEC), cabendo aos Estados e Municípios a execução para a garantia deste direito dos povos indígenas (FUNAI, 2020).

Como define o trecho acima, a educação escolar indígena é de responsabilidade dos três entes federativos, sendo que a coordenação de educação escolar indígena é feita pelo MEC e a execução ficando a cargo de estados e municípios.

A Resolução do Conselho Nacional de Educação Nº 3, de 10 de novembro de 1999, é a legislação que define as Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas. Em seu escopo estabelece como devem ser, a estrutura e o funcionamento das escolas indígenas, no âmbito da Educação Básica.

As escolas indígenas possuem normas e ordenamento jurídico próprios e resolução orienta ainda para diretrizes curriculares do ensino intercultural e bilíngue, com objetivo de valorizar as culturas dos povos indígenas, afirmação da identidade e manutenção da diversidade étnica.

Como antes explicado, foi feita consulta por meio do Fala BR ao Ministério da Educação que informou da impossibilidade de informar dados anteriores a 2022 do Censo Escolar. Segundo o Censo da Educação Básica de 2022, existem 3.454 escolas indígenas, distribuídas por 424 municípios brasileiros.

Dessas, 39 escolas estão localizadas em áreas urbanas e 3.415 estão localizadas em Terras Indígenas. Os estados com maior quantitativo de escolas indígenas em área urbana são São Paulo com 6, Ceará com 7 escolas e Rio Grande do Sul com 8.

No Estado do Pará, apenas uma escola indígena está localizada em área urbana, no município de Itaituba. No Brasil, existem 267.966 matrículas na educação básica indígena.

Quadro 08 - Números de alunos indígenas matriculados no Brasil

Nível educacional	Quantitativo
Educação Infantil	38.323
Ensino Fundamental	177.972
Ensino Médio	30.641
Total	267.966

Fonte: MEC, 2022.

Em relação ao Pará, existem 292 escolas indígenas com 17.017 matrículas na Educação Básica.

Quadro 09 - Números de alunos indígenas matriculados no Pará

Nível educacional	Quantitativo
Educação Infantil	2.364
Ensino Fundamental	13.451
Ensino Médio	425
Total	17.017

Fonte: MEC, 2022.

Considerando que o MEC compartilhou informações somente de matrículas em escolas indígenas, um aprofundamento necessário em novas pesquisas é sobre a matrícula de crianças e adolescentes indígenas em escolas regulares. Compreender quantas são, de quais povos fazem parte, e em quais municípios estão, poderia ajudar no entendimento sobre as demandas específicas desses meninos e meninas.

Refletir sobre estratégias e currículos interculturais e sobre a atuação dos professores indígenas nas escolas regulares, são outros temas que precisam de amplo estudo, sobretudo para evidenciar como se dão as relações sociais no âmbito da escola regular; se crianças e adolescentes indígenas têm possibilidade de valorização de sua identidade e se o acesso ao conteúdo é ofertado de maneira equitativa.

3.3.3 Assistência Social

No campo da Assistência Social e Previdência Social, os indígenas devem acessar os programas e serviços por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), seguindo os mesmos fluxos que os não-indígenas. A porta de entrada ao SUAS são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), serviço que é de responsabilidade dos municípios.

Existem experiências no Brasil de CRAS indígena, voltados ao atendimento diferenciado para essa população, como os exemplos dos municípios de Dourado (MS) e Maracanaú (CE), entretanto essa não é uma realidade para todos os municípios.

Em 2022, atendiam indígenas no Brasil 1188 CRAS, destes 73 localizados no Pará. Abaixo, a partir da consulta feita por meio da Lei de Acesso À Informação ao Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome, foi feita tabela com o quantitativo de CRAS que promoveram atendimentos a indígenas por serviço. Foi solicitado ao Ministério o quantitativo de atendimento por indígenas nos últimos 10 anos, porém a resposta veio somente indicando os CRAS que registraram atendimentos aos indígenas.

Quadro 10 – Tipo de atendimentos x Quantitativo de CRAS prestando serviço

Tipo de atendimento para indígenas	Quantitativo de CRAS prestando o atendimento no Brasil	Quantitativo de CRAS prestando o atendimento no Pará	Quantitativo de CRAS prestando o atendimento em Belém
Atendimentos Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	716	36	01 - CRAS Outeiro
Atendimento equipe volante	259	19	0
Atendimento no CAD único	837	50	01- CRAS Outeiro
Visita de Equipe da convivência familiar	185	12	0
Outros atendimentos - Povos Indígenas	590	39	01 - CRAS Outeiro

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome

Na tabela é possível observar que em Belém, dos 12 CRAS existentes, apenas o Outeiro informa o atendimento de indígenas ao Ministério. No território onde o Centro de

Referência está localizado, há a presença de alguns grupos de indígenas venezuelanos Warao, nas condições de refugiados, o que nos leva a aferir que o atendimento a indígenas desse equipamento é dessa população. Também nos causou estranheza que não haja sequer o registro de nenhum outro CRAS que tenha realizado atendimento de indígena na cidade.

Infelizmente a análise sobre os serviços mais buscados no campo da Assistência Social ficou limitada, pois as informações concedidas pelo Ministério não apontam quais serviços são os mais requeridos.

Analisando os dados, é possível que pessoas indígenas em outros bairros e localidades de Belém não tenham se autodeclarado como indígena ou que a raça não tenha sido questionada no momento do atendimento e registro. Todavia não se pode afirmar que tal situação tenha acontecido apenas pela análise dos dados obtidos nessa pesquisa.

Por isso, foi inserida no questionário avaliativo a seguinte pergunta “quando você acessa um serviço público, você se autodeclara indígena?” e em seguida foi solicitado a explicação sobre o motivo.

O objetivo das duas perguntas foi entender se essas pessoas se autodeclararam no momento do atendimento, sendo incluídas nas estatísticas informadas pelos Ministérios. Pois, caso não estivessem se autodeclarando, esse já seria um gargalo inicial para que as necessidades específicas dessas pessoas fossem consideradas e visibilizadas a ponto de gerar um atendimento adequado e diferenciado, como observou Ponte (2012) sobre o que acontecia na década anterior nos temas da saúde e educação. “Entretanto e apesar de os indígenas aldeados receberem com limitações uma assistência diferenciada, no caso dos que habitam nos centros urbanos isso não ocorre” (Ponte, 2012, p.76).

Também foi perguntado se no momento dos atendimentos que já recebeu, se foi perguntada a raça ao usuário. O intuito foi compreender se é dada a oportunidade ao usuário do serviço de se autodeclarar.

A resposta foi positiva quanto a autodeclaração pelo beneficiário, contudo o motivo de se autodeclarar não foi explicado explicitamente, limitando a reflexão. Apenas uma pessoa respondeu que não foi perguntada a sua raça no momento de algum atendimento, o que confirma que algumas vezes não é dada a oportunidade da autodeclaração no momento de acesso ao serviço.

Esse é outro ponto de reflexão para o qual o necessário aprofundamento. Se existem mais de 2 mil indígenas em Belém, como e por que apenas o CRAS Outeiro informou o atendimento de indivíduos dessa categoria? Os demais 11 CRAS de Belém não atendem ou não registram corretamente o atendimento de indígenas?

3.3.4 Promoção de políticas, controle e participação social

Para registrar se existiam estruturas de promoção e controle de políticas públicas específicas para indígenas no Brasil e no Pará, foi feita pesquisa sobre o número de secretarias e órgãos de controle social estaduais e municipais no Brasil.

Isso foi necessário para compreender se foi feito investimento público, na década entre 2012 e 2022, em criar estruturas institucionais voltadas para realizar a articulação da implementação de políticas públicas para esse público, no caso das secretarias, ou de promover o controle e a participação social de indígenas na elaboração, implementação e avaliação das políticas voltadas a eles, por meio dos conselhos.

A partir de pesquisa realizada na plataforma de pesquisa Google com os termos “secretaria municipal de povos indígenas”, “secretaria municipal de assuntos indígenas”, “conselho municipal de povos indígenas”, para identificar a existência de estruturas a nível de estado; identificou-se que alguns municípios têm investido no tema na criação de conselhos, esferas de construção e avaliação políticas públicas.

Foi identificada a existência de 18 secretarias municipais de povos indígenas no Brasil. São eles:

Quadro 11 – Lista de secretarias municipais de povos indígenas e seus estados

Estado	Município
Rio Grande do Sul	Redentora
	Muliterno
	Benjamin Constant do Sul
Bahia	Santa Cruz
	Prado
	Banzaê
Mato Grosso	Nova Nazaré
	São José do Xingu
Mato Grosso do Sul	Amambaí
	Miranda
Roraima	Boa Vista

	Pacaraima
Tocantins	Itacajá
	Tocantina
Alagoas	Pariconha
Ceará	Maracanaú
Pará	Jacareacanga
Paraíba	Rio Tinto

Fonte: Próprio autor

Dos 10 municípios brasileiros que o IBGE apontou que seriam os com maior número absolutos de pessoas indígenas autodeclaradas, apenas Boa Vista (RR) possui um órgão específico para esse público.

Para entender se a criação de secretarias de povos indígenas estava relacionada ao número de indígenas residentes nos municípios, foi feita análise da população nos 18 municípios acima listados. Os municípios baianos, gaúchos, mato grossenses do Sul, roraimenses, tocantinenses, o alagoense, o paraense e o paraibano da lista, além de Nova Nazaré (MT), estão entre os 10 com maiores percentuais de indígenas em relação a população residente local.

Nesses 16 casos, pode-se concluir que o número de indígenas interferiu diretamente na decisão de criação de uma secretaria específica para essa população. Apenas São José do Xingu (MT) e Maracanaú (CE) não estão entre os municípios com maior percentual de indígenas. Nesses casos, a importância de ações diferenciadas para indígenas entrou na agenda governamental por outro motivo que não o quantitativo de pessoas.

O que nos leva novamente à reflexão que um tema entra na agenda de governo por diversos motivos, e não apenas pelo quantitativo de pessoas vivenciando necessidades específicas. Esse é outro campo de análise que precisa ser aprofundado em estudos posteriores, os quais possam responder os motivos que levaram os gestores municipais a decisão de criar secretarias específicas de povos indígenas.

Além de secretarias, algumas experiências municipais se dão por meio de conselhos específicos de povos originários, bem como de conselhos de promoção da igualdade racial, que incluem a pauta indígena como prioridade no tema da igualdade racial. Os conselhos municipais

de direitos dos indígenas se propõem como uma esfera de decisão compartilhada entre gestão pública e sociedade civil para a efetivação de políticas públicas para essa população.

Seguem o mesmo direcionamento dos conselhos de controle social, que segundo Avritzer (2006), são a principal forma de participação social nas políticas públicas na sociedade brasileira, ao lado do orçamento participativo. Também é atribuição dos conselhos, além de propor e fiscalizar as ações promovidas, o de realizar processos de avaliação de políticas públicas com foco em gerar insumos que incrementem as iniciativas promovidas.

As cidades de São Paulo e Ubatuba (SP), Rio Grande (RS), Campo Grande e Miranda (MS), Lagoa da Confusão (TO) criaram seus conselhos de povos indígenas na última década. O Estado de São Paulo também possui uma esfera de controle social voltada aos povos originários. O município de Itacajá (TO) criou o Conselho de Políticas Indigenistas e a ele vinculado um Fundo para possibilitar o fomento de ações para essa população.

Dos municípios identificados, apenas Miranda (MS) criou tanto a secretaria de povos indígenas como um conselho de controle social.

Tanto secretarias municipais, como conselhos de controle social, ainda são iniciativas raras a partir das informações obtidas com a pesquisa, o que aponta para o entendimento de que políticas públicas específicas para as necessidades dessas pessoas não estejam sendo criadas ou até mesmo discutidas, e que tampouco avaliações dos beneficiários estejam sendo obtidas ou consideradas.

Com o intuito de apresentar o número de experiências nesse sentido, foi feita consulta ao Ministério dos Povos Indígenas que informou que está fazendo o processo de consolidação dos dados sobre a existência de secretarias, conselhos ou outras estruturas de promoção e controle de políticas públicas para pessoas indígenas, no contexto da atribuição do Ministério (Brasil, Decreto n. 11.355, 2023, art 4º).

Na resposta, o órgão sugeriu pesquisa à FUNAI, considerando que entre as atribuições do órgão está:

[...]estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social[...] (FUNAI, 2020).

Contudo, a Fundação informou: “Comunicamos que não dispomos desta informação, considerando que a responsabilidade de criação das secretarias e dos conselhos estaduais e municipais, é iniciativa dos estados e municípios, mediante lei específica”.

Portanto, é preciso aguardar a consolidação completa do Ministério dos Povos Indígenas para obter informações detalhadas que mostrem a forma como os municípios estão implementando políticas públicas voltadas a indígenas urbanos.

3.4 Políticas públicas para indígenas em Belém de 2012 a 2022

Essa etapa da pesquisa buscou, como explicado na metodologia, criar uma linha de base comparativa e uma cronologia dos últimos 10 anos de gestão municipal, procurando comprovar ou não a hipótese levantada no projeto de pesquisa que nos anos das duas gestões de Zenaldo Coutinho não foram criadas políticas públicas para indígenas até a chegada dos venezuelanos indígenas Warao em Belém.

Outro objetivo dessa etapa da pesquisa foi identificar quais ações dos governos municipais, que geriram ou gerem Belém, de fato podem ser definidas como políticas públicas.

3.4.1 Políticas Públicas para indígenas nos Planos Plurianuais

O primeiro passo foi analisar os 3 Planos Plurianuais (PPA) referentes às 3 gestões analisadas, como descrito na metodologia. O PPA é um importante instrumento público de gestão fundamental para o governo. É um planejamento previsto para ser executado em médio prazo e segundo a Constituição de 1988, ele deve ser composto pelas principais diretrizes, objetivos e metas, via formulação de programas.

O PPA, portanto, evidencia quais temas foram considerados como problema público, que entraram na Agenda Pública e terão políticas públicas a serem executadas, e posteriormente avaliadas, para mitigá-lo ou resolvê-lo. A partir do PPA é possível identificar quais as prioridades para a gestão.

O instrumento é elaborado no primeiro ano de gestão e tem validade para os quatro anos seguintes: três anos da gestão municipal que o elaborou e um ano da gestão consecutiva. É necessário garantir a continuidade das políticas públicas independente da troca de gestores, que é comum mesmo quando há renovação de mandato. Além disso, a gestão que se inicia tem o período de um ano para elaborar os diagnósticos situacionais e planejar quais ações serão implementadas no período subsequente.

Além disso, como é previsto pela Carta Magna que o Planejamento seja aprovado pelo Legislativo após discussão das propostas e apresentação de emendas, o instrumento poderia ser o grande reflexo das prioridades a médio prazo.

Porém, mesmo após 35 anos de sua instituição pela Constituição, o PPA ainda é um instrumento pouco aproveitado pelas gestões, sobretudo as municipais. De fato, houve avanço ao longo dos anos na elaboração desse planejamento, inclusive com metodologias participativas que preveem envolver a sociedade com o processo de determinação das metas e diretrizes do Governo.

A elaboração, que muitas vezes é feita por consultorias ou por poucos entes envolvidos no planejamento público, é tão comum quanto o desalinhamento entre o PPA e o orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), o relegam a um instrumento de segunda importância, subvertendo-o ao orçamento (Couto e Cardoso Júnior, 2020, p.15).

Ainda com as limitações, o PPA foi escolhido para a análise dessa pesquisa, por ainda ter grande importância política para as gestões, sobretudo ao se apresentar como um manifesto de prioridades do governo.

Assim, foi feita a leitura dos 3 PPAs referentes ao período de 2013 a 2022. O PPA 2014-2017, relativo a primeira gestão do prefeito Zenaldo Coutinho, possui apenas uma menção a indígenas ainda na seção da contextualização, quando se fala sobre a evasão escolar e a repetência com problemas que atingem “sobretudo, crianças, adolescentes e jovens da população negra e indígena” (Belém, 2012, p.39).

Na definição dos programas, indicadores e metas não há nenhum direcionamento específico para pessoas indígenas. A única ação prevista que poderia ser relacionada a demandas de populações indígenas é uma ação de educação contra a discriminação, dentro do programa de garantia de acesso e permanência à educação básica (Belém, 2012, p.93).

O PPA da segunda gestão de Zenaldo Coutinho, referente aos anos de 2018 a 2021, não traz nenhuma menção ao termo indígena ou índio. Também foi feita a leitura para tentar identificar se havia transversalidade para esse e outros segmentos. Foi encontrado somente o planejamento de campanhas com foco na “prevenção e diversidade étnico-racial e cultural” (Belém, 2017, p.94) pela Coordenadoria da Mulher.

A leitura de ambos PPAs confirma a hipótese de que as necessidades relacionadas a indígenas não foram consideradas como problemas públicos, já que não se identificou nenhuma política pública que fosse direcionada especificamente a esse público, e por isso não haviam entrado na agenda pública.

O PPA 2022 a 2025 difere dos dois anteriores, pois apresenta 15 menções à palavra indígena. O primeiro uso se dá na contextualização na caracterização da identidade belenense. Em seguida, indígenas passam a ser mencionados nos programas criados:

a) Bora Belém: a menção aos indígenas se dá na contextualização do programa que é uma estratégia para a garantia da “proteção social à indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social com assistência e renda cidadã” (Belém, 2022, p.102);

b) No Programa Belém Cidade Acolhedora, indígenas são mencionados como população prioritária nessa estratégia que reúne quatro projetos voltados ao fortalecimento da política de assistência social e de segurança alimentar no município. “A estratégia estabelecida contempla os recortes de raça e gênero, onde as especificidades necessárias para a inclusão da mulher, da população negra, indígena, LGBTQIA+, especialmente para a saúde e assistência social, pautaram as escolhas e iniciativas” (Belém, 2022, p.110);

c) O PPA apresenta o programa “Belém da Diversidade, dos Povos e dos Direitos Humanos”, que tem o objetivo “garantir a proteção, às redes de apoio, a atenção, o acesso, o atendimento dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, a igualdade de gênero e a diversidade sexual” (Belém, 2022, p. 113). Dentro do programa é proposta a criação do projeto Belém dos Povos: Povos Indígenas. Das 15 menções ao termo indígena no PPA, 10 estão no contexto desta iniciativa, que possui a seguinte descrição: “Estruturação, desenvolvimento e operacionalização das políticas municipais em defesa à população indígena” (Belém, 2022, p.163);

Entre os focos desse programa e do projeto para indígenas estava em transformar Belém numa cidade que promove atendimento equitativo para qualquer dimensão de diversidade; “reocupar” alguns espaços que anteriormente foram criados para essa população, permitindo a livre circulação e manifestação político cultural dos povos indígenas, com conseqüente valorização de suas culturas; além de prever participação de forma autônoma em estruturas de interlocução de políticas públicas, para o fortalecimento e garantia dos direitos, a partir de atuação em mecanismos de participação, formulação e controle das políticas;

d) Ainda no contexto do programa “Belém da Diversidade, dos Povos e dos Direitos Humanos” é previsto no Planejamento a criação da Secretaria Extraordinária de Cidadania e Direitos Humanos (SecDH), alinhada ao Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH3, e com a meta de promover os direitos básicos no contexto municipal, com atenção aos mais vulneráveis, entre eles, indígenas.

e) No PPA de 2022 a 2025 também foi feita a busca do termo étnico, raça e racismo, como feito nos PPAs anteriores, para identificar se havia outras ações relacionadas a indígenas sem mencionar a palavra em si. Foi encontrado o projeto Escolas de Cidadania, constituído como outra ação do programa “Belém da Diversidade, dos Povos e dos Direitos Humanos”. Dividida em três eixos, a estratégia teria foco na construção da cidade como espaço diverso e

inclusivo, por meio da valorização da história, memória e cultura; do acesso à cidadania e aos direitos humanos e da promoção da empregabilidade e sociabilidade com foco no combate ao machismo, racismo, gordofobia, LGBTfobia e capacitismo. Os três eixos se dariam por meio da atuação com a comunidade em parceria da Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) e a Usinas de Paz do Programa Territórios de Paz (Terpaz) do Governo do Estado; com as escolas, via Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) e a Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque (FUNBOSQUE), e; com os servidores, tarefa da Secretaria Municipal de Administração Pública (SEMAD) e a Guarda Municipal de Belém (GMB).

3.4.2 Políticas públicas divulgadas na Transparência Ativa

A segunda etapa da pesquisa sobre as políticas públicas para indígenas em Belém desenvolvidas entre 2012 e 2022, se deu a partir da análise das matérias jornalísticas divulgadas na página oficial da Prefeitura Municipal de Belém, o agenciabelem.com.br.

A escolha dessa fonte se deu pois ela se configura como principal meio de publicidade e transparência ativa da gestão municipal, conforme prevê a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011. No artigo 3º da Lei é definido que o Estado deve assegurar que a sociedade tenha acesso à informação seguindo os princípios básicos da administração pública, entre eles a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” e a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação”.

Assim, a página da prefeitura é um dos principais meios usados na publicidade das ações municipais, tendo legitimidade para ser considerada como fonte relevante de pesquisa. A etapa foi também necessária diante a ausência de resposta à pesquisa pela Ouvidoria do Município.

A metodologia da pesquisa foi fazer inicialmente a quantidade de matérias com o termo índio e indígena haviam sido produzidas pela equipe de comunicação da PMB. No período das duas gestões de Zenaldo Coutinho, foram localizadas 365 matérias com o termo indígena.

Para análise, foram descartadas as matérias que apresentavam apenas a palavra indígena, sem se referir a uma política pública específica, mas se referiam a questões relacionadas à formação histórica da cidade, criação de palavras ou explicação sobre expressões culturais, por exemplo.

Para seleção das notícias relevantes para a pesquisa, foram retiradas aquelas ainda que falavam sobre ações de outros entes, um exemplo, são as campanhas de vacinação, que

mencionavam indígenas como população prioritária, porém que são atividades promovidas pelo Sistema Único de Saúde em sua integralidade.

Assim, 45 notícias foram selecionadas que se referiam a ações municipais para ou sobre pessoas indígenas.

Quadro 12 – Lista de notícias sobre pessoas indígenas.

Ano	Quantitativo de matérias
2013 e 2014	0
2015	3
2016	1
2017	2
2018	14
2019	11
2020	14

Fonte: Agência Belém

Nos anos de 2013 e 2014 não foi localizada nenhuma matéria sobre indígenas ou índios. Em 2015, das três matérias publicadas com o termo índio, duas tratavam de uma programação do dia 19 de abril, Dia do Indígena, realizada em dois pontos turísticos da cidade. A outra matéria trata de palestra no Museu de Arte de Belém sobre os indígenas na história do Brasil. Em 2016, a única matéria também foi em alusão ao “Dia do Índio” e em 2017, as publicações foram sobre a Semana do Folclore e o Encontro de Cidades Criativas.

A análise das matérias permitiu confirmar uma das hipóteses que se referia a não existência de políticas públicas para indígenas urbanos em Belém, antes da chegada da população Warao. Em 2018, das 14 notícias, oito tratavam sobre os indígenas Warao. Em 2019, das 11 matérias, 10 foram sobre ações para a população Warao e uma sobre o dia do índio e todas as matérias do ano de 2020 foram sobre estratégias com foco nos indígenas venezuelanos.

Segundo Matias-Pereira (2020), as políticas públicas se traduzem em programas governamentais que possuem as seguintes características:

- a) ter um conteúdo;
- b) possuir ações articuladas em torno de eixos específicos;
- c) apresentar orientação normativa que expressa finalidades, preferências e valores, e objetivos específicos;
- d) ter um fator de coerção;

- e) apresentar a capacidade de alterar um problema, uma situação ou comportamentos.

Para classificar uma ação como política pública, vamos adotar como critério a existência de pelo menos duas das cinco categorias. As políticas públicas voltadas para indígenas nas gestões de Zenaldo Coutinho, portanto a partir da categorização proposta por Matias-Pereira (2020) foram destinadas aos indígenas Warao nos temas da saúde, educação e assistência social.

Segundo as matérias, no tema da saúde, foi feito atendimento por meio do Consultório na Rua, equipamento vinculado ao Sistema Único de Saúde que atende população em situação de rua de forma volante. No tema da educação, foi criado o Núcleo de Atendimento Educacional Escolar Warao que passou a atender as crianças nos abrigos mantidos pelo Governo do Estado e pela Prefeitura. Na assistência social, a Prefeitura criou o Núcleo de Atendimento a Migrantes e Refugiados na estrutura da Fundação Papa João XXIII e buscou financiamento do Governo Federal para o acolhimento institucional, feito inicialmente em casas de autogestão e posteriormente no Espaço de Acolhimento Tapanã.

Essas ações foram consideradas políticas públicas por apresentarem a capacidade de alterar a condição de vulnerabilidade dessa população nos setores sociais e por apresentarem conteúdo específico. Nas matérias não foi possível encontrar referências aos atos normativos que criaram tais ações.

As informações encontradas atendem ao objetivo da pesquisa de identificar se houveram políticas públicas para indígenas na gestão de Zenaldo Coutinho e identificar quais foram criadas. Reconhece-se, no entanto, que há necessidade de aprofundamento na pesquisa sobre a estruturação dessas políticas públicas e esse pode ser tema de pesquisa futura.

A partir da leitura das reportagens publicadas na Agência Belém foi possível identificar registros de reuniões convocadas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Pará, que levam a reflexão de que a criação das políticas se deu sob a influência desses atores, já que não havia nenhuma previsão nos PPAs de criação de ações direcionadas a indígenas urbanos.

Matias-Pereira (2020) ao explicar como se dá a etapa de formulação da Agenda Pública define que existem quatro formas de entrada de um tema. Avaliando a participação intensa do sistema de justiça nas matérias citadas, é possível afirmar que no caso da gestão de Zenaldo Coutinho, o tema das necessidades de indígenas urbanos, nesse caso, indígenas Warao se deu pela primeira forma, que seria responder a situações emergenciais, e pela segunda forma

que se desenvolve por meio do envolvimento de grupos políticos diversos promovendo pressão sobre a Prefeitura para a resolução da demanda.

Já nos primeiros anos do Governo de Edmilson Rodrigues, foram encontrados 200 textos com a palavra indígena no singular ou plural na página da Agência Belém. Para avaliar as políticas públicas para indígenas retratadas nos textos da Prefeitura, foi feita uma seleção das matérias que caracterizavam as políticas públicas municipais.

Assim, foram descartadas as matérias que tratavam de ações promovidas por outros entes federativos, e relatos sobre história da cidade que tratavam sobre origem e cultura indígena, e não retratavam políticas como foco nessa população. Novamente, foram excluídas reportagens sobre campanhas de vacinação contra a Covid 19 e outras do calendário regular de imunização, por se tratar de estratégia elaborada pelo Ministério da Saúde, com exceção dos textos que trataram da decisão da Prefeitura de Belém em enquadrar indígenas Warao como população prioritária para vacinação.

Isso porque a decisão de adotar o critério indígena como superior ao de refugiado e migrante, foi da Prefeitura de Belém e não uma orientação vinda do Ministério da Saúde, evidenciando a escolha dos gestores municipais em priorizar essa população.

Com esse filtro, chegou-se ao número de 145 matérias jornalísticas analisadas: em 2021, 70 textos tratavam sobre ações e projetos desenvolvidos pela gestão municipal que tinham como público pessoas indígenas, e em 2022, 75 matérias. Destas, apenas 28 retratam ações específicas para os indígenas Warao: 11 matérias, em 2021, e 17 matérias, em 2022.

Quadro 13 – Lista de notícias sobre pessoas indígenas e Warao.

Ano	Número de matérias sobre indígenas	Número de matérias sobre indígenas Warao
2021	70	11
2022	75	17

Fonte: Agência Belém

Retomando as características de políticas públicas propostas por Matias-Pereira para identificar as ações da Prefeitura, foram adotados os critérios anteriormente descritos. Entre as ações identificadas que se consolidam como programas e possuem as características de ter a capacidade de interferir em um problema e possuir um conteúdo específico, foram identificadas as seguintes políticas indígenas:

- Coordenadoria Antirracista de Belém;
- Coordenação de Educação para Indígenas, Imigrantes e Refugiados na Secretaria Municipal de Educação;
- Semana dos Povos Indígenas e Agosto do Povos Indígenas;
- Abrigamento de Indígenas Warao pela Fundação Papa João XXIII no Espaço de Acolhimento Tapanã;

De maneira transversal, outras políticas beneficiam o público indígena, apesar de não serem uma estratégia específica. Diante de algumas necessidades de grupos vulnerabilizados, os governos optam por criar prioridades ao atendimento dessa população nas políticas, considerando-as fundamentais para a garantia de seus direitos dada às violações de direito às quais essas pessoas estariam submetidas. “A transversalidade é recorrentemente associada a políticas que priorizam a atenção a determinados grupos, especialmente no contexto de criação de órgãos para coordená-las” (Marcondes, Sandim e Diniz, 2018, p.26).

Dessa forma, o atendimento transversal a indígenas em Belém se daria pelas seguintes ações:

- Fórum de Participação “Tá Selado”;
- Programa de transferência de renda “Bora Belém”;
- Programa de Empreendedorismo Feminino Donas de Si;
- Casa Nutrir;
- Grupo de trabalho de saúde indígena da SESMA
- Consultório na Rua e Casa Rua

Observa-se pelas matérias que o tema “indígenas” entra na agenda pública nessa gestão com maior robustez que nas gestões passadas, pois desde o PPA há menção de ações a serem criadas com objetivo de promover direitos básicos ao possibilitar acesso a serviços. As matérias jornalísticas evidenciam a importância dos indígenas na agenda da gestão de Edmilson não apenas pela quantidade de conteúdo elaborado, mas também pelo número de ações retratadas que de maneira específica ou transversal são voltadas aos indígenas urbanos.

Apesar da criação do segmento indígena no contexto do Fórum Tá Selado, com foco na ampliação da participação desse grupo nos processos decisórios, não foram localizadas reportagens que tratassem sobre processos avaliativos das políticas mantidas da última gestão, como as que atendem a população Warao, nem das criadas na atual gestão.

Reforça-se que também foi feita consulta à Ouvidoria de Belém, por meio da Lei de Acesso à Informação, para se obter respostas oficiais sobre as políticas públicas para indígenas urbanos existentes em Belém. Contudo, não foi obtida resposta do órgão. Acredita-se, contudo, que a página da Prefeitura na Internet, como reforçado anteriormente, é uma fonte oficial com legitimidade garantida pela LAI e credibilidade suficiente para basear as análises aqui apresentadas.

Esta etapa da pesquisa, portanto, conseguiu identificar as ações existentes. Não foi objeto da análise avaliar o conteúdo das matérias publicadas. Assim, a análise desses conteúdos pode ser tema de investigações futuras.

4 COMO INDÍGENAS URBANOS AVALIAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELÉM

Ao longo dos capítulos do trabalho foi pretendido aprofundar o cenário de políticas públicas em Belém, caracterizando inicialmente os indígenas urbanos, inclusive a partir dos números do mais recente Censo do Brasil. Foi feita investigação sobre as políticas públicas para indígenas nas cidades, reunindo informações nacionais e locais, para se obter um panorama sobre serviços e ações que existem voltadas a esse público.

O último passo é descrito nesta seção e na qual se evidenciará como os indígenas urbanos avaliam as políticas públicas em Belém. Ao dar visibilidade ao que dizem aqueles que de fato vivenciam as necessidades, é possível que experiências exitosas sejam mantidas e aprimoradas, bem como a criação ou encerramento de estratégias, alcançado o que os estudos de avaliação de políticas públicas propõem, como explicitado nos primeiros capítulos do trabalho.

Além disso, a escassez de pesquisas voltadas ao tema aponta para uma necessidade de retirar da invisibilidade as falas de indígenas urbanos sobre políticas públicas nas cidades.

A ideia é considerar que, para a produção de conhecimento, a experiência social de grupos dominados ou subalternos é importante, visto que foi abertamente desconsiderada e silenciada durante o período que organizou e concretizou o modelo vigente de “cientificidade (Silva, 2020, p.122).

Como Ribeiro (2019) explica: o silêncio é uma prática que favorece o racismo estrutural ao não dar nome às opressões. Permitir o silenciamento na ciência quanto às necessidades de indígenas urbanos de políticas públicas municipais é permitir a perpetuação da invisibilidade de questões ligadas aos direitos humanos e dignidade dessas pessoas.

As teorias e estudos sobre políticas públicas mais famosas e aceitas foram criadas por europeus ou norte-americanos, ao tentar promover uma pesquisa sobre avaliação com indígenas sobre políticas públicas, foi preciso tentar compreender suas visões sobre política pública.

Como tratado anteriormente, na própria ciência não há uma classificação uníssona sobre que seriam políticas públicas. Nem tampouco foram classificadas o que seriam políticas públicas na visão de grupos vulnerabilizados, inclusive indígenas. Sendo assim, tornou-se necessário compreender inicialmente qual a visão de indígenas urbanos sobre esse tema, antes de aprofundar na avaliação em si.

Segundo as declarações das entrevistadas 03 e 04, políticas públicas para indígenas seriam ações e serviços que atendem as necessidades indicadas por eles mesmos: “Política pública para mim seria o que o indígena quer para sua vida” (Entrevistada 03).

O entendimento sobre política pública apresentado pelos indígenas, portanto, é similar que defendem Secchi, Coelho e Pires (2022), ao considerá-la, como explicado no segundo capítulo, uma resposta a um problema que também deve ser de interesse da coletividade, sendo esse interesse da coletividade aquilo que a Entrevistada 03 define como o que “o indígena quer para sua vida”.

Importante destacar que não basta que a política pública seja planejada com o objetivo de atender a uma necessidade que não foi definida pelos indígenas. Para ser política pública, ela precisa ser alinhada ao que o “indígena quer para sua vida”. Não serão políticas públicas ações baseadas em suposições ou juízo de valor de outros (gestores e técnicos) sem o entendimento e a definição do próprio público sobre suas demandas específicas.

“Qualquer política pública são os serviços públicos que atendem as pessoas da cidade e tudo isso”. A Entrevistada 04 usou a palavra “atender”. Pelo dicionário Oxford, significa “dar atenção”, “ouvir”, “responder a um chamado”. Se a estratégia foi elaborada sem dar atenção às necessidades do público em questão, ela não poderá ser considerada por eles como política pública.

Por isso, que mais a frente será mostrada que em uma das respostas ao questionário foi afirmado que “Belém carece de Políticas Públicas para indígenas”. Dessa forma, se as ações não “respondem a um chamado” de indígenas, não poderá ser por eles considerada política pública.

Processos participativos nos quais os beneficiários podem indicar os caminhos para a solução dos problemas que enfrentam são, portanto, fundamentais para garantir o alinhamento das políticas públicas às demandas reais da vida das pessoas, neste caso, indígenas urbanos em Belém.

Mais em frente são apresentados os resultados da consulta de avaliação feita com indígenas urbanos em Belém, por meio dos dois instrumentos utilizados. Seguiu-se o procedimento indicado nas técnicas de Análise de Conteúdo, ao classificar elementos que se assemelhavam e diferenciavam-se para um reagrupamento por características comuns (Caregnato; Mutti, 2006, p. 683).

A análise das respostas obtidas com os questionários e com as entrevistas foram agrupadas em blocos sobre os pontos que se apresentaram como mais frequentes nas falas,

apresentando que a resposta evidencia algo que vai para além da experiência individual e sim representa a vivência coletiva de indígenas urbanos em Belém.

Assim foram identificados:

- Dificuldades de acesso a políticas públicas
- Necessidade de políticas públicas diferenciadas e específicas
- Discriminação racial
- Processos de participação sem impactos sobre a vida
- Avaliação sobre as políticas públicas existentes
- O que é necessário ser criado para tornar Belém um lugar bom para os indígenas

4.1 Dificuldades de acesso a políticas públicas

No questionário, foi perguntado sobre se a pessoa já havia enfrentado dificuldades de acesso a políticas públicas em Belém. As respostas variaram entre não, talvez e sim. Ao serem indagados sobre as dificuldades enfrentadas, duas respostas destacam os obstáculos que os indígenas encontram ao tentar acessar políticas públicas: “Falta de visibilidade e de oportunidades de valorização” e “A necessidade de recorrer a políticas gerais, sem especificidades”.

Pela primeira frase, pode-se entender que as dificuldades de acesso se dão em não haver visibilidade e valorização das necessidades de indígenas nos serviços, além de maior oportunidade de acesso. Se há necessidade de visibilidade, compreende-se que há invisibilidade dos indígenas nas políticas públicas e que isso dificulta o atendimento pela não compreensão e reconhecimento por parte de quem presta os serviços.

Esse entendimento é reforçado pela segunda resposta que indica que o acesso a políticas públicas generalistas, sem ser específicas, por si só já traz outros impedimentos ao acesso a serviços.

Os dois relatos retomam o que Ponte (2011) e Rosa (2019) apresentaram sobre a realidade vivida por indígenas em Belém sobre empecilhos de conseguir atendimentos.

Nas entrevistas, todos os entrevistados indicaram já terem enfrentado dificuldades ou conhecerem pessoas que haviam tido problemas quando precisaram de algum serviço público. Entre as dificuldades apontadas estão: a negação do acesso ao serviço o pedido excessivo de documentação e direcionamento constante a outros serviços, mudanças nos fluxos de atendimento e dificuldade com os servidores.

Primeiro, quando ia acompanhar alguém, com uma criança, uma adolescente, ou uma mulher, até um homem, quando estava enfermo, ia para o posto de saúde primeiro, e somente de ver o documento a pessoa dizia não ia atender. Depois dizia “tem cartão SUS?”, se não tinha cartão SUS não podia ser atendido. E aí conseguia a consulta. Quando tínhamos oportunidade de passar pela consulta, na hora de retirar o medicamento, não podia porque não tinha RG. (Relato da Entrevistada 3)

A busca pelo acesso a serviços se torna mais difícil, pois quando procuram os órgãos, é comum a exigência de documentos ou a negativa de atendimento sem que a pessoa compreenda qual o impedimento para o atendimento, como declarado no trecho acima. A Entrevistada 03 contou que tantas idas e vindas de serviços, com negativas de atendimentos, levaram alguns indígenas a desistirem de buscar serviços e que isso impactou diretamente a comunidade com maior número de adoecimentos e mortes.

Ela relatou que em uma ocasião, uma mulher gestante foi levada ao hospital e não foi permitido a nenhum parente que a acompanhasse. Dias depois a mulher morreu sem que a família conseguisse compreender o que aconteceu. O não entendimento da língua e a falta de estratégias de diálogo intercultural, que poderiam facilitar a comunicação, culminam em histórias como estas.

Segundo a Entrevistada 04, como sua mãe se comunica melhor em português, ela por vezes é chamada para facilitar o atendimento.

Comigo não passou. Mas com outras pessoas que passaram [por situações] de que não queriam atender, que tinha que ser feito algo primeiro. Quando indígena que nós conhecemos que também são Warao [...]. já passaram bastante, já nos contaram e disseram que não se podia [atender] e minha mãe sempre ia perguntar [no serviço] porque não estão atendendo. Então, eles [pessoas responsáveis pelo atendimento] resolviam e terminavam atendendo todos os Warao (Entrevistada 4).

As constantes idas e voltas aos serviços e as mudanças de procedimentos indicadas pelo Entrevistado 01, evidenciam ainda que há necessidade de fluxos mais claros e que acelerem o atendimento.

Sim, sim, com certeza esse mandato do Edmilson piorou [os serviços], porque ele colocou algumas pessoas que são militantes, que acham que sabem de tudo e não sabem. Porque muitas das vezes, como tem que ter uma política criada, bem-organizada, bem implementada, e algumas coisas têm [ser por meio] daquele “jeito brasileiro” né, para resolver. Antes [com o “jeito brasileiro”] era resolvido. Agora [com as mudanças] não, piorou bastante (Entrevistado 01).

O relato do Entrevistado 01 deixa uma orientação importante: Quando for necessário mudar os procedimentos, deve-se pactuar com o público em questão para que se tenha a compreensão das mudanças realizadas e após um período de implementação das alterações, deve-se revisar com os beneficiários se há indícios que as mudanças resultaram em melhorias.

4.2 Necessidade de políticas públicas diferenciadas

A frase escrita em uma das respostas do questionário, que afirma que indígenas teriam todas as dificuldades de acesso a serviços, pois são atendidos a partir de políticas gerais, traz à luz a questão sobre as demandas específicas de indígenas. Esse foi um ponto abordado também por todos os indígenas entrevistados.

Intencionalmente, não foi incluída uma pergunta no roteiro, nem no questionário, sobre a necessidade de política específica. O intuito foi de permitir que ao longo das respostas, esse argumento fosse apresentado pelo próprio entrevistado, caso considerasse relevante. E assim a reflexão surgiu naturalmente durante as conversas.

O entendimento é de que não há política que atenda de maneira específica o indígena, considerando que é necessário para tanto ter conhecimento sobre a cosmovisão, a relação com a terra, com a família, e que indígenas possuem formações culturais, desenvolvem educação que é repassada, sobretudo a partir da oralidade e práticas de saúde com a medicina tradicional, transmitidas de geração em geração, entre outros temas que compõem a visão e vivência indígena.

A inclusão de indígenas em políticas generalistas, que não refletem a complexidade que difere indígenas urbanos de população não indígena, e que também difere cada grupo de cada povo indígena, é considerada pelos entrevistados como uma grande barreira.

Na verdade, a gente precisa fazer essas políticas públicas de uma forma mais inclusiva, plural, diversa, para atender a real necessidade e compreender quem somos nós e que nós somos os verdadeiros donos daqui. Então, nós temos que ter esse tratamento. Não é um tratamento prioritário, é um tratamento específico e inclusivo. Inclusive, você tem que entender toda essa diferença étnica, né? Como é que você vai entrar no hospital? O médico diz que você não pode entrar no hospital, mas um indígena que vai ser atendido lá não fala português, vai ter que ter um tradutor e por aí vai (Entrevistado 01).

Inclusão, pluralidade e diversidade são palavras que mostram que o anseio de indígenas não é pela criação de novas políticas, mas pela possibilidade de que políticas existentes sejam acessadas de maneira equitativa, responsiva e garantidora de direitos.

Primeiro eu pensei [que não acessavam serviços], porque não entendiam o idioma, porque alguns não sabem nem sequer falam o espanhol, somente o idioma Warao, então, imagino que era por isso ou não queriam [servidores] (Entrevistada 4)

A fala da entrevistada 4 aponta que ela compreendia que indígenas Warao não acessavam serviços por não conseguirem se comunicar com as pessoas com quem eles se deparavam nos atendimentos. Ao ser perguntada se o acesso havia melhorado, ela declarou que

sim. “[...] passaram a atender melhor, porque começaram a atender e quando chega um indígena agora tem que atender, e chega outro, e outro. E sim está melhor. Eu creio que poderia ser melhor, não” (Entrevistada 4).

Considerando que não existem cursos de idioma de Warao em Belém e que a grande maioria dos indígenas venezuelanos na cidade ainda fala a língua materna e poucos têm fluência em português, o conhecimento da língua não pode ser o motivo pelo qual tenham aumentado os atendimentos. Nesse caso, pode-se concluir que houve uma maior conscientização pelos indígenas dos seus direitos e, pelos servidores, maior conhecimento sobre a obrigatoriedade de ofertar serviços, como de saúde, educação e assistência.

Em continuidade a afirmação de que “poderia ser melhor”, a Entrevistada 04 afirma: “com uma saúde diferenciada ou uma escola diferenciada. Eu creio que seria melhor”. Ao ser questionada sobre o que poderia ser para ela uma saúde diferenciada, ela explicou:

Como dizem alguns, se quem atende a um Warao, por exemplo, é um doutor Warao, que tenha conhecimento, seria melhor porque ele explicaria melhor o que tem, o que necessita. Porque às vezes, quando vai para o hospital, alguns dizem que lhe explicam isso e ele não entende e entregam o remédio. Então, é por isso também que eu creio que seria melhor que tenha algum Warao ou alguém que fale espanhol no hospital ou na escola, ou nos serviços públicos. (Entrevistada 04)

Na mesma linha de raciocínio, a Entrevistada 02 revelou que acredita que um atendimento específico precisa vir de alguém que conheça sua realidade, e isso passar por ser do povo e falar a mesma língua.

Entrevistada 02: No atendimento de saúde, ele deveria ter um indígena.

Entrevistadora: O próprio indígena fazer o atendimento de saúde?

Entrevistada 02: Sim

Entrevistadora: E por que tu achas que isso seria bom?

Entrevistada 02: Pela língua, porque a gente fala muito diferente. Cada etnia.

Entrevistadora: Tu achas que é porque o indígena compreende melhor o outro?

Entrevistada 02: Acho que só os meus parentes me entendem. Seria bom ter um atendimento indígena fazendo o atendimento.

O lugar de fala, a representatividade, o entendimento de que apenas o igual consegue compreender o outro e ajudá-lo no acesso a serviços, é muito forte entre os entrevistados. A Entrevistada 03, questionada sobre se os adultos estariam estudando, contou:

Foram matriculados na Escola Helder Fialho, mas deixaram de ir, porque, como sempre, todos se animam, porque queremos aprender a ler e a escrever. Mas a escola não tem como entender o Warao e desistiram de ir à escola. O primeiro que querem é um professor Warao, um professor Warao para que eles possam entender. Que o professor de português explique e o professor Warao também explica em seu idioma. Em muitas ocasiões há esse pedido, mas a Prefeitura ainda não resolveu isso. (Entrevistada 03)

Mais do que palavras, um idioma é formado por compreensões de mundo, histórias, cultura e hábitos que compõem a cosmovisão. “Só os meus parentes me entendem” remonta a crença de que a compreensão precisa de reconhecimento, de identidade.

Garantir a especificidade no atendimento, com compreensão da cosmovisão e entendimento do idioma é enxergado pelos entrevistados como uma missão difícil de se exigir da Gestão Pública.

Uma pergunta que parece fácil, mas é uma pergunta bem complexa, porque, por exemplo, aí a gente teria que falar de três instâncias, né? Porque a gente tem que falar do município. Quais são as atribuições do município, né? Aí o estudante está lá na universidade. Beleza. Universidade Federal, esfera Federal. O aluno já recebe uma bolsa permanência, mas como esse aluno tem um estudante que ele tá lá e tá domiciliado em Belém e precisa de uma creche, quem tem que garantir essa creche é o município. Considerando o número de estudantes, porque a política pública é ela surge a partir de uma demanda, né? Então, qual a demanda que nós teremos, por exemplo? E aí os estudos? E aí seria uma coisa bem complexa para se trabalhar, né? Porque tem indígena que estuda à noite, tem indígena que estuda de tarde e têm indígena que estuda de manhã. Como a gente iria pegar todas essas demandas de filhos de estudantes de forma aleatória, para que o município garantisse, por exemplo, uma turma específica numa creche para filhos de aluno? [...] É um problema seríssimo, porque nesse público-alvo, nós temos uma diversidade significativa de etnias. Então, não tem como tu padronizar e dizer que tu vais oferecer uma educação específica. Se tu tens Amanayé, Tukano, Tembé, Gavião, Xipaya, Kuruaya, Juruna e por aí vai. [...], mas é uma situação bem complexa para se resolver quando a gente tem o conhecimento de todos esses elementos, né? E como implementar para atender minimamente todos esses apontamentos que eu fiz? (Entrevistado 01)

A grande quantidade de povos indígenas com suas complexidades precisaria de uma estratégia diferenciada, multicultural e antirracista.

No questionário, foi feita a pergunta “Você avalia que as políticas públicas para indígenas em Belém atendem as necessidades de indígenas urbanos em Belém?” e sem seguida, foi solicitado que se a pessoa ficasse à vontade caso quisesse comentar sua resposta. Foram duas respostas. Na resposta “sim”, em seguimento, foi feito um relato sobre a criação de algumas políticas para indígenas em Belém.

A partir de 2021 começamos a ter acesso as políticas públicas como inclusão nos espaços de falar sobre nosso diretos, temos representante indígenas na coordenação Antirracista do município de Belém a editais para o acesso de indígenas em contexto urbano e organizações, o acesso a saúde, há reservas de vaga específica para atendimento para alta complexidade para os indígenas que vivem em aldeia no entanto os que vivem em contexto urbano são atendidos no fluxo comum de

atendimento à saúde primária do município. Hoje temos formulário para identificação de crianças indígenas que estão espalhados nas escolas e creches do município de Belém, que são bairro más próximo de suas casas, temos esse Projeto de Lei nº 734/21 que institui o Dia Municipal da Mulher Indígena, a ser comemorado anualmente no dia 5 de setembro, a autora do PL é a vereadora Bia Caminha (PT). No momento ano de 2024 estamos tendo várias reuniões para criação do conselho da programação da igualdade Racial que tem como finalidade a inclusão indígenas nessa discussão é teremos uma vaga no conselho (Resposta do questionário)

O comentário aparenta ter sido escrito por um indígena que conhece ações promovidas pela Prefeitura de Belém e que tenha participado das mesmas. Entre os avanços apontados, são destacados espaços de participação, vagas afirmativas, monitoramento de acesso à educação e estratégia de matrícula próximo a residência; e as discussões para a criação do Conselho de Igualdade Racial. A maioria das ações citadas se dão de forma transversal, porém não há menção a políticas específicas.

Já a segunda pessoa a responder, afirmou que as políticas públicas para indígenas urbanos em Belém não atendem suas necessidades específicas, e que ao comentar, a afirmação foi: “Belém, carece de políticas públicas indígenas”.

4.3 Discriminação racial

Apesar de considerarem que políticas públicas diferenciadas seriam fundamentais para a garantia de acesso e atendimentos de mais qualidade, os entrevistados apontam uma outra barreira para o acesso aos serviços e oportunidades: a discriminação racial.

Entrevistadora: Bem a minha opinião pessoal. É que tem médico que não querem atender a um Warao. Não quer tocar um Warao, somente o ver e ouvir rápido o que necessita. E diz que precisa de Paracetamol.

Entrevistadora: E tu achas que tem nome esse ato da pessoa não querer atender outra só porque ela é Warao?

Entrevistada 3: Sim

Entrevistadora: Qual o nome que tu dá para isso?

Entrevistada 3: Nos discriminam

Entrevistadora: E tu acha que essa mesma discriminação é aquela que quando vocês procuravam atendimento de saúde, aí todo tempo pedia um novo documento?

Entrevistada 3: Sim. Acho que é a mesma coisa.

Entrevistadora: Tu achas que a discriminação é um dos motivos pelos quais vocês não conseguem acesso a serviços?

Entrevistada 3: Sim.

Entrevistadora: Tu achas que melhorou alguma coisa do tempo que vocês chegaram para cá? Diminuiu essa discriminação ou está a mesma coisa?

Entrevistada 3: Está a mesma coisa.

“Não quer tocar um Warao”. A frase, declarada pela Entrevistada 3, aponta para uma relação de rejeição física, nesse caso, em um atendimento de saúde. Porém, em outro momento da entrevista, ela já havia afirmado que não encontrou dificuldades de se adaptar à cidade e que, contudo, a relação com as pessoas locais foi o maior dos problemas encontrados. “Não tive dificuldade, mas as pessoas daqui.... Não sei se foi minha impressão, mas eles não queriam nos aceitar aqui dentro [da cidade]”.

Segundo ela, a rejeição se dava por meio de vários comentários que mostravam muito mais do que o desconhecimento sobre os direitos de indígenas e de imigrantes. Para compreender a quem a Entrevistada 3 se referia como “pessoas”, foi questionado a ela quem seriam essas pessoas e foram dadas opções: se eram pessoas da comunidade em geral, se eram os políticos ou se eram os servidores que trabalhavam na Prefeitura.

Os políticos, muitas e muitas pessoas, mais que tudo, a gente da Prefeitura. Eles não se davam de conta que eu entendia, porque não gosto muito de falar em português. Mas o que é dito, eu entendo. E que o primeiro que diziam era: por que eles não voltam para seu país? É forte escutar isso. (Entrevistada 3)

“Mais que tudo, a gente da Prefeitura” aponta que a grande parte da rejeição vinha dos servidores públicos que eram os mesmos que cochichavam perguntando “por que eles não voltam para o seu país”. Perguntar o porquê de as pessoas não retornarem para seu país, denota um entendimento de que voltando para o seu território, as necessidades indígenas Warao não seriam mais responsabilidade dos gestores e servidores públicos em Belém, ou seja, encontrar os caminhos para atender as especificidades dessa população seria tarefa de outros, livrando os servidores e políticos locais deste trabalho.

Como sugere Lobo: Más allá de estas estadísticas generales, y continúan los estereotipos y la mentalidad política relacionada con que es más fácil ignorar a la gente indígena que solucionar sus necesidades y problemas (Lobo, in corredor y Gracia, 2018)

Ouvindo frases como essas e enfrentando os problemas de idas e vindas para serviços, os indígenas sentem que são submetidos a essas situações por serem indígenas, e não porque de fato não possam ou não tenham o direito de acessar os serviços.

O Entrevistado 1 destacou como deve ser a forma de enfrentar o problema da discriminação racial nos serviços. Passaria por um investimento não somente de formulação de

estratégias diferenciadas de atendimento, mas também de sensibilização e capacitação dos servidores para evitar relações pautadas pelo racismo e o preconceito racial.

Então há essa discriminação. As pessoas não entendem, né? As pessoas não entendem. Eles acham que o indígena deve ser tratado de alguma forma. E aí, a partir da hora que você implementa uma política, você tem que investir nos profissionais. Não adianta nada também tu ter uma política implementada, mas se você não tiver a qualificação, a sensibilização daqueles profissionais que estão nessas instituições para atendimento é difícil de resolver, porque são racistas, são preconceituosos e acabam dificultando todo o processo. (Entrevistado 1)

Como explica Machado (2022):

A estrutura organizacional dos servidores públicos, deve ser preenchida por indivíduos qualificados tecnicamente, com objetivos de garantir o bem-estar da coletividade. Os servidores públicos são considerados um corpo detector de problemas públicos e recursos importantes, que aumenta a eficácia da política pública. Antes do problema chegar ao conhecimento dos atores políticos, os servidores públicos já intervieram, por estarem mais próximos dos destinatários das políticas públicas (Machado, 2020, p. 43)

Melhorias no atendimento estão intrinsecamente ligadas ao investimento em capacitação e sensibilização dos servidores públicos. Dessa forma, cabe às instituições públicas e privadas eliminarem os paradigmas raciais, sair dos moldes das figuras do racismo e preconceitos institucionais, para assim garantir o mínimo de respeito aos indígenas. (Machado, 2020, p. 41).

Apesar de ter afirmado que não teve problemas com a comunidade de Belém, a Entrevistada 02 contou que precisou chamar a atenção do presidente da associação de artesãos a qual ela faz parte sobre a forma como ele se dirigia a ela.

“Só uma vez que o presidente da associação me chamava de índia. Aí eu falei pra ele: ‘Tu tens que me chamar pelo meu nome. Chamar índio é preconceito’. Eu falei. Aí ele pediu desculpa. Ele aceitou e ele mudou. Aí ele fala agora que ele tem medo já de mim” (Entrevistada 02).

O “ter medo de mim” também mostra uma reação de incômodo de pessoas que carregam o preconceito racial ao serem corrigidas pelas pessoas que o sofrem. Ao invés de encarar o problema e adotar ações antirracistas, algumas pessoas optam por fugir das situações as quais podem voltar a cometer atos racistas. Ribeiro orienta que a atitude deve ser o contrário.

Dessa forma, reconhecer o racismo é a melhor forma de combatê-lo. [...] dizer que determinada atitude foi racista é apenas uma forma de caracterizá-la e definir seus sentidos e suas implicações. A palavra não pode ser um tabu, pois o racismo está em nós e nas pessoas que amamos - mais grave é não reconhecer e não combater a opressão (Ribeiro, 2019, p.21)

4.4 Avaliação sobre as políticas públicas existentes

As políticas públicas identificadas na pesquisa feita na página da Prefeitura de Belém na Internet, foram listadas no questionário e foi solicitado que o respondente, caso conhecesse o serviço, atribuísse uma nota apontando a opinião sobre a ação. A orientação no questionário dizia:

- Se foi beneficiado pela política, marque:
 - 3, se você avalia ótima ou boa;
 - 2, se você avalia que atende parcialmente;
 - 1, se você avalia como ruim ou péssima;
- Caso não conheça, marque a opção desconheço

Durante as entrevistas, solicitou-se aos participantes que indicassem seu conhecimento sobre os serviços e avaliassem sua qualidade entre bom ou ruim, explicando quais as necessidades de melhorias caso existissem.

Como explicado no capítulo 4, foram encontradas na página oficial da Prefeitura de Belém e analisadas nas categorias de políticas públicas, sete ações. Abaixo, foram sistematizadas as respostas tanto do questionário quanto das entrevistas em tabelas, em seguida são trazidos relatos sobre a avaliação qualitativa obtida.

4.4.1 Coordenadoria Antirracista de Belém (COANT)

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	3	1	5	2

Dos sete participantes da consulta, cinco deles conhecem a COANT e seu papel na Prefeitura de Belém. Entre os que responderam ao questionário a avaliação foi positiva, com uma resposta classificando que ela é ótima/boa e a outra de que ela atende parcialmente às necessidades.

Entre os entrevistados, a COANT é conhecida pela maioria. Apesar de saber da existência, o Entrevistado 01 afirmou não saber a atribuição do órgão. Já a entrevistada 02, reconhece o papel da coordenadoria em enfrentar o racismo que atinge indígenas em Belém.

A Entrevistada 03, contudo, comentou que a experiência com a COANT não foi positiva, pois eles teriam apontado em reunião suas necessidades, mas não tiveram avanços na tratativa com a coordenação.

4.4.2 Coordenação de Educação para Indígenas, Imigrantes e Refugiados na Secretaria Municipal de Educação

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	3	0	5	1

As respostas do questionário indicaram que a Coordenação é avaliada positivamente atendendo parcialmente ou apresentando um desempenho ótimo/bom. Já nas entrevistas, as pessoas que conhecem os serviços foram as que tiveram acesso ou conhecem pessoas indígenas que foram matriculadas e reconhecidas como indígenas pela ação da coordenadoria. Uma entrevistada não quis responder.

Segundo a Entrevistada 03, ela acompanhou o serviço desde o início. Em uma reunião, ela afirma que foi prometida a contratação de professores Warao para as escolas do município. Todavia, até o momento da entrevista, a contratação não havia se concretizado, o que pela fala causou frustração. “E até agora estamos lutando contra isso e não conseguimos isso” (Entrevistada 03).

4.4.3 Semana dos Povos Indígenas e Agosto do Povos Indígenas

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	0	2	2	3

A maioria dos indígenas que contribuíram com a pesquisa desconhecem essa ação de mobilização social. No questionário, a qualidade dos serviços é avaliada como ótima/boa e atendendo parcialmente ao seu propósito. Contudo, dos entrevistados dois desconheciam a ação e 2 não quiseram responder.

4.4.4 Abrigamento de Indígenas Warao pela Fundação Papa João XXIII no Espaço de Acolhimento Tapanã

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
1	2	3	1	4	3

O Espaço de Acolhimento apesar de conhecido por um respondente do questionário, que o avaliou como atendendo parcialmente às necessidades dos indígenas beneficiados. O abrigo também é conhecido por 3 entrevistados, que por não terem a vivência do local, não comentaram sobre a qualidade do serviço.

A Entrevistada 03 chegou a responder que ouve relatos dos parentes que vivem no espaço, com muitas reclamações. Porém, como ela nunca esteve no local, sua avaliação é direcionada pelo depoimento de outros.

4.4.5 Fórum de Participação “Tá Selado”

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	3	1	5	2

O Fórum de Participação Tá Selado também é conhecido pela maioria dos indígenas que colaboraram com a pesquisa, o que pode ser avaliado como positivo. Quanto à qualidade, a avaliação dos que responderam ao questionário é de que ele atende parcialmente ao seu propósito.

Entre os entrevistados, a avaliação é de crítica. Pode-se avaliar como positivo o fato de que dos quatro, dois já haviam participado em reuniões do Fórum e encontrado um espaço para expressar suas necessidades. Apesar de que ambas não participaram de reunião do segmento indígena e sim de reuniões de Distrito ou relacionada a faixa etária.

“Era pelo menos um representante de cada comunidade. E aí falavam sobre a dificuldade que tinha, que era o que necessitavam e nós pedimos ajudar para a capina dessas duas áreas aqui perto. E o poste também que aqui não tem luz. E disseram que iam fazer o máximo para nos ajudar” (Entrevistada 03).

Somente uma coisa que foi para isso. Que disseram o que eram nossas demandas, que nós tínhamos que escrevê-los e explicá-los. Então, se nós dissemos que queríamos transporte para ir para a escola, porque sem é um pouco difícil, porque a escola é longe e seria um pouco perigoso. Como aqui (em Outeiro) era uma grande. Então, dissemos que era nossa demanda, o transporte e ir para a escola. (Entrevistada 04).

Houve, assim, espaço para que os indígenas declarassem suas necessidades de serviços, contudo, foi possível entender que os processos de participação nem sempre resultam em impactos sobre a vida das pessoas. No caso do Fórum Tá Selado, a Entrevistada 03 afirmou que nenhuma das solicitações feitas não foram atendidas. Já a Entrevistada 04 informou que uma das solicitações obteve resultado positivo.

Da nossa demanda o que fizeram foi esse do transporte, nada mais. [...] Por essa parte de uma demanda que nós pedimos, esse foi bem, mas por outros não entendo por que não conseguiram. Se as demandas que eu estava pedindo era muito importante o transporte para nós e para a escola, mas também tinham que resolver outros problemas que não estávamos pedindo e não lembro se resolveram (Entrevistada 04)

A entrevistada 03, por sua vez, classifica a ação de forma negativa: “Não foi boa, porque eles só buscam as pessoas somente quando necessitam, mas depois, quando não necessitam, não buscam mais”. A falta de retorno e de diálogo com os participantes levam ao entendimento de que o processo participativo mais atendeu ao anseio dos gestores do que dos participantes.

Uma estratégia para o Fórum poderia ser o de ter canais que explicassem o porquê de as ações não terem sido realizadas. Dessa maneira, o processo inicial de escuta da população não pode se encerrar em si. Para que se afirme que há participação da sociedade, é preciso manter o contato e explicar quais ações foram escolhidas para ser realizadas e com quais parâmetros, mantendo contato constante e permitindo assim a participação.

A maior crítica quanto ao Fórum Tá Selado veio do Entrevistado 01, que afirmou que no segmento indígena houve uma participação mais intensa de pessoas autodeclaradas e não de indígenas urbanos, o que afastou a organização indígena que ele representa.

Esse Tá Selado aí que impulsionou aí nesse mandato desde muito cedo esses indígenas, que não são indígenas. Eles que ficam discutindo algumas coisas aí, inclusive cito até os nomes. Já tentaram cooptar os estudantes indígenas para estarem levando para lá, porque essas pessoas que são ressurgidas, autodeclaradas, elas sempre procuram se relacionar, ter alguém de perto ali, que é indígena, que é para dar aquela veracidade no que eles estão falando. Indígena aldeados, que tem um cacique, tudo, entendeu? Então esse grupo aí que inclusive eles brigam entre si (Entrevistado 01).

Ao ser perguntado sobre se a organização indígena que ele representa havia participado de algum encontro, ele declarou: “Nunca e nem queremos, tá?”

4.4.6 Programa de transferência de renda “Bora Belém”

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
1	2	3	1	4	3

Novamente, a maioria dos indígenas que contribuíram com a pesquisa conhecem o Programa Bora Belém. Entre os que responderam ao questionário apenas uma pessoa o conhecia e sua avaliação sobre a qualidade é de que ele está entre ótimo e bom.

Já entre os entrevistados, dos três que conhecem os serviços, duas são beneficiadas e o outro conhece pessoas que estavam tentando acessá-lo, o que evidencia que o Programa de fato atende à população indígena em Belém. As avaliações foram positivas, pois as beneficiadas reconhecem que o serviço “ajuda” a suprir parte das despesas familiares, porém indicam possibilidades de melhoria.

Entrevistadora: E o que é que tu achas dele? Tu gostas? Tu achas que é bom?

Entrevistada 02: Eu gosto, porque ajuda.

Entrevistadora: Acha que o valor ajuda?

Entrevistada 02: Ajuda um pouco, né? Com a tua família, tu ganha por R\$350. Então acho que é um bom serviço da Prefeitura. Bem, poderia ser melhor? E eu acho que poderia.

Entrevistadora: Como ele poderia ser melhor?

Entrevistada 02: Deveria aumentar o valor...

A ação foi avaliada, portanto, como positiva e de fato responde a uma necessidade real vivenciada por indígenas urbanos em Belém. “É boa, mas a quantidade que estão recebendo é pouco, mas ajuda na situação que nós temos” (Entrevistada 03).

4.4.7 Programa de Empreendedorismo Feminino Donas de Si

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
1	2	1	3	2	5

O “Donas de Si” não é conhecido pela maioria dos colaboradores da pesquisa. A pessoa que indicou que o conhece no questionário o avaliou entre ótimo e bom. A Entrevistada 03 informou que o conhece, entretanto não participou da iniciativa e não pode atribuir um valor ao programa.

4.4.8 Casa Nutrir

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
1	2	1	3	2	5

A Casa Nutrir é um serviço pouco conhecido, entre os colaboradores da pesquisa. Entre os que responderam ao questionário, apenas uma informou que conhecia e o avaliava como positivo. A Entrevistada 02 informou que foi atendida pelo serviço por um mês quando recebeu, a cada semana, cestas de legumes e frutas, o que apoiava com a alimentação da família e por isso era uma ação positiva. Todavia, ela contou que já não recebia mais o serviço e nem sabia se estava em funcionamento.

4.4.9 Grupo de trabalho de saúde indígena da SESMA

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	2	2	4	3

O Grupo de Trabalho de Saúde também é conhecido pela maioria dos indígenas que participaram da pesquisa. As respostas do questionário avaliaram de maneira positiva: uma resposta ótima/boa e outra que atende parcialmente.

A Entrevistada 04, apesar de lembrar do nome do serviço, não conseguiu avaliá-lo. O único entrevistado com um relato sobre o Grupo foi o 01, que relatou alguns problemas relacionados à qualidade.

Um grupo de trabalho indígena, é o GT? É que esses que criaram esse grupo aí atrapalharam todo nosso processo, que foi aquilo que eu te falei lá. Antes a gente já tinha uma relação, eles falaram não, a gente vai melhorar, porque agora isso que vocês fazem de forma informal, para atender os indígenas em Belém, agora nós vamos oficializar isso. Vai ser porreta. Vai ser o tudo. E na verdade, na verdade não foi nada. Eu fiz parte desse GT aí eu briguei com o cara, saí fora. Aí botei uma técnica lá pra acompanhar essa discussão aí e prejudicou nós demais. (Entrevistado 01)

Segundo ele, o Grupo se propôs a facilitar fluxos de atendimento para consolidá-los como uma política estruturada, que não teria se concretizado e, em sua visão, ainda prejudicou processos que eram eficazes, apesar de informais.

4.4.10 Consultório na Rua e Casa Rua

Questionário		Entrevistas		Total	
Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece	Conhece	Desconhece
2	1	3	1	5	2

Conhecido pela maioria das pessoas que participaram da pesquisa, o Consultório na Rua foi avaliado no questionário como ótimo/bom e que atende parcialmente seu propósito.

Duas entrevistadas indicaram que o serviço apresentava limitações, por não entregar medicamentos e nem sempre ir às localidades com a equipe completa.

Relatos sobre o Consultório na Rua	
<p>Bom, para mim, de meu conhecimento toda a gente se queixava dele, porque as pessoas não tinham remédios. Alguns da minha família diziam que eles chegavam e saíam rápido, que não perguntavam o tipo. Até agora há uma menina que tem algum problema, uma menina de dois meses. Não sei. Que está bem desnutrida. Então, se chamam a essa gente de Consultório de Rua, então eles não respondem ou não sei que problema tem. Ou talvez estejam fazendo outra coisa. Mas não vem, não vem muito seguida. E se veem, às vezes não fazem como deve ser. (Entrevistada 04)</p>	<p>Era bom, porque pelo menos vinha com a intenção para ver quem estava enfermo, que necessitava. Mas nem todas as vezes vinham com doutor. (Entrevistada 03)</p>

Elas também informaram que o serviço não está mais fazendo atendimento nas localidades. O Entrevistado 01, por sua vez, contou que foi oferecido à organização que ele faz parte, o serviço como adequado ao atendimento de indígenas urbanos em Belém, mas que eles avaliaram que não era possível que o Consultório na Rua atendesse indígenas vindos das aldeias, pois não se adequariam ao serviço.

4.5 O que é necessário ser criado para tornar Belém um lugar bom para os indígenas

Também foi perguntado ao longo das entrevistas o que os indígenas gostariam que fosse feito em Belém para que o município se torne um lugar que eles possam afirmar que é bom para um indígena viver. A pergunta além de tentar captar informações que não tivessem sido dadas ao longo da entrevista, também tinha o objetivo de compreender o que torna uma cidade boa ou má para os indígenas.

Um dos problemas mais citados nas entrevistas que são vivenciados por indígenas em Belém está relacionado ao sustento, a necessidade de apoio financeiro para moradia e alimentação, a necessidade de oportunidades de emprego e geração de renda.

Como os indígenas entrevistados migraram ou imigraram para Belém, oriundos de comunidades indígenas, eles se defrontam com uma preocupação nova, que não há no território, pois não há necessidade de pagar aluguel. Ao chegar na cidade, ainda que tenha auxílios financeiros por órgãos governamentais, como bolsas e programas de transferência de renda, os recursos apenas lhes permitem apenas alugar moradias precárias, sem saneamento básico ou em locais afastados do centro da cidade.

A Entrevistada 03 contou que morar em Outeiro não foi uma escolha própria de seu núcleo familiar e que morar de aluguel ficou muito caro, levando-os a se somar a um grupo de brasileiros e ocupar um terreno abandonado.

A Entrevistada 02 informou que recebe bolsa permanência da universidade, porém que o benefício da Casa do Estudante só é direcionado a alunos solteiros e sem filhos, o que dificulta para aqueles que desejam concorrer a cursos de ensino superior, mas que possuem filhos. Para ela, estratégias de habitação ajudariam no período de permanência dela em Belém.

O aluguel. É só aluguel, que falta para mim, porque a gente quis alugar outros, mas a gente não encontra. Nós temos crianças, mas eles não aceitam crianças. A gente mora bem pequenininho. Bem, a casa antiga também não[...] foi pintada a parede. Quando chove, molha e é muito abafado. Mofo que fede a parede. A gente tá lá nessa casa, nesse aluguel. A gente paga R\$550. Eu acho que tem que ter habitação. A universidade tem que dar ajuda para os casais. Só tem ajuda para os solteiros sem moradia, né? A casa dos estudantes para a família não tem. Seria bom. (Entrevistada 02).

Como a Entrevistada 02 tem como meta a conclusão do curso e retorno para a sua terra de origem, ela entende que uma habitação temporária ajudaria em uma permanência mais digna na cidade. Quando perguntada sobre o que deveria ser feito para que Belém fosse uma cidade boa para os indígenas viverem, ela afirmou que Belém é uma cidade boa, mas quando perguntada sobre o que falta, destacou a habitação.

Interessante observar que mesmo sem a garantia de atendimento de todas as suas necessidades, a Entrevistada 02 avalia Belém como um lugar bom, e por isso ela segue na cidade até se graduar.

Essa visão positiva não é compartilhada pelo Entrevistado 01:

Eu não consigo nem ver uma luz lá no fundo do túnel para Belém para dizer que se tornaria um município que de fato o indígena poderia dizer 'não, eu vou pra Belém para estudar em Belém, porque lá eu vou colocar o meu filho numa escola e lá eles vão aceitar o meu filho, compreender que o meu filho não fala, que a língua portuguesa é a segunda língua pro meu filho e que ele vai se dar bem lá. E eu vou lá para desenvolver, me desenvolver no sentido de me qualificar como profissional, seja um médico, enfermeiro, um nutricionista, um fisioterapeuta ou desculpa, ou um professor em qualquer área e não ter isso'. Então, é bem difícil para algumas pessoas, alguns povos, algumas famílias que são pais e mães que vão para Belém e têm essa dificuldade na escola, no próprio atendimento, no posto de saúde e por aí vai. (Entrevistado 01)

Segundo ele, para que um indígena venha a Belém, seria necessário que ele tivesse acesso a um aparato de políticas públicas que não existe ainda, inclusive no aspecto da subsistência financeira. Ainda que sejam criadas estratégias para isso, ele observa que também é preciso que se tenha cuidado com a oferta de serviços para não incentivar o que ele chama de “êxodo indígena”.

A mesma coisa é a questão da sustentabilidade (financeira) mesmo, né? Quer criar um programa de fato que possa atender, que fosse um programa específico, que a própria prefeitura ou o próprio governo de Estado buscasse garantir isso. Mas com muito cuidado, né? Porque tem indígena também, que o mundo urbano já é muito, muito atrativo, né? As festas, a balada, o alcoolismo, a droga. Então, assim, teria que ter muito cuidado, porque senão a gente estaria também provocando um êxodo, um êxodo indígena, como eu chamo. [...] Então, dependendo da situação, a gente poderia também tá provocando um êxodo, que eu chamo de êxodo indígena, que é o indígena saindo ali do seu território para querer ir para a cidade, achando que vai se dar bem. (Entrevistado 01)

Assim, é preciso ter políticas que atendam as necessidades dessas pessoas quando estiverem nas cidades, mas também é necessário que a vida na aldeia tenha oportunidades e direitos garantidos, para que indígenas não sejam atraídos pelos benefícios da cidade em detrimento a vida na terra indígena.

Educação, saúde, trabalho e habitação deveriam ser garantidos nos dois cenários. A visão de tempo de permanência na cidade também é importante para avaliar o que falta de serviços e políticas para indígenas em Belém. Tanto o Entrevistado 01, quanto a 02, avaliam a partir de uma compreensão de que o indígena vive na cidade de forma temporária, indo e voltando para sua terra sempre que necessário.

Dessa forma, as necessidades na cidade também são temporárias. Diferente da Entrevistada 03, por exemplo. Para ela, que não pretende mais retornar para sua terra, as políticas precisam ser criadas em caráter definitivo, e a principal delas é o acesso a trabalho e geração de renda que permita o sustento da família.

Entrevistada 03: Para mim seria trabalho. Porque é que eu ia dizer que muitos de nós tem sido discriminado por essa parte.

Entrevistadora: E o que é que as pessoas falam para vocês quando vocês procuram emprego?

Entrevistada 03: Eles dizem que tem que ter um bom currículo.

Entrevistadora: Mas eles dizem o que é um bom currículo?

Entrevistada 03: Não. Dizem que tem que ter ensino médio. Falar português. Entender português. Que estão buscando pessoas profissionais, como licenciados.

Ela afirma que há discriminação no momento da tentativa de acessar uma vaga de trabalho, que é dificultado pela falta de compreensão da língua, por exemplo. Nesse sentido, maior acesso dos adultos à educação em português é fundamental para facilitar a integração e acesso ao trabalho.

Além disso, ela considera que falta em Belém maior participação nos processos de elaboração das políticas públicas. “Que tenha mais oportunidade aos membros Warao, que

participem de que falem pelo menos o que de verdade querem” (Entrevistada 03). “Falar o que quer” é direcionar a política aos anseios dos indígenas a suas reais necessidades.

Ela também reforçou a importância do atendimento específico feito por um indígena do seu mesmo povo nas secretarias (“oficinas” que em espanhol significam escritórios): “É sempre é dito, que na saúde, na educação, no trabalho, que em cada “escritório” que há, tenha um Warao para melhorar o atendimento” (Entrevistada 03).

A Entrevistada 04, por sua vez, reforçou a necessidade de combater a discriminação racial vivenciada por indígenas. Esse seria o primeiro passo para uma Belém melhor para pessoas indígenas.

Primeiro, que sejam bem-vindos, que sejam recebidos com os braços abertos, que haja atendimento especificamente para crianças, para uma questão de saúde, na escola e a questão de esporte que é muito importante para nós; a comida e tem mais serviço público para nós e as coisas seriam muito mais fáceis. (Entrevistada 04)

4.6 Percepções sobre a avaliação

Considerando as respostas ao questionário online e as entrevistas, foi possível perceber que as ações desenvolvidas ao longo dos últimos anos para indígenas urbanos em Belém são conhecidas da maioria dos colaboradores da pesquisa. Entretanto, suas percepções são de que essas políticas não atendem ou atendem em parte suas necessidades.

Um exemplo é o Programa de Transferência de Renda Bora Belém, que é avaliado como uma ação que colabora para reduzir a vulnerabilidade econômica a qual indígenas em Belém são submetidos.

Primeiro pela afirmativa de que são necessárias políticas diferenciadas e específicas, elaboradas segundo seus anseios e necessidades, e com participação ativa de indígenas na construção de alternativas de atendimento equitativas. Dessa forma, políticas públicas serão direcionadas às suas demandas e consideradas por eles como políticas públicas.

Importante frisar que os canais de participação devem promover uma comunicação contínua com os beneficiários para que eles compreendam os motivos pelos quais algumas ações solicitadas por eles são realizadas e outras não. Sem esse contato contínuo, não se estabelece o processo de participação e o entendimento dos indígenas é de que o que dizem não é levado em consideração ou de que estão sendo usados para propósitos políticos.

Esse ponto foi frisado com relação ao Fórum Tá Selado, a Coordenadoria Antirracista e a Coordenadoria de Educação para Indígenas, Imigrantes e Refugiados.

Todavia observa-se que a discriminação racial ainda é a grande barreira para acesso a serviços. Sem que se fosse questionado no roteiro das entrevistas, a declaração de que ainda

são comuns práticas e atitudes racistas contra indígenas mostra que são necessários profundos investimentos em qualificação e sensibilização de servidores para o enfrentamento do problema.

A esse mesmo processo de formação precisam ser submetidos os políticos e gestores para que as necessidades de indígenas urbanos não sejam prioridades de alguns governos por fazerem parte da agenda de interesses de indivíduos. É preciso reconhecer as necessidades de indígenas urbanos como um dos principais gargalos de garantia de direitos em Belém, independente dos mandatos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como os indígenas avaliam as políticas públicas oferecidas a eles em Belém? A pergunta da pesquisa direcionou o percurso do estudo, partiu desde a compreensão sobre a situação de indígenas na cidade e a adoção da categoria a ser utilizada, passando pela identificação das políticas existentes nas cidades e em Belém, até a análise das opiniões de indígenas em Belém sobre as políticas públicas.

A avaliação das políticas públicas foi feita a partir do Ciclo das Políticas Públicas, que é um esquema didático onde as etapas de construção, implementação e avaliação são descritas e analisadas. A partir dos teóricos escolhidos, considerou-se na pesquisa que políticas públicas são ações voltadas à solução de um problema público. Por sua vez, para que um problema seja considerado como público, é necessário que ele entre na agenda dos governantes e seja reconhecido como tal.

A discussão de políticas públicas para indígenas urbanos, apesar de não ser nova, é pouco abordada na academia e nem sempre entra nas agendas de governo. O desenvolvimento de ações para esse público depende de vários fatores, entre eles, o pequeno quantitativo de população indígena residente, mas nem sempre o motivo é esse.

Para ampliar o conhecimento sobre o cenário de estratégias existentes para descendentes de povos originários no Brasil no espaço urbano foi feito um panorama geral. Tanto a União, como estados e municípios partilham a responsabilidade de oferecer atendimentos aos indígenas nas cidades, de acordo com a atribuição de cada definidas na Constituição Federal.

Entretanto, as consultas feitas aos Ministérios da Saúde, Educação, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à FUNAI e ao Ministério de Povos Indígenas obtiveram respostas limitadas e não foi possível aprofundar sobre esse cenário de oferta de serviços na década de 2012 a 2022. A escassez dos dados também demonstra a falta de interesse em monitorar as políticas públicas para indígenas nas cidades, pois informações quantitativas e qualitativas são essenciais para avaliar alcance e impacto das políticas públicas na vida daqueles que delas precisam.

Apesar disso, é possível a compreensão sobre o aumento de atendimentos de indígenas nas cidades, o que pode refletir o aumento da migração, a ampliação do registro de raça e povo nos formulários de atendimento e da autodeclaração como indígena.

Ao longo da pesquisa, e analisando apenas o recorte histórico da década de 2012 a 2022, confirmou-se a hipótese empírica de que políticas públicas para indígenas promovidas

pelo município de Belém se iniciaram com a chegada dos indígenas Warao, a partir do ano de 2017. Anterior a essa data, os PPAs da gestão de Zenaldo Coutinho não trouxeram indicação de criação de serviços para essa população.

Foi durante essa gestão que a vulnerabilidade vivida por indígenas em Belém passou a ser tema de discussões muito provocadas pela atuação do Sistema de Justiça e de organizações da sociedade civil. No planejamento da gestão de Edmilson Rodrigues, foram encontradas indicações de políticas públicas a serem criadas para o atendimento específico como transversal de indígenas nacionais e estrangeiros.

Além do PPA, matérias publicadas na página da Prefeitura na Internet mostraram que foram ampliadas estratégias de atendimento iniciadas na última gestão de Zenaldo Coutinho e que foram criadas outras ações e serviços com foco no atendimento de indígenas. Essas ações foram listadas e os indígenas foram consultados sobre qual avaliação fazem delas.

Retomando o que são políticas públicas, é importante frisar que para os indígenas que contribuíram com a pesquisa, as ações para serem políticas públicas devem atender ao que eles acreditam ser uma necessidade. Ou seja, não são consideradas por eles políticas públicas criadas para eles aquelas ações pensadas a partir das concepções de terceiros sobre as demandas que possuem.

Esse é um dos maiores nós encontrados na avaliação das políticas. Por não serem elaboradas com eles e nem avaliadas por eles, as políticas existentes não atendem seus anseios. Inclusive, porque as necessidades de indígenas urbanos em Belém precisam de atenção diferenciada, específica.

Sendo assim, permitir que indígenas tenham participação ativa nas etapas de elaboração, implementação e sobretudo de avaliação de políticas públicas é fundamental para que se tenha ações que condigam com as necessidades desses beneficiários.

A falta de compreensão nos serviços que são realizados por pessoas que desconhecem a cosmovisão dos povos dos quais os indígenas urbanos em Belém são oriundos, impedem que o atendimento seja realizado de maneira efetiva e conclusiva. Além disso, indígenas relatam que há necessidade de investimento na capacitação dos profissionais para uma melhor prestação de serviço a essa população.

Para além da necessidade acesso equitativo aos serviços, indígenas relatam como o principal impedimento de acesso a políticas públicas como a discriminação racial. São constantes os casos de recusa de atendimento sem maior explicação, de comportamentos que evitam contato físico e de comentários que expressam o desejo que essas pessoas não estivessem na cidade, não precisando assim dos serviços.

Muito mais que classificar se as políticas públicas em Belém que são promovidas para povos indígenas são boas ou ruins, a pesquisa procurou mostrar a visão que os indígenas possuem sobre serviços necessários para sanar suas necessidades. Pelos relatos colhidos, pode-se afirmar que ainda existem muitas demandas de indígenas na capital do Pará não atendidas, e um dos motivos para isso é a escassez da participação nas políticas públicas.

Apesar de compartilharem muitas das mesmas necessidades observadas na população não indígena, tais como acesso a oportunidades de trabalho e geração de renda, habitação digna, saúde e educação, os descendentes de povos originários apresentam particularidades que os diferenciam dessa parcela da população. Dessa forma, a transversalidade do tema na construção deve ser observada, bem como a participação efetiva na construção e monitoramento para que de fato elas respondam aos problemas vividos por eles.

A pesquisa buscou contribuir para que o tema saia da invisibilidade. Porém, ainda é necessário que se aprofunde em várias dimensões. Primeiro, é necessário que se faça um investimento em levantamentos de dados e escutas qualitativas que direcionem melhor as políticas públicas. É preciso ir além do Censo, uma tarefa difícil em Belém, pois os indígenas urbanos estão espalhados na cidade, sem se concentrarem em um local específico.

Duas questões macro foram apresentadas pelos indígenas quanto a políticas públicas. A primeira é sobre os atendimentos diferenciados e sobre a discriminação racial vivenciada na tentativa de acessar políticas públicas.

É urgente que se adote estratégias de enfrentamento ao racismo estrutural relatado. Capacitações e processos de qualificação permanente de servidores que disseminem conteúdo sobre história e formação dos povos, e que apresentem estratégias interculturais de atendimentos, são fundamentais para a redução da discriminação racial nos atendimentos.

Campanhas de conscientização da sociedade precisam ser realizadas de maneira permanente e não apenas durante os meses que fazem alusão aos povos indígenas, e os temas relacionados a indígenas precisam ser introduzidos nos currículos escolares com práticas antirracistas e desconstrução de estereótipos.

Assim como, ampliação de vagas para pessoas indígenas nos serviços e criação de modelos de contratos flexíveis para profissionais descendentes de povos indígenas, podem facilitar com que os atendimentos específicos sejam feitos, sobretudo na saúde, educação e assistência social.

É preciso realizar ampla mobilização para que o tema se torne cada vez mais visível, ultrapassando a esfera de discussão de políticas municipais e engajando ainda o poder legislativo e outros atores, como a iniciativa privada e a academia. E é vital combater os

estereótipos e a tentativa constante de “esconder” as vulnerabilidades que geram as necessidades dessa população para que, assim, Belém se torne uma cidade boa para um indígena viver.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BELÉM. **Município cria equipe de trabalho para atender demandas de saúde à população indígena.** Agência Belém, 2022. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/223937/municipio-cria-equipe-de-trabalho-para-atender-demandas-de-saude-a-populacao-indigena>. Acesso em: 15 nov. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **Indígenas na cidade:** pobreza e preconceito marcam condição de vida. Agência Brasil, 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-04/indigenas-na-cidade-pobreza-e-preconceito-marcam-condicao-de-vida> Acesso em: 15 nov. 2022.

AGÊNCIA IBGE. **Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal.** IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal> Acesso em: 9 ago. 2023.

AGUM, Ricardo; MENEZES, Monique. RISCADO, Priscila. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão - Public policy analysis: from the technical to ideas. **Revista Agenda Política**, v.3, n.2, julho/dezembro – 2015.

ALVES, Alessandro Ferreira; GARCIA, Melissa Chaves; PORTUGAL JUNIOR, Pedro dos Santos. Participação social, governança pública e desenvolvimento local: uma análise do estado de Minas Gerais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.9, p. 91898-91916 sep. 2021.

ARAÚJO, Jordeanes N. Araújo; e BARROSO, Suellen Andrade Barroso. Os indígenas e a cidade: processos identitários, direitos e políticas públicas no contexto urbano. In: 29 Reunião Brasileira de Antropologia [**Anais...**], realizada entre os dias 03 e 06 de agosto de 2014, UFRN, Natal/RN.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v.14, n. 40, jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BAINES, Stephen. As chamadas “aldeias urbanas” ou índios na cidade. **Revista Brasil indígena**, v. 2, n. 7, p. 15-17, nov./dez. 2001.

BASTOS, Jennifer Ester de Sousa; SOUSA, Julia Maria de Jesus; SILVA, Pollyana Mattias Narciso da; AQUINO, Rafael Lemes de. O Uso do Questionário como Ferramenta Metodológica: potencialidades e desafios. *Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences*, v. 5, Issue 3, p. 623-636, 2023.

BATISTA, Eraldo Carlos. MATOS, Luís Alberto Lourenço. NASCIMENTO, Alessandra Bertasi. A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, v.11, n.3, p.23-38, TRI III, 2017.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia. Aprendendo a entrevistar: Como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. v. 2, n. 1, p.3, janeiro-julho/2005.

BORGES, J. C. **A Sociedade brasileiras nos fez pobres**: Assistência Social e autonomia étnica dos povos indígenas. O caso de Dourados, Mato Grosso do Sul, 2016.

BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988.

_____. **Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017.

_____. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Legislação, Brasília, DF, 2019.

_____. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre a participação, Proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Legislação, Brasília, DF, 2019.

_____. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 2011.

_____. **Decreto n. 11.355, 2023**. Altera o Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL DE FATO. **Lideranças indígenas apontam como ‘desaldeamento’ aprofunda retirada de direitos**. Brasil de Fato, 2021. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2021/04/20/liderancas-indigenas-apontam-como-desaldeamento-aprofunda-retirada-de-direitos> Acesso em: 09 set. 2023.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: Análise de discurso versus Análise de Conteúdo. *Contexto Enfermagem*, Florianópolis, p. 679-684, Out-Dez 2006.

CHAVES, Kena Azevedo. Mulheres indígenas demarcam as eleições: entrevista com Márcia Kambeba. **Revista Percursos**, Florianópolis, v.22, p.383-398, jan-abril.2021.

COUTO, Leando Freitas. CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A Função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: Avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. IPEA, Brasília, 2020.

COUTO, Felipe; CARRIERI, Alexandre; CKAGNAZAROFF, Ivan. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e a quarta geração de avaliação **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36-55, jan./dez. 2019.

DOMINGUES, William Cesar Lopes. Saúde indígena e diversidade no Brasil plural. In: BELTRÃO, Jane Felipe; LACERDA, Paula Mendes. **Amazônias em tempos contemporâneos**: entre diversidades e adversidades. Rio de Janeiro: Mórula, 2017. p. 264-276.

DECIDE BELÉM. **Tá Selado realiza plenária setorial indígena em Belém**. Prefeitura Municipal de Belém, 2021. Disponível em: <https://decide.belem.pa.gov.br/processes/espacos-participacao-cidada/f/12/posts/11>. Acesso em: 15 nov. 2022.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, 2007. Nações Unidas 13 de setembro de 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97 – 109, outubro de 2005.

FUNAI. **A FUNAI**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Institucional#:~:text=Sua%20miss%C3%A3o%20institucional%20%C3%A9%20proteger,e%20fiscalizar%20as%20terras%20ind%C3%ADgenas>. Acesso em: 03 dez. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019.

GUIRAU, Kárine Michelle e SILVA, Carolina Rocha. **Povos Indígenas no espaço urbano e políticas públicas**, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal** Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em: 16 ago. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luciana Leite; e D'Ascenzi, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 1, n.48, p. 101 a 110, dezembro de 2013.

LIMA, Vitor N. de; MIRANDA, Júlia C. T. de; e SILVA, Hilton P. Silva. Desafios às políticas de saúde para populações tradicionais em áreas urbanas: o caso dos indígenas Warao em Belém do Pará. In: HEUFEMANN, Nicolás Esteban Castro et all. **Saúde indígena: educação, gestão e trabalho**. Porto Alegre – RS: Rede Unida, 2020.

LOBO, Susan. Indígenas urbanos en los Estados Unidos. In: CORREDOR, Jorge E. Horbath y GRACIA, María Amalia Gracia. **La cuestión indígena en las ciudades de las Américas**. Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. 2018.

LUCIANO, Gersem dos Santos. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

MACHADO, Rosicleia. **Políticas Públicas destinadas às famílias indígenas em contexto urbano do município de Juti/MS**. Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Dourados, MS. 2020.

MARCONDES, M.M; SANDIM, T. L; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n.1, p. 22-33, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020

MATIAS, M. L.; ANDRADE, P. M. O Centro de Referência da Assistência Social na promoção e Proteção dos direitos socioassistenciais dos povos indígenas: avanços e desafios. In: MDS. **Cadernos de Estudos de Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n.10, p.65-77, 2008.

MENDONÇA, Ygor de Siqueira Mendes. **Consulta prévia no estado do Pará: um estudo sob a perspectiva interdisciplinar da participação**, 2019. Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2019.

MINTROM, Michael. **Public Policy**. Chapter 1. New York: Oxford University Press, 2019. p. 2-14.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. **Atendimento de saúde a indígenas que vivem em zonas urbanas é discutido em seminário do MPF**. Ministério Público Federal, 2021. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/atendimento-de-saude-a-indigenas-que-vivem-em-zonas-urbanas-e-discutido-em-seminario-do-mpf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

NASCIMENTO, Adir Cassaro; VIEIRA, Carlos Magno. O Índio e o espaço urbano: Breves considerações sobre o contexto indígena na cidade. **Cordis. História: Cidade, Esporte e Lazer**, São Paulo, n. 14, p. 118-136, jan./jun. 2015.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais** Genebra, Suíça, 1989.

PONTE, Laura Arlene Saré Ximenes. **Políticas Públicas e os Indígenas Citadinos: estudo das políticas indigenistas de educação e saúde em Belém e Manaus (1988 a 2010)**. Dissertação. NAEA - UFPA. Belém - PA, 2012.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Florianópolis; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ROSA, Marlise. **A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e de Belém-PA**. Rio de Janeiro: E-papers, 2021.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo; SANTOS, Luana Ferreira dos; RESENDE, Tamiris Cristhina; SOUZA, Washington José de. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, Edição Especial, Rio de Janeiro, nov. 2019.

SANTOS, Shilton Roque; AZEVEDO, Marcio Adriano; MARCELINO, Fabiana Teixeira. Avaliação participativa das políticas como proposta inovadora no setor público: delineamentos e procedimentos. **Revista Ensino Interdisciplinar**, v. 3, n. 09, setembro/2017 UERN, Mossoró, RN.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (ORGS). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo, SP: Editora Cengage, 2022.

SILVA, Heloísa Helena Corrêa da. Proteção social e questão social dos indígenas urbanos em cidades Transfronteiriças do Alto Solimões. In: CORREDOR, Jorge E. Horbath y GRACIA, María Amalia Gracia. **La cuestión indígena en las ciudades de las Américas**. Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. 2018.

SILVA, Luciano Ferreira da; SEGGER, Rosária de Fátima; RUSSO, Macri. Aplicação de entrevistas em pesquisa qualitativa. **Revista de Gestão e Projetos**. v. 10, n. 1 jan./abr. 2019.

SILVA, Caroline Fernanda Santos da. Decolonialidade e estudos críticos do discurso: convergências para abordagens antirracistas no Brasil. *Revista da Faculdade de Serviço Social*

da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, 2 Semestre de 2020, n. 46, v. 18, p. 118 – 130.

SIMONIAN, Lígia T. Lopes. BAPTISTA, Estér R. **Formação Socioambiental da Amazônia**. v.3. Belém: Editora do NAEA, 2015.

SCHMINK, M., WOOD, C. H. **Conflitos Sociais e Formação da Amazônia**. Belém. EDUFPA, 2012.

SOUSA, Magda; LIMA, Patrícia; KHAN, Ahmad. Mecanismos de gestão municipal e a promoção de Direitos Humanos. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n.4, Rio de Janeiro July/August 2015.

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

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 454-465.