

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROBERTA CARDOSO PIEDRAS

**O DIREITO À DIFERENÇA NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO
SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
AOS POVOS INDÍGENAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

PORTO ALEGRE

2020

ROBERTA CARDOSO PIEDRAS

O DIREITO À DIFERENÇA NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO
SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS
POVOS INDÍGENAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão submetido ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr. Luciana Leite Lima.

PORTO ALEGRE

2020

ROBERTA CARDOSO PIEDRAS

O DIREITO À DIFERENÇA NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO
SOCIOASSISTENCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE A
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS
POVOS INDÍGENAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Trabalho de Conclusão submetido ao
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, como requisito parcial para obtenção
do título de bacharela em Políticas
Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Luciana Leite Lima
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dra. Luciana Pazini Papi
Departamento de Ciências Administrativas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dr. Júlio César Borges (UNIFAN)
Centro Universitário Alfredo Nasser

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a minha orientadora Luciana e a todos os docentes que cruzaram meu caminho ao longo da graduação. Agradeço também às profissionais da área de Vigilância Socioassistencial da FASC e aos demais profissionais vinculados a Assistência Social que propiciaram a minha aproximação com este importante tema e execução do projeto.

Mas reconheço, em especial, minha gratidão a minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão que, além de possibilitarem condições estruturais para meu ingresso e permanência na universidade, ensinaram-me o caminho dos sonhos ao dedicarem-se vivamente à educação e à luta. Foram seus passos que incentivaram a conclusão deste trabalho e do bacharelado em Políticas Públicas. Muito obrigada.

Agradeço também a minha outra família, as amigas que são meus pilares a mais anos que os dedos das mãos podem contar. Agradeço ainda a minha amiga Marília que dividiu comigo as alegrias e desesperos da graduação e a meu amigo Álvaro que, além de compartilhar comigo histórias e teorias, nunca me deixou desistir.

A todos, obrigada por contribuíram com a concretização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho apresenta o direito à diferença sociocultural dos povos indígenas na implementação do SUAS no município de Porto Alegre. Por meio de abordagens interativas e cognitivas da análise de políticas públicas, o estudo objetivou analisar a implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas em Porto Alegre, assim como os vários elementos que influenciam a consecução do direito à diferença na execução da política. A pesquisa teve abordagem qualitativa e envolveu a aplicação de um questionário às unidades CRAS e CREAS com indígenas nos territórios de abrangência, assim como a coleta de dados secundários. Como resultado percebeu-se que o município tem capacidades estatais de implementação diferenciada da Assistência Social, mas limitações no que diz respeito à representatividade e autodeterminação destes povos nos entremeios da política. Conclui-se que a burocracia consegue, em certa medida, adequar os serviços de proteção social básica aos valores e aos interesses indígenas por meio do diálogo e da construção conjunta de ações, mas não consegue torná-los permeáveis à rede de proteção social dada a distinção cultural e a precariedade do acesso destas comunidades às instâncias de participação social e aos meios de representatividade na política.

Palavras chave: direito à diferença; assistência social; povos indígenas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Organograma Proteção Social Básica.....	46
Figura 2- Organograma Proteção Social Especial.....	47
Figura 3- Mapa dos CRAS e CREAS de Porto Alegre.....	49
Figura 4- Mapa dos aldeamentos e núcleos indígenas de Porto Alegre	50
Figura 5 Atributos da composição das equipes para atendimento diferenciado em Porto Alegre 2020	78
Figura 6 Atributos de atuação das equipes para atendimento diferenciado em Porto Alegre em 2020	79

LISTA DE QUADROS E TABELAS

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-Equipamentos de Assistência Social de Porto Alegre.....	47
Quadro 2- CRAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019.....	67
Quadro 3- CREAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019	67
Quadro 4- CRAS: atributos para atendimento diferenciado em 2018 e 2019.....	70
Quadro 5 CREAS: atributos para atendimento diferenciado em 2018 e 2019.....	73
Quadro 6- CRAS: atributos para atendimento diferenciado em 2020.....	74
Quadro 7- CREAS: atributos para atendimento diferenciado em 2020.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-ID CRAS e CREAS.....	57
Tabela 2- ID desagregado CRAS Porto Alegre.....	58
Tabela 3- ID desagregado CREAS Porto Alegre	59

SUMÁRIO

SUMÁRIO	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. OS POVOS INDÍGENAS E A INSTAURAÇÃO DE UMA CIDADANIA DIFERENCIADA	13
2.1 Da integração nacional ao reconhecimento da diferença: principais diretivas legais relacionadas aos povos originários no Brasil	15
3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO HORIZONTE DA CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	21
3.1 O direito à diferença no âmbito do SUAS: os povos indígenas.....	24
4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BUROCRACIA E EQUIDADE	32
4.1 Modelos de análise da implementação.....	33
4.2 A burocracia de nível de rua e a influência dos valores e sentidos na implementação de políticas públicas.....	35
5. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO INDÍGENA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	41
5.1 A estrutura local da Política de Assistência Social	44
5.2 Os coletivos indígenas de Porto Alegre.....	49
5.2.1 O povo Kaingang	50
5.2.2 O povo Mbyá Guarani	52
5.2.3 O povo Charrua	54
6. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS POVOS INDÍGENAS EM PORTO ALEGRE	56
6.1 Os contextos de implementação da política de Assistência Social de Porto Alegre: uma leitura a partir do Indicador de Desenvolvimento dos CRAS e dos CREAS	56
6.2 As restrições sentidas pela burocracia de nível de rua e a participação indígena: uma leitura a partir das Conferências Municipais de Assistência Social	63
6.3 Distâncias e aproximações: o quadro normativo e a prática da assistência social.....	67
6.4 A atuação da burocracia de nível de rua na assunção do direito à diferença	79
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	87
8. APÊNDICES	101

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco de consolidação de direitos sociais e de rupturas de práticas institucionais verticais e autocráticas que persistiam desde a colonização. Entre as mudanças sociais ocorridas a partir da Carta Constitucional estão o reconhecimento à autodeterminação indígena, isto é, a possibilidade destes povos viverem conforme os seus modos tradicionais de existência, e a elevação da Assistência Social (AS) como parte da Seguridade Social, com a garantia de mínimos sociais e proteção para impedimento de situações de risco e vulnerabilidade a toda a população que integra o Estado brasileiro e disso necessite. Na atualidade, essas diretrizes normativas se entrecruzam na Política Nacional de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social se organiza em torno do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema descentralizado de coordenação intergovernamental implementado, principalmente, pelos municípios. Conforme Jaccoud et al (2020), o SUAS conta com arranjos de incentivo financeiro, pactuação intergovernamental, além de uma extensa listagem de normas e orientações que possibilitaram a padronização dos serviços assistenciais e o desenvolvimento de capacidades estatais para implementação da política nas diferentes regiões do país.

No ímpeto de respeitar as diferentes particularidades sociais e culturais dos distintos povos indígenas que habitam o território nacional na assunção do direito à assistência social, o SUAS estabelece que implementação dos serviços deve respeitar os valores dos coletivos indígenas atendidos:

Os serviços socioassistenciais, para os Povos Indígenas, requerem respeito às suas especificidades culturais, defesa de direitos e fortalecimento das suas iniciativas coletivas de autonomia étnica e bem viver. A oferta adequada do serviço às famílias indígenas pressupõe: ouvir a comunidade; conhecer a realidade local; promover a participação indígena; respeitar a autonomia familiar e comunitária; fortalecer a cultura e identidade indígenas; defender seus direitos (BRASIL, 2017, p. 49).

De modo que a responsabilidade de adequação da política de Assistência Social de cada município com povos e comunidades indígenas perpassa em grande medida pela capacidade da burocracia que atua na ponta dos serviços em cruzar valores sociais

e culturais substancialmente distintos dos seus para ofertar de forma diferenciada às populações indígenas os mesmos benefícios, serviços e programas que são ofertados para o restante da população nacional.

A literatura que trata da implementação de políticas públicas, pela ótica da burocracia de nível de rua, atenta que os contextos de implementação das políticas públicas influenciam esses atores e, também, suas compreensões e valores geram contornos e resultados distintos nos serviços e benefícios operados. Dado que a atuação da burocracia de nível de rua é influenciada por diferentes elementos e que sua ação modela a execução da política pública, o presente trabalho procura analisar a implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas em Porto Alegre. Para realização do objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: apresentar a estrutura da Assistência Social em Porto Alegre, examinar as condições estruturais e administrativas da implementação dos serviços; analisar como as equipes que atendem estas comunidades compreendem o direito a identidade cultural própria e diferenciada dos povos originários e quais as práticas adotam para respeitá-lo.

Para responder ao objetivo proposto, o trabalho utiliza abordagem qualitativa em formato de estudo de caso único. Conforme Gil (2008), o estudo de caso agrega profundidade à pesquisa e proporciona maior detalhamento e amplitude que os outros métodos. Além disso, segundo o autor, esta técnica é relevante para compreender fenômenos que pouco se diferenciam de seu contexto como é o caso das condições de implementação da política de assistência social e seus resultados. Para isso, o desenho de pesquisa envolveu coleta de informações primárias e secundárias.

A coleta de dados primários ocorreu por meio de telefonemas e trocas de e-mail com gestores do município e a aplicação de um questionário às instituições CRAS e CREAS com povos indígenas em seus territórios de abrangência. O envio do formulário eletrônico (APÊNDICE 1) foi autorizado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão gestor da política do município. O questionário continha perguntas relacionadas às orientações do SUAS para trabalho com famílias, indivíduos indígenas e a percepção dos profissionais da assistência social quanto ao atendimento destas comunidades. Foi solicitado que tanto os coordenadores das unidades quanto as equipes técnicas respondessem. Obtivemos, ao todo, 8 retornos: 5 respostas dos 4 CRAS analisados e 3 dos 4 CREAS. Já a coleta de dados secundários foi realizada a

partir de documentos disponíveis nas páginas da prefeitura, dos Censos do SUAS, do IBGE e dos mapas e dados do Observatório de Porto Alegre.

Importa sinalizar algumas dificuldades metodológicas que surgiram no decorrer do trabalho. Houve discordância a respeito de uma das regiões de Porto Alegre, Eixo Baltazar, identificada como região de territorialidade indígena pelo Observatório de Porto Alegre, mas não considerada pelo CRAS da região que afirmou por telefone não ter conhecimento de comunidade indígena em seu território, assim como nos últimos anos do Censos do SUAS. Ao questionar o Observatório de Porto Alegre pela discordância fui orientada a procurar a Coordenadoria Municipal dos Povos Indígenas e Direitos Específicos de Porto Alegre (CMPIDE) que forneceu os dados ao departamento. A CMPIDE confirmou a existência de um núcleo indígena nos arredores da região Eixo Baltazar. Mesmo assim, optou-se por utilizar as regiões compreendidas pela FASC como território de abrangência até porque foram as autorizadas pelo órgão para envio do questionário às unidades. Além disso, a diferenciação conceitual realizada em Porto Alegre entre Núcleos indígenas e Aldeias trouxe dúvidas em relação a quais unidades de AS deveriam ser convidadas para a pesquisa, tendo em vista que as orientações técnicas do SUAS não incorporam as nuances entre as formas tradicionais de organização social e territorial dos povos indígenas e suas possíveis misturas com o território urbano. Contudo, tendo em vista que os Núcleos indígenas de Porto Alegre se identificam etnicamente como Kaingang, optou-se por agregá-los na análise e, portanto, enviar o questionário às unidades da região Nordeste de Porto Alegre que atendem indígenas que não se organizam em aldeias.

O interesse em trabalhar com a implementação da AS à população indígena de Porto Alegre foi fruto da vivência adquirida no Estágio Obrigatório realizado na Fundação de Assistência Social e Cidadania onde, junto da equipe do Centro de Referência de Assistência social Extremo Sul, da Vigilância em Saúde e da Coordenadoria Municipal dos Povos Indígenas e Direitos Específicos, participei de uma visita à retomada Mbya-Guarani no Arado Velho em fevereiro de 2020.

Nesta visita, a principal demanda de atendimento das famílias devia-se a ausência de acesso da comunidade aldeada à água potável. No entanto, além dessa situação, os indígenas que ali viviam enfrentavam extrema situação de risco e vulnerabilidade na disputa pela terra, onde relataram sofrer tentativas de assassinato e

importunações diversas há mais de um ano. Paralelamente, mantinham suas atividades tradicionais ligadas à natureza, à espiritualidade e ao artesanato. Na ocasião, o Cacique Timótio esclareceu que a não submissão dos indígenas ao sistema capitalista ocasionou sua exclusão social, deixando-os na condição de mendicância em que tinham que pedir por água.

Simultaneamente, os profissionais que operavam a política de AS na região sofriam diferentes restrições no atendimento às demandas sociais da comunidade e utilizavam estratégias discricionárias para enfrentamento das situações de urgência que se apresentavam na prática: a visita à comunidade só foi realizada após diversos e-mails enviados pela técnica que atendia o coletivo às instancias do Ministério Público para garantir que os seguranças privados do terreno não impedissem a passagem dos profissionais, como costumavam fazer. Além disso, mesmo estando de férias, a assistente social compareceu no dia da inspeção e relatou o costume de utilizar o carro pessoal para visitar o assentamento, que é de difícil acesso. Apesar das inúmeras estratégias utilizadas pela burocracia, as equipes socioassistenciais tinham grandes dificuldades de atender a comunidade em função de limitações impostas pelo proprietário do local, e quando conseguiam, ainda driblavam a grande diferença sociocultural existente entre os agentes do Estado e o povo Mbyá Guarani para entrega da política pública. Como consequência às restrições, as famílias indígenas se encontravam desassistidas em meio ao cenário de extrema vulnerabilidade e risco social.

Em função deste cenário, o presente trabalho justificou-se por tentar contribuir, por meio da análise da implementação da política pública, com o melhor funcionamento dos serviços socioassistenciais às comunidades indígenas, assim como dos arranjos de coordenação e implementação do Sistema Único de Assistência Social para assunção dos direitos sociais destes povos e aprendizado institucional do Estado.

2. OS POVOS INDÍGENAS E A INSTAURAÇÃO DE UMA CIDADANIA DIFERENCIADA

As populações indígenas são reconhecidas usualmente como descendentes dos habitantes originários das terras do continente americano e compõem sociedades distintas com sistemas de valores e crenças específicas. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais apresenta os povos indígenas como aqueles que, conscientes da identidade indígena, conservaram instituições sociais, culturais, políticas e econômicas próprias após a invasão europeia do século XVI. Segundo Gersem Luciano-Baniwa (2006), existem múltiplas formas de vida nas comunidades originárias, no entanto, os povos aceitam como critério para definição indígena: a continuidade histórica com as sociedades pré-coloniais; o ato de identificar-se como dessemelhante da sociedade nacional; a forte relação com o território; a clareza de seus sistemas culturais, econômicos e sociais; e a vinculação com a rede de povos indígenas (LUCIANO- BANIWA, 2006).

Ramos (1986) também atenta que as sociedades indígenas são altamente diversificadas e que, por isso, é incorreto generalizá-las. No Brasil existem 305 etnias diferentes com características socioculturais próprias, falantes de 274 línguas distintas. Além disso, os índios organizados nos centros urbanos se diferem dos sujeitos aldeados, uma vez que os primeiros costumam viver da prestação de serviços e os segundos vivem majoritariamente dos recursos da natureza (LUCIANO- BANIWA, 2006). Contudo, conforme Luciano Baniwa(2006), àqueles que vivem dos recursos da mata não devem ser distinguidos radicalmente dos que sobrevivem da venda da mão de obra, tendo em vista que a distância destes sujeitos com suas práticas tradicionais é permeada de nuances e mutável, não sendo incomum jovens indígenas afastados das aldeias retomarem os vínculos com suas ancestralidades.

Outra variação das formas de vida indígena relaciona-se às chamadas aldeias urbanas e os “índios citadinos”. Estes sujeitos reivindicam a possibilidade de organizar-se conforme seus modos tradicionais de vida em meio aos grandes centros urbanos. Segundo Baines (2001), essa situação origina-se de diferentes fatores, entre eles a migração e próprio crescimento das cidades para dentro das terras indígenas. Para Rosado e Fagundes (2010), a ênfase dada pelas políticas indigenistas ao estereótipo de

aldeia rural, desprivilegia as diferentes formas de ocupação dos indígenas nos centros urbanos e, conforme Veronese e Dornelles (2017), fortalece a invisibilidade de direitos específicos em meio às cidades. O IBGE (2010) contabilizou 374 mil pessoas que, no quesito cor ou raça, se declaravam indígenas e moravam nas áreas urbanas, sendo que uma pequena parcela (25 mil) advinha de terras legalmente indígenas. Em área rural há 572 mil ameríndios, sendo a maior parte (491 mil), habitantes de terras oficialmente registradas (IBGE, 2010).

No Rio Grande do Sul, vivem 80 coletivos etnicamente diferenciados sendo, principalmente, Kaingang e Guarani (Mbyá e Kaiowá), das famílias linguísticas respectiva Jê e Tupi-guarani (IBGE, 2010). Segundo Rosado e Fagundes (2013) abrigam-se, em Porto Alegre, os coletivos Kaingang, Mbyá Guarani, e Charrua. Há registros também da presença dos Guarani Nhandevana na região de Porto Alegre (GEHLEN; SILVA, 2008).

Distintos entre si e etnicamente diferenciados da população não indígena, os povos ameríndios se organizam politicamente entorno de áreas de políticas públicas. Conforme Luciano-Bawina (2006), desde a década de 1970, os indivíduos, povos, lideranças, e organizações indígenas se esforçam para articularem-se em função de uma agenda comum de luta. A coincidência dos interesses e a consciência da identidade indígena os unem entorno de áreas de políticas públicas como saúde, educação e assistência social. Possuem, portanto, duas formas de organização política: a formal e a tradicional. Para apropriarem-se da arena que disputa políticas públicas, os povos indígenas adaptam-se às estruturas jurídicas e formais de poder para defesa dos interesses tradicionais. Já a chamada organização tradicional se relaciona com o mantimento das dinâmicas sociais baseadas nos saberes ancestrais e espirituais do interior da comunidade indígena (LUCIANO-BAWINA, 2006).

Conforme Ramos (1986) as práticas tradicionais de subsistência dos povos autóctones não se alienam da vida social, cultural e religiosa. As noções de território, propriedade, trabalho e lazer, assim como as de poder e representatividade distinguem-se, muitas vezes, das baseadas na formação do Estado brasileiro. Ainda segundo Luciano-Bawina (2006, p.43):

Toda organização social, cultural e econômica de um povo indígena está relacionada a uma concepção de mundo e de vida, isto é, a uma

determinada cosmologia organizada e expressa por meio dos mitos e dos ritos [...]. É a partir dessas orientações cosmológicas que acontecem a organização dos casamentos [...] e as divisões hierárquicas entre grupos [...], que implicam o direito de ocupação de determinados territórios específicos e o acesso a recursos naturais, bem como o controle do poder político.

Os coletivos indígenas possuem, portanto, sistemas próprios de economia e política e distintas formas de convívio e organização social, de modo que o conceito de cidadania tenha diferentes compreensões para as populações indígenas e nacionais. De acordo com Figueroa e Silva, a cidadania indígena se concretiza quando pensada à coletividade, pois “a identidade política será primeiramente relacionada com o [seu] povo, a coletividade, antes que com o Estado, enquanto cidadão” (2019, p. 149).

2.1 Da integração nacional ao reconhecimento da diferença: principais diretrizes legais relacionadas aos povos originários no Brasil

A luta secular dos coletivos indígenas para mantimento de suas identidades étnicas, hoje reconhecidas, enfrentou ações estatais de extermínio físico, usurpação de recursos e de tutela social. A colonização europeia, baseada na exploração da terra e da mão de obra indígena, deu lugar à política de apagamento da consciência ameríndia por meio da catequização no Império. A subsequente instauração da República inaugurou serviços de proteção social aos indígenas, mas corroborou com o desmantelamento da autonomia dos povos, em função do sentido tutelar das ações. Além disso, a fabricação de uma identidade nacional homogênea, inerente à solidificação do Estado-Nação, pôs as especificidades indígenas na mira de políticas integradoras (AZANHA, VALADÃO, 1991).

O Serviço de Proteção do Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN) criado por meio do decreto nº 8.072 de 1910, posterior Serviço de Proteção do Índio (SPI) em 1918, foi instituído legalmente proteger os indígenas e garantir a posse de suas terras. Contudo, parte da proteção social se referia à representação de seus interesses e à mudança de seus modos específicos de vida, compreendidos como inferiores. Apesar dos interesses dos povos indígenas, a garantia de terras envolvia, por vezes, a realocação de grupos ameríndios para reservas criadas pelo SPILTN com o objetivo de liberá-las para colonização (OLIVEIRA, FREIRE 2006). Além disso, o quadro burocrático do Serviço de Proteção ao Índio continha desde militares positivistas

a trabalhadores rurais sem qualquer formação que acabaram por disseminar doenças e fragilizar os povos ameríndios (OLIVEIRA; FREIRE 2006). Davi Kopenawa e Bruce Albert (2015) narram que diversos surtos epidêmicos e assassinatos entre os Yanomami foram fruto do contato de agentes do SPI.

Conforme Oliveira e Freire (2006) os postos do Serviço de Proteção do Índio mantinham traços coloniais e semelhanças com aldeamentos missionários de catequização. Os autores também atentam para a tentativa do SPI de enquadrar progressivamente as populações indígenas no sistema produtivo nacional. Da mesma forma, para Azanha e Valadão (1991), o Serviço de Proteção do Índio (SPI) objetivava ampliação da fronteira agrícola e a transformação do “índio bravo” em trabalhador nacional.

O Código Civil de 1916 impôs aos índios a categoria de “incapaz”, sujeitando-os “ao regime tutelar, estabelecido em leis e regulamentos especiais, e que cessará à medida de sua adaptação” (BRASIL, 1916, art 6, §). O fundamento tutelar do Código Civil com vistas à dissolução das características socioculturais dos ameríndios seguiu nas demais diretivas legais instituídas. As Constituições Federais de 1934 e de 1946 estabeleceram a “incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” ao mesmo tempo em que garantiam, no plano jurídico, posse às terras em que estivessem localizados (BRASIL, 1934, 1946). Da mesma forma, o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), criado pelo decreto nº 1.794 de 1939, tinha o objetivo de conhecer “todas as questões que se relacionem com a assistência e proteção aos silvícolas, seus costumes e línguas” para integrá-los à “comunhão brasileira” (BRASIL, 1939, art. 1, art. 5). Em 1967, a Constituição Federal reconheceu aos indígenas o usufruto exclusivo das terras além do direito à posse delas, mas reproduziu o discurso integrador por meio do art. 8: “Compete à União: [...] incorporação dos silvícolas à comunhão nacional” (BRASIL, 1967, art 8, VII, o).

No mesmo período, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) foi extinto sob acusações de corrupção, ineficiência quanto à garantia das terras e disseminação de doenças (AZANHA, VALADÃO, 1991) e substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Segundo Lima e Hoffmann (2002), a substituição da agência também correspondia a interesses agroindustriais do regime ditatorial que visavam adentrar a Amazônia. A FUNAI, criada pela lei n. 5.371 de 5 de dezembro de 1967, seguiu a

orientação integradora vigente com enunciado mais flexível: “resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas” (BRASIL, 1967, art. 1, I, d.). Os acervos do CNPI e do Parque Nacional do Xingú foram transferidos para o novo órgão indigenista que herdou parte do quadro funcional pouco preparado do SPI (OLIVEIRA, FREIRE 2006).

Em 1973, homologou-se o Estatuto do Índio por meio da lei nº 6.001 de 19 de dezembro. Conforme Almeida (2017), o Estatuto do Índio foi o instrumento que melhor regulou a assistência aos povos indígenas no Brasil, enquanto, simultaneamente, deu continuidade ao paradoxo entre a preservação física dos indígenas e sua destruição cultural e societária. A lei nº 6.001 garantiu aos indivíduos e às comunidades indígenas a proteção social “nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas” (BRASIL, 1973, art 1, §). Contudo, ainda submeteu à tutela os sujeitos não integrados à sociedade nacional, limitando seus direitos civis.

A ótica mais humanitária das últimas duas normas indigenistas devia-se à mudança paradigmática que vinha ocorrendo na América Latina com vistas ao abrandamento de violências étnicas. Conforme Verdum (2009), órgãos internacionais e multilaterais com forte influência sob os governos ditatoriais, como o Banco Mundial, passaram a adotar pressupostos de sustentabilidade e de direitos humanos. Criando, com isso, uma conjuntura favorável para que demandas mobilizadas por ativistas indígenas e indigenistas fossem discutidas.

Nessa conjuntura, Verdum (2009), Lima e Hoffmann (2002) destacam para a Reunião de Barbados I de 1971 e a Reunião de Peritos de 1981 sobre Etnodesenvolvimento e Etnocídio na América Latina promovida pela UNESCO e pela FLACSO. A Declaração de San José, escrita a partir deste encontro, define etnocídio como o ato de negar aos grupos étnicos o direito de desfrutar, desenvolver e transmitir sua própria cultura e sua própria língua (UNESCO, 1981).

Como resposta ao etnocídio, a proposta intitulada “etnodesenvolvimento” promovida pelos encontros indígenas, financiados por órgãos internacionais preconizou o fim das políticas integracionistas (VERDUM, 2009). Para Rodolfo Stavenhagen (1984), o etnodesenvolvimento se baseia na existência multicultural do Estado, em que

comunidades étnicas encontrem oportunidades iguais de desenvolvimento social, econômico e cultural dentro da estrutura mais ampla.

Estes movimentos lograram com êxito a inclusão de uma variedade de direitos indígenas nas reformas constitucionais de vários países da América Latina entre as décadas 1980 e 1990. Conforme Verdum (2008), Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Nicarágua, Guatemala, México e Brasil instituíram um pluralismo legal a partir de suas cartas constitucionais. No mesmo sentido, em 1989, a Convenção nº 169 da OIT e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas concebeu no plano internacional o direito à autodeterminação dos povos e garantiu juridicamente a liberdade para o desenvolvimento de sua sociedade e cultura.

Para Laurent (2016), o reconhecimento de distintas identidades étnicas e culturais junto da disponibilização de ferramentas para protegê-las despertou um contexto de multiculturalismo no continente latino-americano. Conforme Rosa (2007, p. 049), além de reconhecer a existência de diferentes culturas em uma nação, “o modelo multiculturalista defende uma série de <<políticas da diferença>> com vistas a salvaguardar a especificidades das minorias culturais”.

No Brasil, a efervescência global do debate étnico somado ao surgimento de novos atores investidos de voz na redemocratização marcou mudanças significativas no que diz respeito à autodeterminação dos povos indígenas. Neste período a União das Nações Indígenas (UNI), fundada em 1980 e dissolvida após 1988, teve grande importância como um dos movimentos pioneiros de disputa pelos interesses dos povos indígenas aliados às Organizações Não Governamentais (ONGs) e à parte da Igreja Católica (LOPES, 2011). O discurso de Ailton Krenak, um dos representantes do movimento dos povos indígenas na Assembléia Constituinte, retrata a luta por reconhecimento étnico e regulação fundiária dos povos ameríndios no período (LOPES, 2011):

Eu espero não agredir com a minha manifestação o protocolo desta casa. Mas eu acredito que os senhores não poderão ficar omissos, os senhores não terão como ficar alheios a mais essa agressão movida pelo poder econômico, pela ganância, pela ignorância do que significa ser um povo indígena. Povo indígena tem um jeito de pensar, tem um jeito de viver. Tem condições fundamentais para sua existência e para a manifestação da sua tradição, da sua vida e da sua cultura que não coloca em risco e nunca colocaram a existência sequer dos animais que vivem ao redor das áreas indígenas, quanto mais de

outros seres humanos [...]. Um povo que habita casas cobertas de palha, que dorme em esteiras no chão, não deve ser identificado de jeito nenhum como um povo que é inimigo dos interesses do Brasil, inimigo dos interesses da nação, e que coloca em risco qualquer desenvolvimento. O povo indígena tem regado com sangue cada hectare dos oito milhões de quilômetros quadrados do Brasil. E os senhores são testemunha disso [...] (Informação verbal)¹

A mobilização do movimento indígena coligado a outras frentes de luta avançou na inscrição de direitos dos povos indígenas em capítulo da Constituição Federal de 1988 que reconheceu as variadas formas de organização social e culturas assim como o direito originário dos povos sob suas terras. Essa transformação integrou o conjunto de direitos demandados pela mobilização popular com vistas à solidificação da cidadania no Brasil que se conectava com a luta por igualdade, dignidade e autonomia da população. Conforme estabelecido na CF:

Art 3: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1998, art 3)

Art 231: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 1998, art 231)

Art. 232: Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo (BRASIL, 1998, art 232)

A assunção constitucional destas demandas rompeu com a longa trajetória de normas estatais que contribuíam com destruição das sociedades ameríndias por meio da tutela e de suas vontades. O reconhecimento da diferença social e cultural e da autodeterminação destes povos se relaciona diretamente com a coexistência entre culturas da qual Rodolfo Stavenhagen (1984) defendeu no conceito de etnodesenvolvimento e que Rosa (2007) apresenta como a essência do multiculturalismo enquanto modelo normativo para políticas públicas.

A adoção desses pressupostos na Nova República estabeleceu alterações significativas no princípio norteador das ações do Estado que se destinavam a atender à população indígena e não, simplesmente, nas práticas reguladas pelo órgão indigenista.

¹Trecho do discurso de Ailton Krenak na Assembléia Constituinte de 1987 extraído do documentário “Índio Cidadão?” (2014)

No ímpeto de romper a lógica vertical e integracionista com a qual o Estado brasileiro vinha abordando o desenvolvimento de políticas sociais aos coletivos indígenas assumiu-se a necessidade de adequação dos diversos municípios, estados e da união às especificidades socioculturais dos povos tradicionais que neles habitam e o desenvolvimento de políticas e ações pautadas no pluralismo e na proteção das diferentes culturas que integram este mesmo Estado. Essa mudança paradigmática incluiu novas determinações nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas.

3. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO HORIZONTE DA CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL

Conforme Teixeira (1985), três modelos de consolidação de direitos caracterizam a trajetória da proteção social no Brasil: a cidadania invertida, onde a proteção ocorreu na lógica da caridade em detrimento dos direitos; a cidadania regulada em que a proteção foi garantida unicamente por meio do contrato de trabalho formal; e a cidadania plena baseada na garantia de mínimos sociais a todos os cidadãos na qual o Estado assumiu as mazelas do desenvolvimento desigual do seu sistema econômico e social.

A inclusão da Assistência Social na Seguridade Social por meio dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, foi fundamental na consolidação de uma cidadania plena no Brasil, onde a AS se tornou obrigação do Estado e seus serviços e benefícios, aplicados anteriormente como ferramenta de controle social, elevaram-se à condição de direitos sociais (SPOSATI, 2011).

Posteriormente, a criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOA) pela norma nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, estipulou a não contributividade e a provisão de mínimos sociais a quem precisar, o que tornou sua atuação irrestrita (BRASIL, 1993). Junto disso, o reconhecimento da especificidade cultural dos povos originários se tornou um vetor de reorientação dos quadros normativos das políticas sociais que passaram a reconhecer diferenças ao invés de diluí-las. Dessa forma, populações com diferentes culturas, línguas e sociabilidades como os povos tradicionais, ao adentrarem situações de risco e vulnerabilidade e social, têm garantido uma atenção diferenciada por parte do Estado.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), rege-se pelos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOA): universalização de direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão e sua autonomia; garantia de benefícios e serviços de qualidade junto de sua divulgação; o direito à convivência familiar e comunitária e a prevalência pela proteção social em detrimento de princípios de rentabilidade econômica (BRASIL, 1996, art. 4). A PNAS redesenhou a Assistência Social com o intuito de expressar a sua

materialidade como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no horizonte da Seguridade Social e, com isso, romper o passado assistencialista e tutelar da assistência social.

A proteção social instituída pela PNAS assegura à população usuária condições monetárias e básicas de garantir sua sobrevivência de forma autônoma e garante, também, o fortalecimento de vínculos sociais, culturais e subjetivos por meio convívio familiar e comunitário. O público-alvo destas ações são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social (BRASIL, 2004). Desse modo, no ímpeto de sanar as mazelas praticadas contra as populações negras e indígenas ao longo da consolidação do sistema econômico e societário vigente, a PNAS institui como parte do público-alvo os sujeitos que tiveram suas identidades étnicas e culturais estigmatizadas.

Conforme a publicação do MDS (BRASIL, 2004, p. 15) “a proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem”. Com objetivo de capilarizar a assistência social, a PNAS garante a descentralização administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à União e a coordenação e implementação dos programas aos estados e, principalmente, aos municípios. Da mesma forma, a política tem instâncias representativas e deliberativas organizadas nos três níveis de governo no ímpeto de garantir as diretrizes de participação e controle social preconizadas na LOA. Os conselhos de assistência social e as conferências são estruturas compostas por representantes da sociedade civil, usuários, gestores e trabalhadores da assistência. Conforme a PNAS, as conferências da assistência social “têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado.” (BRASIL, 2004, p.51) e os conselhos “têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento [...]” (BRASIL, 2004, p. 51) e todas as incumbências que disso decorrem.

As ações implementadas no âmbito local dividem-se mediante as proteções afiançadas na PNAS: a Proteção Social Básica (PSB) que visa ações de prevenção a vulnerabilidade social e a Proteção Social Especial (PSE) que se destina ao enfrentamento da ocorrência dessas situações. A PSB é ofertada por meio do Centro de

Referência em Assistência Social (CRAS) e a PSE nos Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) também são provedoras de serviços da assistência social aos públicos em situação de risco e vulnerabilidade. Os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e os chamados benefícios eventuais também integram o arcabouço de políticas públicas ofertadas pela Assistência Social.

São serviços implementados no âmbito da PSB: o Programa de Atenção Integral às Famílias; o Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; os Centros de Convivência para Idosos; os Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visam a defesa dos direitos das crianças; os Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção e socialização; os Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e, por fim, os Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p. 36). Todos os programas previnem as situações de risco e vulnerabilidade por meio de ações de fortalecimento comunitário e familiar.

A PSE procura atuar em situações de grande fragilização social que requerem maior acompanhamento individual tais como a ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil (BRASIL, 2004, p.38). As ações que procuram responder a estas problemáticas dividem-se em média e alta complexidade. No âmbito da média complexidade existem os serviço de orientação e apoio sociofamiliar, a Abordagem de Rua, o Cuidado no Domicílio, os Serviço de Habilitação e Reabilitação das pessoas com deficiência na comunidade e as medidas socioeducativas em meio-aberto, que se referem à prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida de jovens em conflito com a lei. Na alta complexidade existem os serviços que visam à proteção integral dos sujeitos em condições de extremo risco e vulnerabilidade: Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas Socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e Trabalho protegido.

A Política Nacional de Assistência Social é operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que a consolida de forma sistêmica e descentralizada em todo o território nacional. Como estabelecido na PNAS, a unidade

municipal têm importância fundamental na efetivação do sistema, sendo uma de suas atribuições a organização e implementação dos programas, políticas, benefícios e serviços da assistência social. Tendo em vista a diversidade de municípios com distintas capacidades estatais no território nacional, a gestão municipal do SUAS se organiza em três níveis de responsabilidades graduais: inicial, básica e plena. Estes níveis levam em consideração as condições de vida da população rural e urbana e a densidade das forças sociais que compõem o município para concretização eficaz da assistência social. Dessa forma, o SUAS procura concretizar a equidade financeira e a gestão compartilhada da Assistência Social entre as esferas federais, além de incentivar a participação social em sua construção.

Conforme Jaccoud et al (2017), a construção desse arranjo político e institucional possibilitou a criação de capacidades estatais como recursos humanos, estruturas físicas, financiamento estável, serviços organizados em rede, e instancias de pactuação e deliberação intergovernamentais e entre Estado e Sociedade Civil, além de sistemas de informação, monitoramento e avaliação da política. A descentralização coordenada do SUAS possibilitou, também, maior equidade na oferta de benefícios, programas e serviços socioassistenciais, rompendo em grande medida valores assistencialistas e de caridade historicamente atrelados à assistência social.

A padronização das normas para estruturas, recursos e atuação da burocracia teve grande relevância na construção destes aportes. São as Normas Operacionais Básicas (NOBs) do SUAS que orientam a implantação dos serviços, programas e benefícios assistenciais por meio de quadros normativos. A NOB de 2005 estabeleceu as diretrizes para organização e implementação da PNAS, em 2007 a NOB- RH trouxe princípios éticos e diretrizes para atuação dos trabalhadores da AS. Já a NOB lançada em 2012 fortaleceu os instrumentos de gestão como o financiamento, a formulação, monitoramento e avaliação da assistência social. As orientações detalhadas para trabalho social com famílias indígenas são lançadas depois de 2017 em formato de publicação.

3.1 O direito à diferença no âmbito do SUAS: os povos indígenas

A proteção sócio-assistencial envolve, portanto, a implementação de benefícios, programas e serviços com objetivo de defender a dignidade, a cidadania, o

protagonismo e autonomia dos usuários. Contudo, sua implementação deve ocorrer de forma diferenciada entre as populações indígenas e nacionais. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) garante que os serviços ofertados pela PSB devem valorizar as diversidades culturais e heterogeneidades da população com o intuito de fortalecer vínculos comunitários e territoriais (BRASIL, 2004).

A PNAS faz duas menções diretas aos indígenas em seu texto, uma apontando a relevância da estrutura capilar da assistência social que possibilita “tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas” (BRASIL, 2004, p.16), e a outra discorrendo do desafio de subsidiar políticas públicas a estes grupos, justamente, por sua invisibilidade social. A Norma Operacional Básica (2005) que consolida o Sistema Único de Assistência Social, estabelece que arranjo descentralizado do SUAS deve responder as diferentes demandas municipais com respeito à suas características, assim como às especificidades das comunidades indígenas e quilombolas, dos assentamentos e populações das florestas que ali habitam.

A complexidade do SUAS exigiu a organização de diretrizes e capacitações aos diferentes profissionais que atuam em sua estrutura. Em relação às populações indígenas, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (2007), estipulou que a composição das equipes de referência dos Estados para apoio a municípios com presença de povos e comunidades indígenas deve contar com profissionais com curso superior concluído em ciências sociais com habilitação em antropologia ou graduação concluída em qualquer formação, acompanhada de especialização, mestrado e/ou doutorado em antropologia (BRASIL, 2007, p 38). Além disso, a União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação tendo por referências a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com as comunidades remanescentes de quilombos, povos indígenas e outras (BRASIL, 2007, pp. 41).

De modo mais detalhado, duas publicações especificam diretrizes para o atendimento dos povos indígenas, uma referente à Proteção Social Básica (PSB) e outra à Proteção Social Especial (PSE). Ambas foram publicadas cerca de doze anos após a organização do SUAS pela NOB de 2005. A PSB orienta, por meio do documento “Trabalho Social com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica”, lançado em 2017,

os profissionais do CRAS a desenvolver uma consciência crítica e investigativa, a estudar o território e a cultura dos povos indígenas, além consolidar uma equipe de referência multidisciplinar que deve contar com antropólogo e/ou indigenista experiente. O documento menciona também a importância da participação dos indígenas no planejamento e avaliação das ações dos programas (BRASIL, 2017). Essa publicação instrui a atuação de burocratas para garantia do respeito à diferença, indicando que os povos indígenas possuem outros sistemas de valores e sentidos que devem ser compreendidos:

Trabalho social, autonomia e protagonismo, convívio familiar e comunitário, vulnerabilidade e risco social, quando compreendidas através da realidade indígena, não têm a mesma conotação estipulada nas normativas e orientações já existentes do SUAS. Sua correta aplicação aos povos indígenas demanda a leitura sensível e respeitosa dos contextos culturais, bem como o compromisso político com a superação de situações coloniais que ainda imperam na relação da sociedade nacional com as comunidades indígenas (BRASIL, 2017, p. 12)

De modo pontual, o SUAS estabelece que a implementação da Proteção Social Básica necessita de:

ambiente físico adequado, recursos materiais, equipe multidisciplinar e trabalho social que garantam aos usuários as seguranças socioassistenciais previstas pela PNAS: acolhida, convívio familiar e comunitário, autonomia. (BRASIL, 2017, p.48).

Contudo, a implementação diferenciada da AS aos grupos indígenas depende em grande medida da atuação dos profissionais da ponta:

Essas definições requerem a devida adequação sociocultural quando as famílias usuárias provêm de grupos populacionais específicos. Tal é o caso dos indígenas, cujas formas diferenciadas de organização social e visão de mundo desafiam os operadores do serviço PAIF a relativizar seus conceitos em face da diversidade de arranjos familiares, sistemas produtivos, divisão sexual do trabalho, valores morais, etc. (BRASIL, 2017, p. 49)

No mesmo sentido, a publicação “Atendimento à população Indígena na Proteção Social Especial” de 2019 que orienta a PSE atenta para a necessidade um olhar específico às violações sofridas pelos povos indígenas:

Em primeiro lugar, porque se faz necessário aprofundar o significado do termo violações de direitos, considerando as especificidades de cada etnia. Em segundo lugar, porque associadas às relações sociais e produtivas, há questões estruturantes que extrapolam as políticas sociais, como o uso da terra e sua propriedade, que causa diversos conflitos e disputas históricas e profundas. Não obstante, tais situações interferem na reprodução de ciclos de violência

que devem ser consideradas na provisão das políticas públicas e sociais (BRASIL, 2019, p.2)

A publicação indica que os profissionais formem expertise em relação ao mundo indígena e as violências sofridas, especialmente das etnias atendidas. Também, orienta o relativismo cultural; o cuidado com a abordagem e com os termos adequados para tratamento dos povos; a realização de capacitações diversas; pauta a incorporação efetiva de indígenas nas equipes municipais e estaduais do SUAS e atenta para a importância do fomento à participação de usuárias/os indígenas nos conselhos estaduais e municipais de assistência social (BRASIL, 2019).

A inscrição das famílias indígenas no Cadastro Único para recebimento dos benefícios de transferência de renda também deve ser diferenciada. Os grupos indígenas que devem ser cadastrados são àqueles em situação de insegurança alimentar, nutricional ou vulnerabilidade social. O Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas orienta medidas prévias ao registro das famílias no Cadastro Único e atenta para possíveis dificuldades a serem enfrentadas no cadastramento. Inicialmente deve ser feita uma análise da situação junto de entidades especializadas para averiguar a necessidade de cadastramento da família, assim como a realização de consulta prévia com a comunidade indígena. Na consulta prévia com a comunidade indígena, indica-se a parceria com organizações que tenham conhecimento das questões dos povos indígenas para auxílio no planejamento de ações, além do contato com as lideranças indígenas, a proposição de materiais informativos na língua indígena e a presença de um tradutor bilíngue. A necessidade de capacitações aos gestores e agentes, assim como certa flexibilização na exigência de documentos aos indígenas também é requerida (BRASIL, 2015).

No ato do cadastramento, o guia orienta o respeito aos horários combinados com a comunidade; organização da logística da visita; respeito aos costumes indígenas; o cuidado com a escrita da grafia dos nomes e atenção às famílias mais invisíveis do grupo que, segundo a publicação, tendem a serem as mais vulneráveis. O material indica, em especial, a presença da FUNAI tanto no preparo do cadastro quanto no seu ato. Além disso, em vários pontos a publicação relembra o leitor da importância em respeitar a autodeterminação e autoidentificação das populações indígenas (BRASIL, 2015). Quanto às dificuldades que deverão ser contornadas pelos profissionais, se

referem ao desconhecimento dos critérios de ingresso no CadÚnico por parte das famílias indígenas, o difícil acesso às aldeias e a falta de canais de pagamentos adequados às comunidades.

Desse modo, conforme Figueroa e Silva (2019), a assistência social procura atuar em cenários de escassez de recursos e vulnerabilidades em que muitos indígenas se inserem. A implementação esbarra, no entanto, nas diferentes demandas dos povos originários que, se não compreendidas, tendem a acentuar os problemas vivenciados pelas comunidades. Figueroa e Silva (2019) analisam a execução da proteção social no Brasil e na Colômbia e atestam que as políticas sociais são balizadas por uma perspectiva de desenvolvimento econômico e social não indígena e, portanto, seus objetivos e resultados se distinguem e, por vezes, se opõem às demandas dos povos indígenas.

Segundo a pesquisa, os benefícios assistenciais introduzem nas comunidades dinâmicas de consumo para responder à falta de recursos, quando os povos desejam condições de retornar às suas atividades econômicas e alimentares tradicionais. Cabe aos indígenas a triste decisão de aceitar ou recusar benefícios que possibilitam a subsistência do grupo, mas contribuem como fragilização da autodeterminação indígena. Para as autoras, as políticas sociais não incorporam especificidades socioculturais dos indígenas na formulação e execução das políticas tendo em vista a incompreensão da cultura indígena por parte dos *policy makers* e fragilidade do acesso dos povos indígenas às arenas de decisão (FIGUEROA, SILVA, 2019).

A tese de Fonseca (2016) corrobora com as informações levantadas indicando que as políticas públicas sociais têm exercido o papel de assimilar as comunidades indígenas à sociedade nacional, por não incorporar as especificidades socioculturais demandadas. A disponibilização de recursos de benefícios da assistência não garante a segurança alimentar das populações indígenas e força o êxodo da comunidade para recebimento dos benefícios nos centros urbanos que estimulam o consumo (FONSECA, 2016).

Para atendimento de comunidades indígenas em territórios de violência étnica, a Secretária Nacional de Assistência Social de 2005 cofinanciou projetos municipais para construção de CRAS em terras indígenas. Sousa e Costa (2019) e Borges

(2016), apresentam dificuldades e potencialidades no caso dos CRAS indígenas. Para ambos os autores, as dificuldades da implementação da oferta da PSB aos indígenas se referem aos poucos técnicos para atender a demanda da região; a ausência de treinamento antropológico; e a crescente vulnerabilidade dos indígenas decorrente das antigas e atuais disputas por terra com empresas de agropecuárias. Além disso, os profissionais do PAIF admitem não conseguir incorporar as especificidades socioculturais dos indígenas em decorrência dos poucos instrumentos e capacidades. Borges (2016), reitera ainda a absorção da demanda de atendimento da população não indígena, além do problema da distância do CRAS das regiões que devem ser atendidas. Sousa e Costa (2019) também apontam que a ação dos trabalhadores é guiada pela percepção de ajuda benevolente, em detrimento da ótica da cidadania. Conforme, Sposati *et al* (2014), lógica de “ajuda” reitera o assistencialismo e coloca os usuários em posição de subalternidade, longe das arenas de decisão.

No entanto, em consonância com as orientações técnicas do SUAS, os autores relatam forte protagonismo dos indígenas na implementação dos serviços, uma vez que as unidades trabalham junto de chefes locais indígenas nas visitas domiciliares e aconselhamento de famílias com problemas de convivência. Além disso, para Borges (2016) a assunção de indígenas em postos do Conselho Tutelar foi essencial para mudança de ações arbitrárias que ocorriam sem a presença deles, como a retirada de crianças das aldeias por incompreensão das dinâmicas e insensibilidade das problemáticas vividas, o que reitera as os pressupostos de Fegueroa e Silva (2019).

O trabalho “Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas”, contratado pelo MDS em 2015, apresentou a percepção que populações indígenas de sete Terras Indígenas tinham do programa Bolsa Família por meio de estudos etnográficos. Os relatórios constaram o desconhecimento que os indígenas tinham dos serviços e benefícios do SUAS e das unidades referência da Assistência Social, confusão quanto a origem do programa BF em que muitos usuários associavam o benefícios aos atendentes das lotéricas e comerciantes e ainda o próprio controle e manipulação do benefício por estes agentes que ou não entregavam integralmente aos beneficiários indígenas ou os obrigavam a utilizá-lo em seus comércios. Nestes estudos de caso os indígenas relatam sentirem-se incompreendidos e humilhados no contato com os agentes da Política de Assistência Social e terem dificuldade no cumprimento

das condicionalidades do programa que não levavam em conta suas culturas e dependia de condições que estes usuários não tinham disponíveis (BRASIL, 2015). Com isso percebe-se que a inadequação da Política de AS afasta os usuários indígenas de seus direitos assistenciais, cria circunstâncias de dependência e contribui com as situações de vulnerabilidade social em que muitos indígenas estão inseridos.

Em Porto Alegre, o trabalho de Domingos (2016), destaca-se por abordar a implementação do SUAS aos coletivos indígenas da cidade na sua perspectiva enquanto Kaingang e assistente social. Conforme a experiência de estágio da autora “foi perceptível que as comunidades não se reconhecem, nem se sentem pertencentes a tal política, mesmo tendo acesso ao Programa Bolsa Família e a cestas básicas vindas da FASC, o que por si só não contribui para emancipação e autonomia destes” (DOMINGOS, 2016, p.56). Em função disso, a intervenção proposta referiu-se à aproximação da equipe do CRAS aos coletivos da região por meio de reuniões com rodas de conversa junto à comunidade e à liderança indígena e a sensibilização destes profissionais às demandas e realidades dos coletivos. Conforme relatado:

Através disto foram conversadas entre a equipe algumas situações que se relacionavam com as comunidades atendidas pelo CRAS. Como as diferenças na perspectiva do tempo, enquanto pessoas calmas, com uma relação do tempo diferenciada. Também de suas crenças. E foi questionada a forma como se organizam enquanto família, para poder compreender como se faria o cadastro para o Programa Bolsa Família – PBF [...] Também foi marcado na agenda do CRAS, como forma de capacitação, o mês de março para estudar os Povos Indígenas, conseguindo-se fazer 3 encontros usando parte da reunião de equipe para fazer apresentações. Uma semana sendo debatido o vídeo já citado acima, noutra semana foi demandado às estagiárias do CRAS, que estavam mais envolvidas com o Cadastro Único, para pesquisarem e apresentarem o cadastro único para os coletivos indígenas, estas utilizaram um Guia de Orientação para cadastramento dos indígenas. (DOMINGOS, 2016, p 60)

Domingos (2016), narra também ações realizadas por ela e pela equipe do CRAS para respeitar a cultura dos coletivos e fortalecer sua participação na implementação dos serviços:

Buscamos potencializar através da Oficina, sua autonomia e afirmando que somente eles podem dizer como deve ser o atendimento do CRAS. Sua execução foi possível aprimorar, com a realidade de cada coletivo, e sua realização, ou não, foi devido ao respeito do tempo e contexto que cada comunidade vivia. Foi notável e respeitável suas formas que se relacionam e sentem a partir do tempo, para que fosse possível a atuação profissional, onde em uma das oficinas na comunidade guarani, marcamos um horário, e quando chegamos, os mesmos estavam se alimentando ao redor do fogo, esperamos se alimentarem sem pressa nenhuma para então iniciarmos a oficina. Também a

difícil concretização das oficinas na comunidade kaingang, onde conseguimos realizar através de uma estratégia ouvida de uma mulher atuante na comunidade, que sugeriu que fossemos em um dia que eles realizariam uma fogueira e cozinhariam alimentação para todos na comunidade, com isto foi possível que conseguissem reunirem-se. Então adequamos a oficina em um espaço que era propício à coletividade dos mesmos. Para o Planejamento das Oficinas, foram pensadas algumas dinâmicas para que assim pudessem ser mais didáticas e pudesse ter um maior envolvimento dos indígenas. [...] (DOMINGOS, 2016, p. 60)

Domingos (2016), aponta também que a existência de certa relutância das comunidades indígenas em acessar serviços da política de Assistência Social decorre do longo histórico de atuação impositiva e violenta do Estado, e que esta resistência exige dos profissionais “[...] paciência para que de fato se estabeleça uma relação e vínculo com estes coletivos” (DOMINGOS, 2016, p. 64). A autora finaliza destacando o papel do profissional que atua na ponta da política em ouvir e dar voz aos usuários indígenas. Além disso, atesta a inviabilidade de prescrever determinado atendimento social, tendo em vistas as inúmeras subjetividades e peculiaridades do trabalho realizado, o que sinaliza, mais uma vez a importância na participação dos usuários da política em sua consecução.

A literatura demonstra, portanto, avanços normativos nas políticas de proteção social dos povos indígenas, mas dificuldades em torná-las práticas em função da diferenciação cultural entre os indígenas e os agentes do Estado. Por precariedade de recursos, instrumentos e capacitações qualificadas a burocracia acaba reproduzindo valores ocidentais na formulação e implementação das políticas públicas. Além disso, a participação efetiva de indígenas nos processos decisivos e práticos parece ser a forma mais eficaz de alterar os sentidos imbricados nas políticas, no entanto essa ocorrência é limitada. A perda de autonomia e autossuficiência torna os indígenas dependentes de políticas de proteção social que, ao não respeitarem as características socioculturais e econômicas dos povos, reproduzem antigos resultados civilizadores e integracionistas nas políticas públicas.

4. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: BUROCRACIA E EQUIDADE

A análise de políticas públicas integra um campo da ciência política que estuda a ação do Estado, suas múltiplas interações (MULLER, SUREL 2002) e avalia aspectos do desenvolvimento das políticas com vistas à identificação de estratégias para melhor resolução de problemas (FREY, 2000). O ciclo de políticas públicas é uma abordagem para analisar as políticas que consiste em um esquema de visualização e interpretação que divide a vida da política pública em etapas sequenciais (SECHI, 2014). Para Souza (2006), essa tipologia apresenta a política pública em um ciclo de fases dinâmicas que possibilitam processos de aprendizagem. Nesse sentido, Sechi (2014, p. 26) sustenta que o ciclo corresponderia “ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e a criação de um tipo ideal de ação pública”.

Sechi (2014), delimita o ciclo em sete etapas: identificação da situação a ser tratada por meio da ação pública; sua colocação na agenda; elaboração de alternativas à situação considerada problema; decisão a respeito do que será feito; implementação das decisões; avaliação; e extinção da política pública caso solucionada a situação problema. De forma simplificada, a abordagem sequencial ordena a ação em formulação, implementação e avaliação (LIMA, D’ASCENZI 2013).

A etapa de implementação corresponde à materialização das intenções existentes na formulação da política e é onde os resultados concretos das políticas públicas são produzidos (SECHI, 2014). É nesta fase que os agentes do Estado interagem diretamente com os usuários do serviço e, por isso, a implementação de políticas públicas depende, em grande parte, da ação dos burocratas da ponta e dos instrumentos de ação estatal (LOTTA, 2019).

Embora o ciclo de políticas públicas aponte esta fase como a realização do quadro normativo, a implementação não corresponde unicamente à execução de decisões tomadas anteriormente. Na prática, a operacionalização das políticas públicas acontece de modo intrincado, sem fronteiras entre as etapas de decisão e execução, de modo que ambas se permeiam continuamente. Conforme Sechi (2014, p.28), “cada tomada de posição, cada elemento de interpretação na fase de implementação provoca

uma modificação do olhar dos atores sobre o problema em causa” trazendo novas representações sobre os problemas e novas decisões conforme as situações encontradas na prática. Como atentam Lima e D’Ascenzi (2014), o processo de implementação de políticas públicas possui dinâmicas e estruturas próprias que produzem resultados, por vezes, independentes e diferentes dos objetivos estipulados na etapa anterior.

4.1 Modelos de análise da implementação

Conforme Lotta (2019), os trabalhos de análise da implementação dividem-se em quatro gerações que focaram diferentes aspectos. Na década de 1970, as abordagens mais utilizadas observavam a política pública a partir da sua formulação e, por isso, foram intituladas *Top Down*. Estas análises atribuem os resultados da política ao seu desenho e percebem alterações entre o plano e a prática como situações a serem corrigidas por maior controle e maior clareza nos objetivos estabelecidos. Entre 1970 e 1980, surgem as análises do tipo *Botton Up* que passam estudar condições, contextos e subjetividades na operação dos serviços. Com o objetivo de descrever a operação da política, esta abordagem apresenta a influência de diferentes atores e fatores na implementação e, em decorrência disso, legitima as mudanças que ocorrem de baixo para cima.

A partir de 1990, as análises procuraram compreender outras variáveis para romper o binômio *Top Down* e *Botton Up*. Segundo Lotta (2019), atualmente, os modelos analíticos situam-se na quarta geração, onde os estudos sobre a materialização de políticas públicas misturam múltiplas abordagens, muitas influenciadas pela Sociologia, e instrumentadas para captar diversos aspectos acerca dos processos de implementação de políticas públicas (LOTTA, 2019).

Lima e D’ascenzi (2014), organizam esses diferentes modelos de análise em três linhas gerais: controle, interação e cognição. São abordagens de controle aquelas que focam o olhar sobre o quadro normativo da política pública e recomendam o controle das organizações e agentes que o transformam em prática. A burocracia seria limitada e regulada para cumprir os objetivos estabelecidos e quaisquer falhas atribuídas à má formulação da política. Os modelos de análise que seguem esta linha de raciocínio marcam as diferenças entre as etapas de formulação e de implementação.

Os modelos de análise agrupados como abordagens de interação “[...] borram as fronteiras do ciclo de políticas públicas” e apontam que a implementação resulta tanto do quadro normativo quanto de questões circunstanciais (LIMA; D’ASCENZI, p. 53, 2014). Nessa linha, os papéis dos atores seriam assinalados no plano, mas os instrumentos, arranjos e objetivos poderiam ser adaptados pela burocracia dada as situações e contextos encontrados na prática. Nestes estudos, a discricionariedade da burocracia tem papel fundamental na operação das políticas públicas. Os autores desta abordagem assumem a limitação do quadro normativo, incapaz de prever todas as circunstâncias e responder a remodelação dos problemas que se apresentam no cotidiano dos serviços. Nessas abordagens, a execução das ações não é resultado unicamente do quadro normativo, pois a implementação “[...] inclui buscar respostas e (re) formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 54)

As abordagens cognitivas, por sua vez, reúnem análises que apresentam a influência das ideias e dos sentidos na operação do ciclo de políticas públicas. Neste conjunto são analisados aspectos simbólicos e, por vezes, subjetivos da ação do Estado. Conforme síntese de Lima e D’Ascenzi (2014, p. 59):

Os trabalhos de enfoque cognitivo criticam a pretensa neutralidade dos instrumentos de operacionalização das políticas públicas. As decisões organizacionais, as políticas públicas derivadas e as formas de ação definidas são lastreadas em ideias e valores forjados no conflito social. A explicação de um problema social, as formas de intervenção e os objetivos almejados expressam, consequentemente, visões de mundo e relações de poder

Os estudos que analisam a fase de implementação baseiam-se, portanto, em distintas interpretações tendo em vista os vários elementos e situações que, além do quadro normativo, moldam a execução das políticas públicas. Segundo Lima e D’Ascenzi (2019, p. 137), “[...] a escolha da abordagem traz consequências analíticas e propositivas, já que guia nosso olhar para determinadas estruturas e dinâmicas, bem como elege pressupostos distintos.”.

Para compreender os elementos que agem nas dinâmicas de implementação da política de Assistência Social de Porto Alegre, em especial, no respeito das especificidades culturais das populações indígenas, este trabalho cruzará elementos dos modelos analíticos que compõem as abordagens interativas e cognitivas, a exemplo dos desafios

levantados pela literatura que trata da implementação de serviços de assistência social às comunidades indígenas.

4.2 A burocracia de nível de rua e a influência dos valores e sentidos na implementação de políticas públicas

Conforme Sechi (2014), o conceito de ator na ciência política refere-se aos papéis que os sujeitos interpretam e aos seus distintos comportamentos e interesses no cenário político. Diversos atores integram a vida de uma política pública, sendo relevantes àqueles capazes de influenciá-las em algum grau. Sechi (2014) divide os atores em governamentais e não governamentais. Segundo o autor são atores governamentais os políticos, os designados politicamente, os burocratas e os juízes. Os atores não governamentais são os que formam grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*², os destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros organismos de interesse (SECHI, 2014).

Classificados como atores governamentais, os burocratas correspondem ao corpo de funcionários do Estado que detém estabilidade funcional e mantém a engrenagem da administração pública independentemente de ciclos eleitorais (SECHI, 2014). Contudo, como mencionado, anteriormente, o corpo de funcionários do Estado não é simples executor de normas pré-definidas. Estes agentes têm liberdade de escolha entre alternativas ou brechas do quadro normativo. Segundo Abrucio e Loureiro (2018), no cotidiano da engrenagem estatal, os burocratas influenciam, alteram e decidem elementos relacionados às políticas públicas, o que confere certa mistura nos papéis e práticas de atores políticos e burocratas. Conforme a obra de Max Weber, a especialização técnica e a estabilidade funcional são características que, embora essenciais para o bom funcionamento da máquina pública, confeririam à burocracia grande poder na estrutura do Estado (ABRUCIO, LOUREIRO 2018).

A burocracia tem, portanto, papel fundamental em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Em especial na implementação, em que estes atores ocupam a posição mais baixa da hierarquia burocrática e, por estarem distantes dos centros de

² Organizações de pesquisa que produzem e disseminam conhecimentos para orientação de políticas públicas (SMITH, 1991 aput SECHI 2015)

poder, têm maior liberdade para executar os objetivos propostos conforme sua interpretação, seus interesses e valores (SECHI, 2014). Os burocratas de nível de rua são àqueles que operam na ponta dos serviços e entregam a política pública aos usuários (LIPSKY, 2019).

Essa categoria foi proposta e desenvolvida por Michel Lipsky na obra *Street-Level Bureaucracy* (1980). Conforme Lipsky (2019), a burocracia que atua na linha de frente das políticas públicas materializa o Estado por meio de seu trabalho e está inserida em um campo paradoxal: entre os cidadãos e suas urgências e o núcleo de poder do Estado e suas regras. São eles que introduzem os sujeitos no serviço público, elegem os beneficiários dos programas e acompanham sua participação nos serviços (LIPSKY, 2019).

Dentre os burocratas de nível de rua típicos estão os assistentes sociais e outros agentes que atuam na linha de frente dos sistemas de proteção social. Segundo o autor, no caso das políticas sociais, a discricionariedade destes profissionais age diretamente na entrega de benefícios fundamentais à existência da população e na realização de direitos sociais. Conforme Couto (2009, p.1) estes profissionais têm uma margem de autonomia que lhes permite desenvolver atividades a partir do seu entendimento sobre os interesses e demandas sociais existentes nos seus espaços de trabalho sendo “[...] imperativo ao assistente social identificar aquilo que requer a intervenção profissional, bem como reconhecer de que forma essa intervenção irá responder às necessidades sociais”. Desse modo, pode-se dizer que a burocracia de nível de rua “[...] detém as chaves para uma dimensão de cidadania.” (LIPSKY, 2019, p. 39).

Nesse ponto, cabe ressaltar a participação das organizações do terceiro setor, assim como outros atores não governamentais na política de assistência social. Os planos da Política Nacional de Assistência Social permitem que Organizações da Sociedade Civil executem serviços socioassistenciais. Desse modo, a implementação tem grande influência de atores não governamentais oriundos de distintas organizações com critérios próprios de seleção, estabilidade e expertise distintos dos exigidos na administração pública. Estes sujeitos possuem valores e interpretações próprias e fazem a ligação entre o Estado e os cidadãos, influenciando os resultados das políticas públicas. Nesse sentido, são implementadores das políticas públicas tanto os funcionários do Estado quanto àqueles terceirizados de outras organizações. Conforme

Lotta (2019), a categoria burocracia de nível de rua engloba todos estes profissionais que habitam a fronteira do Estado e entregam as políticas públicas aos usuários.

Para compreender como agem esses atores é preciso analisar os diversos elementos que influenciam sua ação e, portanto, modelam a forma como as políticas públicas são executadas. Conforme Lipsky (2019), a estrutura normativa é uma variável relevante que influencia a ação dos burocratas de linha de frente. As regras e normas orientam suas práticas e escolhas e as padronizam em diferentes lugares. Contudo, as regras que guiam a implementação dos serviços podem ser excessivas ou contraditórias, o que torna necessário que o agente faça uma leitura particular da situação e decida a melhor estratégia de condução do problema. O excesso de responsabilidades destes profissionais somado à escassez de recursos trazem, também, a necessidade de analisar seletivamente os casos e estabelecer prioridades de intervenção. Outros aspectos que ampliam e legitimam a discricionariedade dizem respeito à complexidade de situações encontradas na prática que exigem análises profundas e sensíveis. Conforme o autor, “os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para dimensões humanas das situações” (LIPSKY, 2019, p. 59). Nesse sentido, é a ação e as escolhas dos implementadores que fazem a política pública.

A operação das políticas também é influenciada em grande parte por variáveis estruturais e organizacionais (LIPSKY, 2019). O excesso de demanda, a escassez de tempo para aprofundamento nos casos; a ausência de recursos materiais; a necessidade de cumprimento de tarefas que não se relacionam às suas funções principais; o stress e a debilidade física e emocional a que são submetidos na rotina de trabalho afetam o desempenho dos serviços. Outro aspecto que se relaciona com o anterior é a inesgotável demanda por serviços em relação à oferta, isto significa que, independente do serviço feito, sempre haverá alguém na fila precisando de atendimento social. A má preparação ou capacitação dos profissionais ou sua inexperiência também interfere na operação dos serviços (LIPSKY, 2019).

Conforme os modelos de análise de abordagem cognitiva, as ideias, concepções de mundo e valores culturais são elementos que também influenciam a agência dos atores que executam as políticas públicas. Segundo Muller e Surel (2002), as políticas materializam sentidos e significados criados a partir das interpretações de mundo dos sujeitos. Para os autores “a abordagem cognitiva das políticas públicas pode colocar em

evidência os vínculos estreitos existentes entre as configurações de atores e as matrizes paradigmáticas concorrentes que gravitam ao redor de um problema dado [...]” (MULLER, SUREL, 2002, p.83). Nessa linha, Martins e Carborai (2020) estudam a construção de sentidos na etapa de implementação de políticas públicas. Embora os trabalhos de matriz cognitiva foquem mais a etapa de formulação, onde as disputas e coalizões em torno das ideias têm grande relevância (FARIA, 2002), o entendimento acerca de conceitos e objetivos estipulados nos planos dependem também de significados que são construídos a partir das vivências, referências culturais e códigos internos dos sujeitos que os implementam. Conforme os autores:

Um dos principais problemas, entre outros, é a incapacidade de fixar os conceitos - seus significados - de relacioná-los, definitivamente, aos termos aos quais se referem. Os conceitos dependem de sistemas e códigos culturais de referência do indivíduo ou do grupo, adotados de alguma forma pela comunidade onde o indivíduo nasceu, da classe social que pertence, do ambiente de trabalho, do bairro etc. (MARTINS, CARBORAI, 2020, p. 371).

Isso significa que a ação dos sujeitos depende dos significados que eles atribuem às orientações das políticas e seus entendimentos estão relacionados às suas histórias e relações. Desse modo, as concepções pessoais dos atores que integram a burocracia de nível de rua influenciam suas escolhas discricionárias a respeito da oferta de serviços e da disponibilização de benefícios e programas (PIRES, LOTTA 2019). A materialização de direitos sociais passa, portanto, pelas crenças, valores culturais e percepções sociais que estes trabalhadores constroem subjetivamente a partir de suas experiências pessoais e profissionais.

Além disso, Pires (2017) atenta que os valores articulados na operação dos serviços se relacionam ao ambiente social e cultural em que os agentes da linha de frente se inserem e com as relações sociais que estabelecem. Ainda que inconscientemente, esses valores são reproduzidos em suas decisões e ações.

Entende-se que essas percepções, visões, valores e representações estejam enraizados na trajetória pessoal, na formação profissional ou no pertencimento a redes sociais internas ou externas ao ambiente de trabalho. Esses elementos ganham importância na medida em que informam as decisões, as ações e as interações cotidianas dos agentes em suas relações com os usuários, potencialmente introduzindo uma pluralidade de orientações e comportamentos. Isso tem como decorrência direta a produção de inconsistência e arbitrariedade na implementação de políticas e serviços públicos (PIRES, 2017, p. 9).

Da mesma forma, para Martins e Carborai (2020, p. 388), a interação entre os profissionais e os usuários das políticas também constrói uma racionalidade própria nos

serviços, tendo em vista os elementos subjetivos estimulados na “relação face a face”. Isso acontece, porque as idéias e percepções são elementos mutáveis e podem alterar-se no decorrer da relação entre quem entrega e quem recebe a política. Segundo Meier, Wrinkle e Polinard (1999), citados por Chavez (2020, p. 399), quanto maior o compartilhamento de ideias e entre usuários e implementadores, melhor são os resultados das políticas. Desse modo, conforme Chavez (2020), aspectos internos dos sujeitos como raça, etnicidade e gênero influenciam a operação das políticas, assim como suas ideias e experiências. Valendo-se da teoria da burocracia representativa, o trabalho da autora propõe que quanto mais características identitárias e ideais beneficiários e burocratas compartilhem melhor será o desenvolvimento das ações.

Estes aspectos simbólicos e materiais que permeiam a implementação das políticas públicas aliam-se criando dinâmicas específicas que podem reproduzir desigualdades na operação dos serviços ou disponibilização de benefícios. Conforme o Lipsky (2019), para lidar com as adversidades administrativas e estruturais mencionadas anteriormente, os profissionais aprendem a estruturar suas ações mediante as restrições que vivenciam. As estratégias cotidianas que o autor elenca se referem à diminuição da demanda e dos objetivos para maximizar os recursos disponíveis e sua possibilidade de cumpri-los. Para facilitar suas tarefas de trabalho, os implementadores criam padrões de classificação dos casos e atribuem estereótipos aos usuários de modo a diferenciá-los. Além disso, pressionados pela carência de recursos, podem a favorecer ou desfavorecer usuários que demandem atendimento mediante suas simplificações mentais e concepções pessoais de necessidade ou merecimento.

Pires e Lotta (2019, p. 137), atentam que os critérios de classificação, diferenciação, inclusão ou exclusão dos casos são estratégias de enfrentamento das dificuldades cotidianas da burocracia, mas também ocorrem em função de suas métricas de merecimento, de seus “[...] valores, normas e outros elementos culturais, derivados de seu pertencimento a distintos tipos de grupos sociais.” Isso significa a burocracia da ponta pode preferir ou preterir usuários ou casos mediante seus valores pessoais e significados construídos socialmente. Desse modo, as percepções de mundo dos sujeitos que implementam serviços não são apenas elementos que influenciam suas ações como também são reproduzidas por meio delas. Sua discricionariedade possibilita que os serviços sejam distribuídos de formas distintas, o que pode ter efeitos positivos de maior

inclusão dos usuários aos serviços ou negativos de exclusão social (PIRES, LOTTA 2019).

Lotta (2017) apresenta a atuação dos agentes comunitários de saúde no Programa Saúde da Família. A proximidade da relação dos usuários com a burocracia de nível de rua amplia-se neste caso dado que esses profissionais são moradores das comunidades em que trabalham. A autora atenta como essa interação dos agentes com os usuários da política pública muda suas práticas de implementação e interfere positivamente nos resultados adquiridos. No entanto, suas ações também não são isentas de suas concepções sócio culturais e suas métricas de merecimento. Segundo a autora, os agentes comunitários classificam, a partir de seus valores pessoais morais, sociais e patológicos, os pacientes em resistentes ou aderentes aos tratamentos. Ao definir como aderentes ou resistentes aos serviços, estabelecem a lógica de merecedores ou não merecedores. A autora conclui que a discricionariedade baseada nos julgamentos valorativos influenciava processos de maior inclusão e ou exclusão nos serviços.

Conforme Pires e Lotta (2019), embora as políticas públicas sejam os principais instrumentos dos governos para atenuar as desigualdades sociais, em especial as de proteção social, estes elementos podem tornar a implementação de políticas públicas, muitas vezes, um espaço de (re) produção de desigualdades. Milanize e Silva (2017) analisam como a prática de silenciamento das desigualdades raciais do país é incorporado pela burocracia de nível de rua nas Unidades Básicas de Saúde do Sistema Único de Saúde por meio de ações cotidianas de “invizibilização, desconhecimento, inação e reprodução de estereótipos” da saúde da população negra (MILANIZE, SILVA, 2017, p. 448). Salatino et al (2019) observam como os julgamentos morais dos agentes da linha de frente da assistência social influenciam o acolhimento de mulheres e crianças em situação de rua. As autoras demonstram que muitas escolhas inconscientes dos agentes que interagiam com os usuários da política estavam baseadas em noções de merecimento e normalidade que acabavam por ampliar a vulnerabilidade em que mulheres e crianças estavam inseridas.

Essas questões ficam ainda mais latentes quando pensadas no âmbito do atendimento às comunidades indígenas. Como mencionado, muitos destes povos conservam práticas culturais, sociais e econômicas anteriores ao processo colonial e ao desenvolvimento do sistema capitalista. São sujeitos que possuem códigos de sentido

substancialmente distintos daqueles que baseiam o Estado e reivindicam a possibilidade de viver mediante seus sistemas de crenças e manter suas organizações socioculturais originárias. Simultaneamente, vítimas da vulnerabilidade social e violência étnica, integram o arcabouço de sujeitos que necessitam de atendimento social e, portanto, são usuários das políticas públicas.

No ímpeto de mediar a distinção cultural entre a burocracia e esse público alvo da assistência social, o SUAS estabelece que “Os serviços socioassistenciais, para os Povos Indígenas, requerem respeito às suas especificidades culturais, defesa de direitos e fortalecimento das suas iniciativas coletivas de autonomia étnica e bem viver” (BRASIL, 2017, p. 49). Contudo, o respeito à especificidade cultural, orientado nos planos da Assistência Social, depende do entendimento que o implementador tem dessa “especificidade”. Isto é, depende dos códigos de significado, desenvolvidos pelo burocrata ao longo de sua vivência pessoal e profissional, sobre seu papel no atendimento às comunidades indígenas e, também, a cerca de algo tão complexo quanto às cosmologias que orientam as formas de vida destes usuários para poder respeitá-las.

Embora os planos demandem que os profissionais estudem os casos e as etnias atendidas, a apreensão a respeito do universo de sentidos e símbolos que orbitam o mundo indígena e influenciam em suas necessidades não é tarefa simples, ainda mais, se a burocracia de nível de rua vive um ambiente marcado por urgências, pelo excesso de demanda, pelo pouco tempo de aprofundamento nos casos e pela escassez de recursos materiais e organizativos. Como o agente da ponta pode adequar a implementação da assistência social às comunidades indígenas dado que seus valores e significados foram construídos a partir vivências sociais, culturais e econômicas tão distintas das experiências indígenas?

A fim de questionar quê resultados a política de assistência social consegue no atendimento socioassistencial a comunidades possuidoras de valores, ideias e sentidos amplamente diferentes dos que baseiam as sociedades ocidentais, quais são as reais condições materiais, organizativas e institucionais de implementar as políticas da assistência social às comunidades indígenas tal como as orientações previstas nos planos da política pública?

5. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POPULAÇÃO INDÍGENA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

O município de Porto Alegre é caracterizado como metrópole, ocupa 495,390 km², possui população estimada em 1.488.252 pessoas (IBGE, 2020) e tem gestão plena do Sistema Único de Assistência Social. Conforme síntese do IBGE (2010), Porto Alegre tem PIB per capita de 49740,90 reais e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio Grande do Sul em 0,805. No entanto, a cidade tem a maior concentração de renda do Estado, segundo o coeficiente de GINI pontuado em 0.45 (IBGE, 2003), e total de 23.430 pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (IBGE, 2010). Ademais, segundo Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania (2020), 107.099 famílias estão inseridas no Cadastro Único e, destas, 54% têm renda per capita mensal menor que 90 reais. Em agosto de 2020, foram contabilizadas 52.759 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Apesar disso, conforme o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) composto pelas dimensões de infraestrutura, de capital humano e de renda e de trabalho, o município encontra-se na faixa de baixa vulnerabilidade social, assim como a maior parte dos municípios da região Sul do país (COSTA, MARGUTI, 2015).

Conforme o perfil populacional sintetizado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre, a população do município é composta majoritariamente por mulheres, onde 53% são do sexo feminino e 46% do masculino e por brancos onde 79% das pessoas assim se declaram, 20% se identificam pretos ou pardos, 0,29% amarelos e 0,23% declaram-se indígenas. Em relação às faixas etárias, 41% tem entre 30 e 59 anos, 19% entre 19 e 29 anos, 10% entre 12 e 18 anos e 14% entre 0 e 11 anos. Importa destacar que a população idosa, com mais de 60 anos, é o grupo populacional que mais cresce no município e representa 15% dos habitantes da cidade (OBSERVA POA, 2019).

Apesar de ter perfil majoritariamente branco, Porto Alegre caracteriza-se por ser território de povos tradicionais: indígenas e quilombolas, além de grupos como ribeirinhos e pescadores. No âmbito das populações indígenas, atualmente, a cidade tem a maior população do Rio Grande do Sul com cerca de 3.300 sujeitos autodeclarados (IBGE, 2010). A pesquisa organizada por Gehlen e Silva em 2008, intitulada “Estudo

quantitativo e qualitativo das populações indígenas em Porto Alegre e regiões limítrofes” contabilizou cerca de 600 sujeitos organizados em aldeias e núcleos distribuídos pelas etnias (49%) Kaingang, (45%) Mbyá Guarani e (3,8%) Charrua. Estes grupos se concentravam em uma faixa etária jovem (0 e 40 anos) e em quantidades maiores de homens (60%) que mulheres (40%) e tinham em comum o artesanato como uma das principais fontes de renda. Além disso, também se assemelhavam pelo convívio harmônico e simbólico com a natureza (GEHLEN; SILVA, 2008). Conforme dados do Ministério da Cidadania, 568 pessoas autodeclaradas indígenas estão registradas com essa identificação no Cadastro Único e 171 famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (CECAD, 2020).

Conforme a Política Nacional de Assistência Social, estas populações têm direito de acessar de forma diferenciada os programas, benefícios e ações prescritas na política de modo que a implementação da assistência social deva considerar, respeitar e fortalecer as especificidades étnicas, sociais, culturais e econômicas destes povos. Tendo em vista que o município de Porto Alegre tem gestão total das ações assistenciais, este deve se responsabilizar, com apoio federal e estadual, pela implementação particularizada da AS. Contudo, antes de tratar disso, importa sinalizar que a PNAS se insere em um ambiente institucional local composto por arranjos indigenistas que influenciam o resultado da política. Conforme Pires e Gomide (2015, p. 204), um arranjo institucional de implementação é um “conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre garante a promoção, o incentivo e a valorização da cultura indígena além do direito à autonomia dos povos originários da cidade. Para o desenvolvimento de propostas de ações locais direcionadas às questões dos povos indígenas da região, em 2008 instituiu-se, no âmbito da Administração Pública Municipal, o Grupo de Trabalho Povos Indígenas (GTPI) por meio do decreto nº 16.127. O GTPI procura qualificar a atenção às populações indígenas do município com objetivo de implementar os seus direitos específicos (informação verbal³). O Grupo

³ Informação verbal recebida via telefone em conversa com ex coordenador da Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPIDE).

de Trabalho é composto por representantes de órgãos da prefeitura indicados pelo prefeito (PORTO ALEGRE, 2013). Desse modo, não há qualquer representação Kaingang, Charrua ou Mbyá Guarani neste espaço.

Além do GTPI, atualmente existe a Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPID) no âmbito da Secretária de Desenvolvimento Social e Esporte. Esta área é responsável pela construção, assessoramento e acompanhamento de todas as ações e políticas dirigidas aos grupos indígenas de Porto Alegre e faz a interlocução entre diferentes setores que trabalham com estes grupos no município (informação verbal⁴). Embora a CMPID não tenha uma estrutura consolidada, sua função esteve presente nos últimos 20 anos da Administração Pública Municipal, como status de assessoria, núcleo, secretária ou unidade (PORTO ALEGRE, 2020) sendo, portanto, um arranjo persistente. Contudo, conforme relatado por ex gestor da CMPID em conversa via telefone no dia 02 de outubro de 2020, apesar da Coordenadoria ter contato frequente com as lideranças indígenas, também não há representantes indígenas neste espaço de decisão.

Embora existam áreas específicas de planejamento e assessoramento de políticas direcionadas às populações indígenas no âmbito da administração municipal direta de Porto Alegre, percebe-se que a ausência de participação dos coletivos indígenas nestes locais contrapõe-se às demandas de autodeterminação destas populações. Em decorrência dessa situação, criou-se o Fórum Permanente dos Povos Indígenas de Porto Alegre. Conforme informação verbal⁵, o Fórum é composto por lideranças indígenas, atores governamentais e não governamentais que defendem as causas indigenistas para estruturação de demandas e discussões a respeito de diferentes políticas públicas, inclusive de Assistência Social. Este espaço, contudo, ainda não foi instituído oficialmente, o que sinaliza sua falta de reconhecimento formal perante instituições municipais.

5.1 A estrutura local da Política de Assistência Social

⁴ Informação verbal recebida via telefone em conversa com ex coordenador da Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPIDE).

⁵ Informação verbal recebida via telefone em conversa com ex coordenador da Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPIDE).

As atribuições de municípios tipificados na gestão plena da Política de Assistência Social referem-se, especificamente, a oferta de programas, projetos e serviços que impeçam e respondam violações de direitos ocorridas no território, que promovam os benefícios de transferência de renda, fortaleçam vínculos familiares e comunitários, potencializem a função protetiva das famílias e a autonomia de seus usuários. O SUAS atribui também ao município o cofinanciamento destas ações, a realização de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação delas; a identificação e reconhecimento de entidades privadas para execução dos serviços, o emprego de capacitações aos gestores e implementadores da política, dentre outras funções (BRASIL, 2005).

A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é o órgão municipal responsável por essas atribuições. A FASC está localizada junto a Assessoria do Prefeito e responde, mais precisamente, à Secretaria Municipal de Planejamento de Estratégico e Gestão que orienta, coordena e acompanha o planejamento do município (MARTINELLI, et al, 2015; PAPI, ROSA 2020). Segundo Papi e Rosa (2020), a FASC posiciona-se no meio da hierarquia burocrática e faz a ligação entre o alto escalão da burocracia, que coordena o planejamento das políticas públicas do município, e a burocracia de nível de rua que atua diretamente com os cidadãos na promoção de benefícios, na oferta de serviços e programas socioassistenciais.

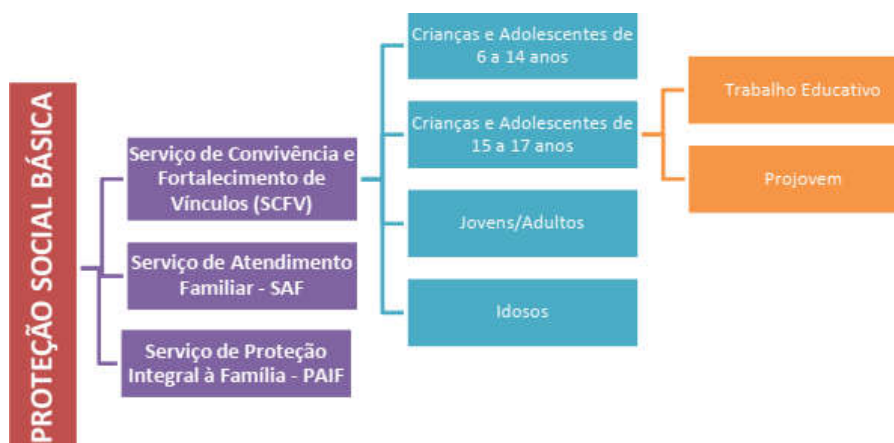
Em face da presença de povos indígenas no município e a necessidade de atendimento socioassistencial diferenciado, a burocracia responsável pela coordenação de programas e serviços da Proteção Social Básica desenvolveu na FASC um grupo de trabalho interinstitucional para acompanhamento do serviço prestado junto às comunidades indígenas tendo como referência a atuação do GTPI municipal. O Grupo de Trabalho Povos Indígenas da FASC recebe assessoria da Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPIDE) e reúne atores com expertise na temática, em especial profissionais da Política de Assistência Social, da Política de Atenção a Saúde para Povos Indígenas e da Emater. O GT se reúne com a periodicidade de uma vez ao mês para discussão, estudo de casos e de situações locais com potencial de atingir as comunidades indígenas no ímpeto de prestar serviço assistencial dirigido à

suas especificidades socioculturais (informação verbal⁶). Conforme relatado por profissional da PSB, o Grupo de Trabalho tem caráter técnico e, por isso, não possui participação de indígenas usuários da Assistência Social.

Vinculado à estrutura da FASC, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) participa da gestão da política de Assistência Social do município como órgão de controle social composto por representantes governamentais e da sociedade civil (PMPA, 2020). O Conselho organiza, fiscaliza e regula a política em consonância com diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, as quais devem ser abertas a todos os sujeitos interessados em deliberar a política de AS. Conforme informado pela secretaria executiva do CMAS, não há representantes dos povos indígenas no Conselho, mas estes grupos têm participado das Conferências de Assistência Social municipais, segundo informação recebida via e-mail da secretária executiva do CMAS em 02 de outubro de 2020

Na operacionalização da Política de Assistência Social estão as instituições que ofertam os serviços da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta complexidade, como mostram as Figuras 1 e 2.

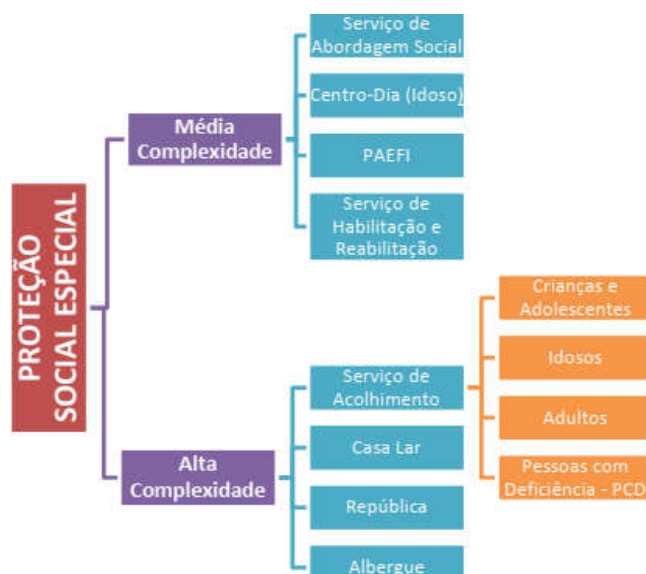
Figura 1-
Organograma
Proteção Social
Básica



Fonte: FASC (2018, p. 1)

⁶ Informação recebida via telefone de profissional do setor Proteção Social Básica da FASC em 16 de outubro de 2020.

Figura 2- Organograma Proteção Social Especial



Fonte: FASC (2018, p. 2)

Estas proteções são operacionalizadas em diferentes equipamentos distribuídos pelo município. No Quadro 1 são apresentados os equipamentos da AS de Porto Alegre, a partir dos dados do Censo Suas (2020) e do Observatório de Porto Alegre.

Quadro 1-Equipamentos de Assistência Social de Porto Alegre

Equipamentos de AS	Qtd. de Equipamentos ativos	Qtd de equipamentos próprios	Qtd de equipamentos conveniados
CRAS	22	22	0
Centros de Convivência	116	0	116
Unidades SAF	37	0	37
CREAS	9	9	0
Unidades que oferecem Serviço de Habilitação e Reabilitação PCD	19	0	19
Centro Pop	3	0	3
Centro Dia do Idoso	2	2	0
Abrigo Institucional	28	2	26
Casa-Lar	38	2	36
República	1	0	1
Albergue	4	2	2

Residência Inclusiva	1	0	1
Total	280	39	241

Fonte: elaboração própria com dados Censo SUAS (2019) e Observa Poa (2020)

Dentre estes equipamentos, destacam-se os CRAS e CREAS. Estas unidades são públicas e descentralizadas de oferta e referência da política de assistência social. Especificamente à função de referência e contrarreferência dos Centros:

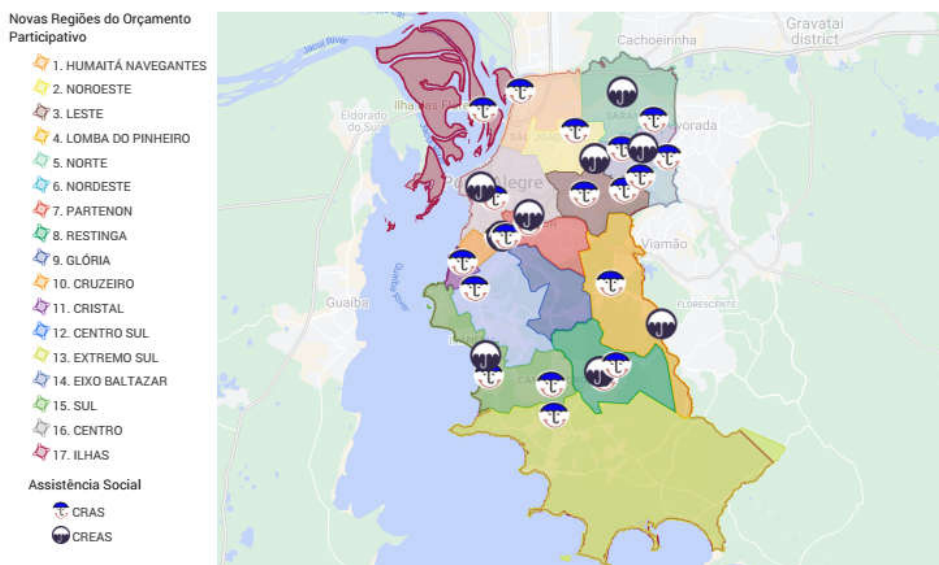
A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS[...]A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (BRASIL, 2009, p. 10)

Embora a rede assistencial agregue diversas instituições, os CRAS e CREAS constituem-se como os principais equipamentos do SUAS, pois são responsáveis por conectar os serviços assistenciais operados em outras unidades. Além disso, estas instituições incumbem-se da implementação de programas centrais à garantia das proteções sociais afiançadas na PNAS, como o PAIF e o PAEFI, os quais devem estar ligados ao restante dos serviços assistenciais operados pelas entidades privadas que ofertam os demais programas (BRASIL, 2009; 2011). Ademais, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Assistenciais, especificamente os CRAS são a porta de entradas dos indivíduos à rede socioassistencial e, portanto, o primeiro vínculo de acesso dos cidadãos de Porto Alegre aos seus direitos sociais. Estes elementos justificam a centralização da análise da implementação da política de assistência social a partir destes equipamentos estatais.

Os equipamentos de referência da AS estão capilarizados no município seguindo as territorialidades do Orçamento Participativo (OP) que divide a cidade em 17 regiões: Humaitá Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro Sul, Extremo Sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro e, por último, a região das Ilhas. Em cada uma delas há pelo menos um CRAS para referência do território e os CREAS são organizados em pontos estratégicos da cidade onde referenciam mais de uma região, como se vê na Figura 3. Esta

disposição visa alcançar maior proximidade do cotidiano da população conforme orientação da PNAS.

Figura 3- Mapa dos CRAS e CREAS de Porto Alegre



Fonte: Adaptado do Observa POA (2020)

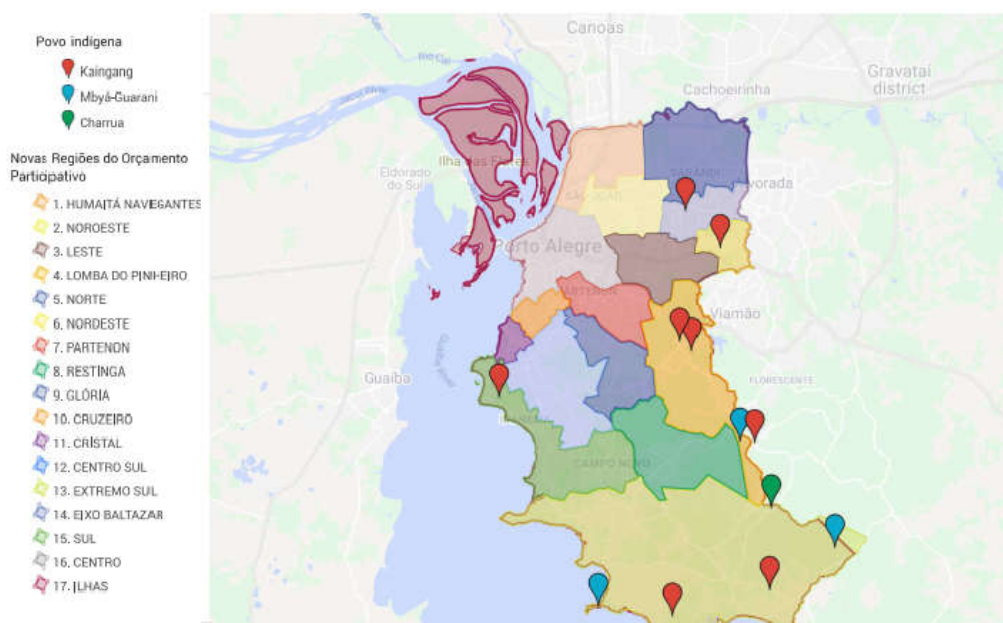
Nos Censos SUAS dos últimos 10 anos (2010-2019), as unidades básicas de referência da AS que afirmaram ter povos indígenas em seus territórios de abrangência foram das regiões Sul, Extremo Sul, Lomba do Pinheiro e Nordeste e Glória. No entanto, a partir de 2016 o CRAS da região Glória deixou de identificar a presença de povos indígenas em seu território, o que pode estar atrelado à cultura migratória de alguns destes povos. Atualmente, os equipamentos reconhecem a existência de populações indígenas nos territórios Sul, Extremo Sul, Lomba do Pinheiro e Nordeste de Porto Alegre. Estas regiões abrangem a atuação dos CRAS existentes nessas localidades e dos CREAS Restinga e Extremo Sul, Lomba do Pinheiro, Eixo Baltazar Nordeste e Sul e Centro Sul.

5.2 Os coletivos indígenas de Porto Alegre

Os diferentes povos indígenas que habitam o município, Kaingang, Mbyá Guarani e Charrua, possuem distintas características socioculturais contra-hegemônicas que modelam suas demandas de atendimento socioassistencial e perpassam suas relações com a burocracia na oferta da política de AS. A seguir serão descritos aspectos

socioculturais dos grupos assentados no município levantados na pesquisa de Gehlen e Silva contratada pela FASC em 2008, além de apontamentos de materiais publicados pela prefeitura e de trabalhos acadêmicos de diferentes autores sobre os povos indígenas do município. Conforme o Observatório de Porto Alegre (2020), as regiões Lomba do Pinheiro, Eixo Baltazar, Sul, Nordeste e Extremo Sul reúnem aldeias e núcleos indígenas. Aqui vale sinalizar que os equipamentos de AS não identificam a região do Eixo Baltazar como território com coletivos indígenas. A Figura 4 informa a localização das etnias Kaingang, em vermelho, Mbyá Guarani, em azul, e Charrua, sinalizada em verde, no município de Porto Alegre segundo informações do Observatório.

Figura 4- Mapa dos aldeamentos e núcleos indígenas de Porto Alegre



Fonte: Adaptado Observa POA (2020)

5.2.1 O povo Kaingang

Os Kaingang são o terceiro maior povo indígena em tamanho populacional no Brasil, com 37.470 pessoas (IBGE, 2010) que habitam, atualmente, áreas da região Sul do país (SILVA, 2002, p.189) e compõem as sociedades Jê Meridionais falantes do tronco linguístico Macro Jê. Em 2008, somavam-se 74 famílias Kaingang em Porto Alegre (GEHLEN; SILVA, 2008). Atualmente, segundo Observatório de Porto Alegre (2020), os Kaingang distribuem-se em nove terrenos nas regiões Nordeste, Eixo

Baltazar, Lomba do Pinheiro, Sul e Extremo Sul, sendo quatro intitulados como núcleos familiares e cinco aldeias. Essa variação conceitual, entre núcleo familiar e aldeia, atribui-se a uma distinção entre as formas de ocupação do território que não impedem sua identidade coletiva e relaciona-se com o processo de envolvimento destes grupos com os grandes centros urbanos. Conforme o Mapa de Porto Alegre, os núcleos familiares situam-se dois no bairro Morro Santana, um na região Safira e outro no Morro Agronomia. A aldeia Ymã Komàg localiza-se no Belém Novo; as aldeias Ymã Oré Kupry e Ymã Fagnin na Lomba do Pinheiro; Ymã Tupen Pãn situa-se no Morro do Osso e a Ymã Van ká localiza-se na região do Lami (OBERVA POA, 2020).

Segundo Gehlen e Silva (2008), os Kaingang possuem tradicionalmente uma concepção dual de universo que marca sua forma de organização social. A natureza, os animais, os espíritos e os sujeitos dividem-se em pares pertencentes a *Kairukré* ou a *Kamé* que, embora opostos, complementam-se em simetria. *Kairukré* e *Kamé* são gêmeos ancestrais de características físicas e espirituais contrastantes que simbolizam a binariedade do universo Kaingang. Essa percepção permeia relações, crenças religiosas e espirituais, símbolos, formas de artesanato e receitas medicinais. Para Silva (2001;2002), as pinturas corporais dos Kaingang representam a identificação a *Kairukré* ou *Kamé* do sujeito e são desenhadas para preservação de seus corpos. Dos 297 Kaingang cadastrados na pesquisa, 117 pertenciam à metade *Kamé* e 98 à metade *Kairukré*, sendo que 27 pessoas não souberam informar a que metade pertenciam e 41 optaram por não dizer (GEHLEN; SILVA, 2008).

Gehlen e Silva (2008) sinalizam que, assim como os outros seres do cosmos, os animais e as plantas guardam espíritos binários como de *Kairukré* e *Kamé*. A natureza tem importância fundamental na cosmologia do grupo, pois proporciona força, proteção e cura aos Kaingang por interlocução do xamã. Os colares e adereços indígenas possuem representações da natureza para preservação e proteção dos sujeitos que os utilizam (GEHLEN; SILVA, 2008). A natureza também é meio de subsistência ao coletivo indígena de tradição extrativista. Freitas (2005) atenta para a “cultura do cipó” em que indígenas Kaingang extraem a planta para confecção de cestos, balaios e outros objetos de artesanato construídos para comercialização e fonte de renda em Porto Alegre. Importa mencionar que a arte cerâmica integra também o repertório de práticas tradicionais dos Kaingang. Segundo o relatório de Gehlen e Silva (2008), a principal

forma de sustento do Kaingang do município é a venda de artesanato, depois as atividades remuneradas externas à aldeia, como trabalhos domésticos e na construção civil. Além dessas, a renda proveniente da aposentadoria e, em pequena escala, a horticultura integram as formas de sustento do grupo.

5.2.2 O povo Mbyá Guarani

Os Guaranis distribuem-se pelas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste do país, mas não se limitam pelas fronteiras nacionais, pois compreendem as regiões do Uruguai, Paraguai, Argentina e Brasil como um único território que percorrem livremente. Da família linguística Tupi-Guarani, os Guarani dividem-se em três parcialidades que expressam distintas características: Kaiowá, Mbyá e Nhandeva. O relatório da pesquisa indica a existência de alguns sujeitos Guarani Nhandeva vivendo junto da maioria Mbyá na cidade (GEHLEN; SILVA, 2008). Segundo IBGE (2010), no Brasil existem 8.026 sujeitos identificados Mbyá Guarani, o menor número populacional entre as divisões Guarani. Em Porto Alegre, foram contabilizadas 53 famílias Mbyá Guarani no ano de 2008 (GEHLEN; SILVA, 2008). Atualmente existem quatro aldeias no município: a TekoáAnhetenguá na Lomba do Pinheiro, a Tekoá Ka'aguy Mirim na Estrada do Cantagalo, divisa entre Porto Alegre e Viamão, a Tekoá PindóPoty no Lamie a Tekoá Yjeré que atualmente está no bairro Belém Novo. Na divisão territorial da AS, as aldeias são atendidas pelos CRAS das regiões Extremo Sul e Lomba do Pinheiro (OBERVA POA, 2020).

Este último aldeamento Mbyá Guarani está assentado, desde 2018, na região chamada de Ponta do Arado Velho onde o grupo imobiliário Arado Empreendimentos Imobiliários S/A visa a construção de um condomínio de luxo na beira do Guaíba, local marcado pela ancestralidade Mbyá Guarani. O coletivo indígena composto por cerca de quatro famílias sofreu diversas violências e violações na disputa pela terra: disparos a tiros, ameaças de morte, impedimento do acesso à água potável e privação de atendimento dos serviços públicos essenciais como saúde e assistência social. Conforme o relatório Violência Contra Povos Indígenas no Brasil- dados de 2018:

[...]Desde que realizaram esta ação de retomada, os Guarani-Mbya passaram a ser agredidos física e psicologicamente, de forma contínua e ostensiva, por seguranças armados de um grupo que pretende construir um condomínio na Ponta do Arado. O caso está sob judice, mas as violências são permanentes, tanto que os Guarani foram cerceados do direito de ir e vir e estão sem possibilidade de acessar água potável. Os seguranças do empreendimento

imobiliário também impediram a entrada de funcionários dos órgãos de assistência em saúde na área. E até pessoas e representantes de instituições que prestam apoio e solidariedade aos Guarani-Mbya foram proibidos de acessar a área (CIMI,2019, p.55).

Conforme Velleda (2020), em 2020 as famílias foram protegidas por uma decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que proibiu a aproximação de funcionários da empresa e cobrou o início de estudos para delimitação da região. Contudo, em extrema vulnerabilidade social, o grupo continuou dependente quase exclusivamente de doações de água e alimentos enquanto o processo relacionado à terra ainda tramita nas instâncias superiores.

A retomada do Arado Velho foi conduzida, segundo o cacique Timóteo, por *nhanderu* divindade que garantiu o encontro da terra sagrada (informação verbal)⁷. Isso representa a cosmologia dos Guarani de relação espiritual com a natureza. A expressão *Nhandérekó* traduzida como “nosso costume” sintetiza parte da cultura Mbyá Guarani de busca pela perfeição espiritual consolidada na procura pela Terra sem Mal (GEHLEN; SILVA, 2008, p. 29). A mobilidade constante do povo Guarani é característica marcante de seu grupo que, segundo Silva et al (2010, p. 12), não costuma permanecer mais de cinco anos na mesma aldeia, em função da busca contínua pelo lugar sagrado.

Segundo Gehlen e Silva (2008), a pintura corporal dos Mbyá Guarani é compreendida como um mecanismo de proteção espiritual para os períodos de fragilidade do grupo onde a fronteira entre o mundo humano natural e divino torna-se mais fraca e, por isso, aumenta-se riscos. Os grafismos das pinturas e dos artesanatos possuem significado de proteção para momentos assim. Nota-se também a percepção de igualdade ontológica entre os seres da mata e os humanos. Para os Mbyá todos os seres do cosmos possuem atributos humanos, diferem-se apenas pelos formatos dos corpos. O uso de colares e adereços também constituem formas de fortalecimento corporal, pois os artefatos animais trazem as habilidades provenientes dos seres ali representados (GEHLEN; SILVA, 2008).

7 Fala do Cacique Timóteo. Ao índio o que é do índio: retomada Guarani Mbya no Arado Velho, Porto Alegre. Amigos da Tera. Disponível em <<http://www.amigosdaterrabrasil.org.br/2018/06/25/ao-indio-o-que-e-do-indio-retomada-guarani-mbya-no-arado-velho-porto-alegre/>> Acesso em 12 de junho de 2020

A principal forma de subsistência dos Mbyá Guarani do município advém das práticas de coleta, caça e plantio, seguida da comercialização de artesanato e das apresentações culturais feitas na cidade (GEHLEN; SILVA, 2008). Importa mencionar que a música e a dança expostas nas apresentações Guarani, geralmente realizadas por crianças em ruas centrais da cidade ou espaços educacionais e culturais, são de grande importância para os Mbyá Guarani. Stein (2013) atenta que o mundo sonoro é uma dimensão fundamental à existência dos Mbyá e aponta a sociocosmologia presente na performance dos grupos.

Conforme Fagundes (2013), outra prática de sustento comum dos Mbyá Guarani em Porto Alegre refere-se ao chamado *pararó* ou a prática de “esperar troquinho” onde mulheres e crianças Mbyá Guarani sentam-se nas ruas da cidade e aguardam doações espontâneas por parte dos não indígenas. O *pararó*, segundo cacique da comunidade da Lomba do Pinheiro, é uma forma de cultura tradicional Guarani baseada na troca e na reciprocidade. Conforme o líder indígena, os brancos fizeram *pararó* ao tomar o lugar dos ameríndios e marginalizá-los para beira das estradas, por isso é direito dos Mbyá Guarani sentar-se e “esperar troquinho” (FAGUNDES, 2013, p. 72). Ferreira e Morinico (2008) atentam que a prática é resultado da precária condição das terras indígenas que impossibilita a alimentação adequada e faz com que os Mbyá Guarani procurem outras formas de sustento dentro de sua cultura.

5.2.2 O povo Charrua

Existem apenas 126 indígenas Charrua no Brasil (IBGE, 2010) falantes de língua denominada Ipi, sem classificação de família ou tronco lingüístico pelo IBGE. O povo Charrua do Brasil foi considerado extinto pela FUNAI até 2007 quando obteve o reconhecimento étnico através de mobilização política e formal dos líderes do movimento indígena, em especial, a Cacica Acuab de Porto Alegre. O povo Charrua do RS manteve-se invisibilizado por décadas em decorrência de graves violências que os fizeram ou esconder ou negar sua etnia como forma de sobrevivência (ACUAB et al, 2013). Séculos antes, originários destes povos habitavam as regiões dos Pampas do Rio Grande do sul e viviam da caça e pesca de animais e da coleta de plantas (GARCIA, MILDER, 2012).

Atualmente, o grupo resgata a cultura e a memória da etnia e se esforça para reafirmar sua identidade (VIDAL, 2015). Os Charrua de Porto Alegre vivem na Aldeia Polidoro na Lomba do Pinheiro com 38 pessoas (SAMUEL, 2020) que ocupa a região Extremo Sul do OP. A comunidade vive exclusivamente do artesanato e de atividades remuneradas fora da aldeia, mas pratica alguma atividade de subsistência como a criação de aves (GEHLEN; SILVA, 2008, p, 85). Os Charruas habitam também as regiões de São Borja, São Miguel das Missões, Boquerião e Santo Ângelo. Segundo a Cacica Acuab, os charrua possuem um potente sistema xamânico-cosmológico onde é comum as crianças serem xamãs (ACUAB, et al, 2008).

6. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS POVOS INDÍGENAS EM PORTO ALEGRE

6.1 Os contextos de implementação da política de Assistência Social de Porto Alegre: uma leitura a partir do Indicador de Desenvolvimento dos CRAS e dos CREAS

Para concretização do trabalho social com as famílias indígenas e não indígenas, as equipes da assistência social que atuam nos CRAS e CREAS necessitam de uma série de aportes tais como estruturas físicas exclusivas com salas de atendimento, recepção, banheiro e que estas estruturas tenham acessibilidade, computadores com acesso à internet, impressora e acesso aos veículos de transporte, além de recursos humanos estatutários com formação específica e de nível superior. Para Bichir et al (2020), essas conjunturas que circundam a operação da política são tão importantes quanto os padrões nacionais para a estruturação de serviços e benefícios. Por meio de ferramentas estatísticas, os autores revelaram associação positiva entre capacidades institucionais locais, como recursos humanos e estruturas físicas, e os níveis de implementação da política apontando que esses atributos estruturais e as dinâmicas locais afetam os resultados da política e, por isso, merecem atenção analítica.

O principal indicador para monitoramento dos padrões de qualidade dos CRAS e CREAS é o Indicador de Desenvolvimento (ID) que avalia os aspectos infraestruturais dessas instituições por meio dos dados do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos (RMA). Para Bichir et al (2020) este é o principal indicador para analisar a qualidade da gestão municipal dos serviços de assistência social. Segundo a Nota Técnica nº 27 o Indicador de Desenvolvimento compõe três dimensões para representação da realidade dessas instituições: estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios.

Em relação à estrutura física são considerados aspectos como a existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, acessibilidade, a existência de recepção e banheiros e de um determinado conjunto de equipamentos (computadores, veículo exclusivo ou compartilhado, entre outros). A categoria de recursos humanos avalia se a equipe de referência é adequada ao porte da unidade, o nível e a formação dos

trabalhadores, o tipo de vínculo trabalhista e se o cargo de coordenação é ocupado por profissional formado em ensino superior. A dimensão serviços e benefícios analisa se há oferecimento dos principais serviços da PSB e PSE para diferentes faixas etárias, avalia a articulação entre a unidade e as demais políticas sociais e a proporção da equipe à demanda de atendimento. Em especial nos CRAS, esta última dimensão avalia se o profissional de ensino superior que oferta PAIF atua também no cadastramento de beneficiários e ainda pondera o de horário de funcionamento da instituição.

Essas três dimensões são avaliadas em uma escala crescente de 1 a 5, onde o último nível expressa a situação que mais se aproxima dos padrões exigidos pelo SUAS. A média dos níveis alcançados nas categorias compõe o Indicador de Desenvolvimento final das instituições, também representado em escala de 1 a 5.

O último Indicador de Desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS de Porto Alegre, medidos em 2019 e 2017 respectivamente, avaliou as estruturas físicas, humanas e a oferta serviços das instituições com média razoável de 3,43 e 3,33. Conforme análise de Nunes e Clemente (2015), a maioria das instituições de AS do país têm o ID medido entre 3 e 4, o que aponta semelhança entre o desenvolvimento das instituições do município e das demais unidades da federação.

Contudo, as dimensões desagregadas do indicador caracterizam os cenários da AS de modo mais aprofundado e possibilitam descrever melhor todo o aparato assistencial de Porto Alegre e, não unicamente, dos equipamentos que atendem populações indígenas para análise mais integral da realidade do município.

Tabela 1-ID CRAS e CREAS

	ID CRAS e CREAS			
	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	ID final
ID CRAS (2019)	2,68	4,81	2,81	3,43
ID CREAS (2017)	2,67	3,89	3,44	3,33

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS

As dimensões de desenvolvimento dos recursos humanos, estruturas físicas e serviços têm pontuações distintas para cada instituição de referência da AS do município. Dessa forma, é possível observar as condições infraestruturais dos equipamentos de cada território de Porto Alegre, como mostra a Tabela 2 e 3. Ao

comparar o valor final do indicador das primeiras e últimas unidades das duas tabelas, é possível perceber certa desigualdade entre as capacidades de implementação dos equipamentos de Porto Alegre, o que sinaliza certas debilidades na gestão da Política Municipal de Assistência Social.

Tabela 2- ID desagregado CRAS Porto Alegre

CRAS	ID CRAS (2019)			IDCRAS
	Estrutura Física	Recursos Humanos	Serviços	
CRAS Partenon	5,00	5,00	3,00	4,33
CRAS Ampliado Norte	5,00	5,00	3,00	4,33
CRAS Extremo Sul*	5,00	5,00	3,00	4,33
CRAS Ampliado Restinga	4,00	5,00	3,00	4,00
CRAS Centro	4,00	5,00	3,00	4,00
CRAS Sul Hípica	4,00	5,00	3,00	4,00
CRAS Cruzeiro	4,00	5,00	3,00	4,00
CRAS Ampliado Lomba do Pinheiro*	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Ampliado Nordeste	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Ampliado Centro Sul	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Eixo Baltazar- Bárbara Mix	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Ampliado Glória	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Santa Rosa	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Sul*	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Farrapos	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Leste I	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Quinta Unidade	2,00	5,00	3,00	3,33
CRAS Timbauva	3,00	3,00	3,00	3,00
CRAS Nordeste*	1,00	5,00	3,00	3,00
CRAS Leste II	1,00	5,00	3,00	3,00
CRAS Cristal	2,00	5,00	1,00	2,67
CRAS Ilhas	1,00	3,00	1,00	1,67

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS. * afirmaram ter indígenas nos territórios de abrangência.

Tabela 3- ID desagregado CREAS Porto Alegre

CREAS	ID CREAS (2017)			ID Serviços	ID CREAS
	Estrutura Física	Recursos Humanos			
CREAS Norte e Noroeste		3	5	4	4
CREAS Gloria Cruzeiro e Cristal		2	5	5	4
CREAS Leste		3	5	3	3,67
CREAS Centro Ilhas Humaita e Navegantes		4	3	4	3,67
CREAS Sul e Centro Sul*		3	3	4	3,33
CREAS Eixo Baltazar Nordeste*		2	5	3	3,33
CREAS Partenon		3	5	1	3
CREAS Restinga e Extremo Sul*		2	3	4	3
CREAS Lomba do Pinheiro*		2	1	3	2

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS. * CRAS destas regiões afirmaram ter indígenas nos territórios de abrangência.

Na dimensão recursos humanos, a maioria dos CRAS e CREAS de Porto Alegre se enquadrava no nível 5. Isso significa que a qualificação da burocracia se aproxima, em grande medida, do padrão profissional almejado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Em relação aos CRAS, os recursos humanos das instituições foram julgados de modo muito positivo, 20 das 22 unidades enquadravam-se no nível 5 de desenvolvimento do CRAS e, portanto, abarcavam as exigências do SUAS. Quanto aos CREAS, 5 das 9 unidades enquadraram-se no maior nível de desenvolvimento, embora o equipamento da Lomba do Pinheiro esteja no nível mais baixo.

Com isso pode-se dizer que a composição do quadro de trabalhadores da maioria das unidades se aproxima da composição indicada pelo SUAS e este elemento é fundamental para implementação qualificada dos serviços e benefícios assistenciais. Conforme o Censo SUAS (2019), nos 22 CRAS distribuídos pela cidade atuam 405 profissionais, dos quais 44 trabalham como coordenadores; 24, em função de apoio administrativo; 49, como cadastradores; 22, na função de educador social; 28 são estagiários; 3 são técnicos de nível médio; 100 são técnicos de nível superior; 30 atuam em funções de serviço geral e 95 em cargo classificado como “outros”. Os agentes que atuam diretamente na implementação dos serviços (coordenadores, educadores e técnicos de níveis médio e superior) são majoritariamente do sexo feminino (172), com

formação em serviço social (72), psicologia (43) ou outra graduação (38). Existem também 67 trabalhadores de nível médio ou sem formação operando os serviços assistenciais (CENSO SUAS, 2019).

Em relação aos CREAS, nas 9 unidades existentes, trabalham 241 profissionais sendo 9 na coordenação; 8 em cargos administrativos; 94 educadores sociais; 6 estagiários; 1 técnico de nível médio; 91 técnicos de nível superior; 11 profissionais na função de serviços gerais; e 21 em cargos outros. Os coordenadores, educadores e técnicos que operam a Proteção Social Especial são principalmente mulheres (122), com formação em serviço social (50), psicologia (30), pedagogia (8), direito (8), sociologia (2), outra graduação (24) e, também, com até ensino médio ou sem formação (73).

Contudo, o diagnóstico socioterritorial de 2015, construído pela FASC para monitoramento e avaliação da política em âmbito municipal, levantou elementos que não foram destacados pelo ID. O diagnóstico atentou para variação de vínculos de trabalho do quadro de funcionários da assistência social como um fator de complicação dos serviços prestados. Viu-se que os CRAS concentram grande volume de demanda por atendimentos e a qualidade dos acolhimentos é prejudicada tendo em vista a rotatividade de profissionais, os precários vínculos de trabalhos e o reduzido número de trabalhadores (PORTO ALEGRE 2017). Isso também se torna problemático quando os profissionais têm salários diferentes para as mesmas funções e cargas horárias, uma vez que acabam tendo pressões e estímulos distintos e sobrecarregando-se de forma desigual. Além disso, as frágeis relações empregatícias implicam em descontinuidade nos projetos, rotação nos cargos e incerteza no cotidiano dos serviços.

Em relação aos vínculos de emprego dos trabalhadores dos CRAS, excluindo da contagem sujeitos que ocupam cargos de estagiários e serviços gerais, portanto, contando apenas àqueles que integram a equipe técnica e que atuam diretamente na implementação dos serviços e benefícios: 94 são profissionais terceirizados, 67 trabalhadores de empresa cooperada, 57 servidores estatutários, 10 CLT, e 2 com vínculos temporários. Importa mencionar que não há qualquer tipo de vínculo empregatício com antropólogos nos CRAS de Porto Alegre (CENSO SUAS, 2019). Quanto aos vínculos de trabalho dos sujeitos que executam os serviços assistenciais nos CREAS, fazendo a mesma exclusão na contagem: 115 são terceirizados, 46 são

profissionais concursados, 19 oriundos de empresas vinculadas à prefeitura, 17 têm contratos temporários e 2 são trabalhadores de CLT (CENSO SUAS, 2019).

Esse cenário vai na contramão das normas da NOB RH e consequentemente das Orientações Técnicas dos CRAS e CREAS que afirmam a necessidade de equipes compostas por servidores públicos efetivos no ímpeto de impedir a rotatividade de profissionais e, com isso, a descontinuidade de trabalhos. A estabilidade de profissionais que ingressaram na administração pública via concurso possibilita, segundo as Orientações Técnicas, o fortalecimento de vínculos entre os usuários da política e os trabalhadores da assistência. Este elemento é fundamental para implementação de programas e benefícios a cidadãos inseridos em contextos de fragilidades financeiras, sociais e/ou emocionais como os usuários da Assistência Social, ainda mais se estes forem integrantes de grupos étnicos que exigem do trabalhador da ponta tempo de dedicação para compreensão acerca da realidade indígena e grande sensibilidade para flexibilização de conceitos pessoais.

A NOB-RH/SUAS determina que toda a equipe de referência do CRAS seja composta por servidores públicos efetivos. A baixa rotatividade é fundamental para que se garanta a continuidade, eficácia e efetividade dos serviços e ações ofertados no CRAS, bem como para potencializar o processo de formação permanente dos profissionais (BRASIL, 2009, p.61)

A natureza da atenção ofertada pelo CREAS, e o caráter público estatal da Unidade, implicam na composição da equipe de trabalho por servidores públicos efetivos. O vínculo de trabalho dos profissionais, decorrente da aprovação em concurso público como indica a NOB-RH/SUAS, garante a oferta contínua e ininterrupta dos serviços, fortalece o papel dos trabalhadores na relação com os usuários, consolida a equipe como referência no território e favorece a construção de vínculo (BRASIL, 2001, p. 94)

Quanto à estrutura física das instituições, a maioria das unidades CRAS e CREAS estão distantes dos padrões requeridos pelo SUAS. Em relação aos equipamentos de referência da PSB, 14 das 22 unidades não passaram do nível 2 de desenvolvimento em que os únicos requisitos são possuir 3 salas de atendimento e um banheiro. São, portanto, unidades com poucas salas de atendimento, sem acessibilidade, sem recepção, sem acesso a computadores e tampouco internet. As 8 unidades restantes enquadram-se: uma no nível 3, quatro no nível 4 e três no nível 5 de alcance dos critérios do SUAS para esta dimensão. As estruturas físicas dos CREAS regularam entre os níveis 2 e 3, uma unidade foi avaliada em nível 4. O nível dois de desenvolvimento compreende instituições com somente 3 salas de atendimento e um

banheiro enquanto o nível 3 inclui critérios como a existência de recepção e de algum grau de acessibilidade.

O diagnóstico socioterritorial de 2015 do município menciona dificuldades em relação às estruturas da AS: “espaços físicos insalubres ou reduzidos frente à quantidade de pessoas que o acessam, recursos limitados para as demandas por benefícios eventuais da população” (PORTO ALEGRE 2017, p. 24). No mesmo sentido, Papi e Rosa (2020) mencionam que a precariedade das estruturas dos CRAS colocava obstáculos à participação da burocracia de nível de rua nas práticas de planejamento da AS. As autoras evidenciaram o mau estado dos computadores, da internet e dos telefones disponíveis e escassez de materiais de escritórios. Esses elementos têm potencial de restringir as possibilidades de ação da burocracia de nível de rua e influenciar suas decisões, podendo afetar a implementação da política.

A categoria serviços e benefícios é avaliada nas unidades CRAS com média 2,81 e nos CREAS 3,44. Nesta dimensão, nenhum CRAS de Porto Alegre se enquadrou em nível maior que três. Isso significa que essas unidades conseguem: executar o PAIF com algumas de suas principais atividades, executam o SCFV na própria unidade ou na conveniada para ao menos um ciclo de vida e possuem forte articulação com CREAS e com os Serviços de Educação e Saúde do território. Este último elemento é fundamental para a consolidação da rede assistencial e assunção de direitos sociais, além de sinalizar mais uma vez a capacidade das unidades em articularem-se e, portanto, em compor uma rede de trabalho com órgãos e indigenistas. Conforme o nível de desenvolvimento enquadrado, essas instituições ou não tem uma proporção razoável entre a média de famílias em acompanhamento e o tamanho da equipe de atendimento ou têm que sobrecarregar os profissionais de nível superior do PAIF para cadastramento/atualização cadastral do CadÚnico no CRAS entre outros elementos que criam restrições no cotidiano da burocracia. A mesma dimensão avaliou que cinco unidades CREAS estavam bem próximas dos padrões de atendimento almejados (níveis 4 e 5), três em um nível médio (nível 3) e uma em condições precárias (nível 1), o que aponta que os serviços dos CREAS têm desenvolvimentos desiguais no município.

O Indicador de Desenvolvimento dos CRAS e CREAS aponta, portanto, o nível de desenvolvimento dos recursos humanos, das estruturas físicas e dos serviços de cada unidade de referência da Assistência Social de Porto Alegre com base nos critérios

estipulados pelo SUAS. Os graus de qualificação e estabilidade dos quadros de funcionários e de incremento das estruturas físicas dos equipamentos de assistência social, são importantes para compreender o quão realizáveis são os objetivos da política, aqui especialmente, a consecução do direito à diferença na implementação dos serviços e benefícios assistenciais. O ID das unidades de assistência social que afirmaram ter aldeias ou núcleos familiares indígenas em seus territórios de abrangência sugerem acertos quanto à composição das equipes técnicas, mas maiores limitações no que diz respeito às estruturas dos equipamentos públicos.

6.2 As restrições sentidas pela burocracia de nível de rua e a participação indígena: uma leitura a partir das Conferências Municipais de Assistência Social

As últimas conferências e pré-conferências municipais da assistência social realizadas em 2015, 2017 e 2019 apresentaram demandas dos trabalhadores e dos usuários relacionadas aos recursos humanos, estruturas físicas e serviços das unidades de assistência social do município e, por meio delas, é possível observar o quadro de restrições sentido pelos burocratas de nível de rua que atendem as comunidades indígenas de Porto Alegre.

Além disso, estes encontros trouxeram demandas específicas de atendimento à população indígena e, tendo em vista, que as conferências constituem-se como espaços de deliberação e participação social obrigatórios, por meio delas são possíveis perceber como a autodeterminação indígena é tratada na política do município de Porto Alegre.

Conforme a situação avaliada XI Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre realizada em 2015, as estruturas físicas das unidades de todo o município que oferecem a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade foram consideradas precárias e as equipes da assistência social insuficientes para as demandas de atendimento existentes no município e, parte delas, pouco qualificadas ou capacitadas para os serviços. Além disso, os participantes da plenária pontuaram a ausência de serviços e vazios de atendimentos (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2015).

Ainda, na conferência de 2015, os CRAS e CREAS das regiões Extremo sul, Nordeste e Lomba do Pinheiro manifestaram que suas equipes não estavam de acordo com as exigências da NOB-RH e as unidades existentes na região Sul atendiam parcialmente as normas de funcionários do quadro. A estrutura física dos CRAS e CREAS da região Nordeste foi considerada inadequadas e as estruturas da AS da Lomba do Pinheiro, Extremo Sul e Sul foram tidas como parcialmente adequadas. Da mesma forma, no âmbito da Proteção Social de Alta Complexidade, o CRAS Nordeste considerou seus recursos humanos fora dos critérios do SUAS e as unidades das localidades Lomba do Pinheiro e Sul os classificaram como parcialmente atendidos (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2015).

No âmbito das propostas relacionadas ao atendimento dos indígenas nos programas da PSB e PSE, pautou-se a implementação do SCFV para crianças de 0 a 6 anos em aldeia Kaingang respeitando as diferenças socioculturais; de serviços de acolhimento para os povos indígenas; a criação de um CRAS específico para povos e comunidades tradicionais com atenção a necessidade de recursos humanos adequados para o atendimento desta população; assessoramento técnico social para as famílias do meio rural, com ações de inclusão social e produtiva; maior presença da assistência social na aldeia com no mínimo uma visita por semana; a contratação de povos indígenas nas equipes que atendem esta população; a adequação dos Programas e serviços da assistência social às diferenças socioculturais dos Povos indígenas e comunidades tradicionais; a implementação de programas da Assistência Social para as Comunidades Indígenas não atendidas; a criação de cartilha específica para a população indígena para melhor entendimento da Política de Assistência Social (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2015).

Contudo, conforme relato de Domingos (2016), a participação dos indígenas foi coibida neste evento mesmo havendo trabalho de preparação das comunidades para isso, o que reflete a fragilidade do seu direito à autodeterminação e a distância entre a prática da Assistência Social e as normas da PNAS.

Não poderia deixar de trazer aqui o processo da XI Conferência Municipal de Assistência Social em Porto Alegre, ocorrido nos dias 15 e 16 de julho de 2015. Nesta conferência foi extremamente visível o desrespeito para com os coletivos indígenas presentes, ainda acontecendo de forma violenta em pleno século XX. Para a preparação desta Conferência foram realizadas também oficinas, onde trabalhamos a importância da participação para a elaboração de

propostas indígenas. Entretanto, vimos na Conferência que é uma instância de controle social, exatamente ao contrário, a exclusão e rejeição das propostas construídas pelos próprios indígenas no processo de Pré-Conferência, e impondo-lhes propostas que não eram de seu interesse, confundindo várias vezes as propostas na hora da votação da plenária, tirando o microfone de liderança indígena na hora em que o mesmo estava se manifestando e defendendo o seu povo. Um espaço onde os usuários deveriam ser protagonistas, na verdade foram oprimidos mais uma vez por esta política, ao ponto de saírem todos da plenária, não se sentindo parte desta Conferência (DOMINGOS, 2016, p. 61)

Em decorrência deste ocorrido, na XII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre construída em 2017, destacou-se justamente o reconhecimento das especificidades sócio culturais dos povos indígenas do território. Os grupos indígenas solicitaram que suas demandas fossem incluídas na plenária sem depender de aprovação como respeito à sua autodeterminação. Conforme o relatório:

Salientamos que na plenária da XII Conferência Municipal foi realizada a seguinte solicitação pelo povo indígena: “Solicitação que as propostas das comunidades indígenas sejam apresentadas e reconhecidas, e não dependam de aprovação da plenária da Conferência, em respeito às diversidades existentes.” Realizou-se destaque e discussão sobre o reconhecimento das diferenças, da especificidade de nação independente, inclusive do ponto de vista jurídico. Foi apontada a importância deste ato por questão de “reparação” à história da Nação Indígena. Por respeito, foi aprovada a manutenção desta deliberação, bem como, todas as deliberações do povo indígena passou a estarem aprovadas não podendo serem suprimidas. (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2017, p. 5)

As propostas direcionadas ao município, vindas destes usuários, diziam respeito à implantação de CRAS específico em Porto Alegre para os Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; a construção de cursos profissionalizantes específicos para as comunidades indígenas em conjunto com o Fórum Permanente dos Povos Indígenas de Porto Alegre; o fortalecimento desse Fórum como um espaço para a discussão da Política de Assistência Social para os usuários indígenas e seu reconhecimento por parte da FASC e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); também, a realização de seminário com entidades relacionadas aos povos indígenas para debater os critérios de inclusão da população indígena no Cadastro Único (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2017).

As equipes que trabalham nos territórios atendendo estas comunidades solicitaram nas pré-conferências a garantia de recursos para a efetivação de direitos estipulados no SUAS, assim como a garantia de condições para implementação de benefícios e serviços previstos nas Normas Básicas. Dentre as demandas das regiões, as

equipes pautaram o aumento nos quadros de trabalhadores por meio do chamamento de concursos públicos, a ampliação de estruturas existentes e a criação de novas para implementação serviços de formação, acolhimento e convivência, além do fortalecimento de equipamentos de participação e controle social (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2017).

Na pré-conferência da assistência social realizada em 2019, as equipes das regiões que atendem povos indígenas também demandaram melhorias na estrutura física e nos recursos humanos de suas instituições. Conforme o Relatório da XIII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre de 2019 (2019), as equipes das quatro regiões que reúnem assentamentos indígenas mencionaram a insuficiência dos instrumentos e recursos para as demandas de atendimento das regiões e cobraram a ampliação dos espaços dos CRAS, CREAS e das estruturas que prestam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Atendimento Familiar (SAF). As regiões Lomba do Pinheiro e Sul ainda apontaram a necessidade da criação de CRAS especializado no atendimento de comunidades tradicionais para implementação particularizada da AS à população indígena.

As unidades relataram também a falta de trabalhadores e cobraram a contratação de profissionais qualificados e de educadores indígenas para trabalho nos CRAS, CREAS e SCFV. A burocracia que atua no território Sul solicitou ainda equipes volantes para atendimento de comunidades ainda não contempladas pelas políticas da AS. Além disso, a redução dos recursos para os serviços, a diminuição de determinados programas como o PROJOVEM, a mudança das regras para implementação de benefícios como BPC e a necessidade de instrumentos organizativos também são relatadas nas regiões e compõe o contexto de limitações existentes na política de assistência social do município (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2019).

Por meio dos relatórios dos últimos anos das Conferências e pré-conferências, percebe-se o sentimento de insuficiência dos recursos existentes em relação às demandas de trabalho dos agentes que atuam na ponta da política. Para Lipsky (2019), a assimetria entre demanda por serviços em relação à oferta prejudica o desempenho das políticas e amplia a discricionariedade da burocracia na preferência ou preterimento de casos. Nos casos estudados por Borges (2016), Souza e Costa (2019), entre os elementos que impediam a burocracia de incorporar as especificidades socioculturais

dos indígenas na execução dos serviços, estava a ausência de técnicos mediante as demandas de atendimento das regiões, indicando que esse contexto restritivo interfere na assunção do direito à diferença na implementação dos serviços.

Além disso, identificou-se, novamente, dificuldades na participação da população indígena nos espaços de decisão e deliberação do município. A participação destes agentes no planejamento, implementação e avaliação das ações propostas a eles é um dos atributos mais enfatizados para implementação respeitosa dos serviços, programas e benefícios da assistência, além de ser uma variável que indique a capacidade dos agentes da assistência social e do órgão gestor do município que os orienta em considerar o direito à autodeterminação garantido constitucionalmente.

A ausência de usuários indígenas no interior dos arranjos institucionais de formulação e assessoramento de políticas dirigidas a eles, a ausência de representantes nos Conselhos de Assistência Social e a situação relatada por Domingos (2016) na Conferência de 2015 alerta para fragilidade do acesso dos indígenas às arenas de decisão da Política de Assistência Social de Porto Alegre. Segundo a pesquisa de Figueroa e Silva (2019) este é um dos principais motivos das políticas sociais não conseguirem incorporar as especificidades socioculturais destes grupos étnicos.

6.3 Distâncias e aproximações: o quaro normativo e a prática da assistência social

Os equipamentos que afirmam ter prestado atendimento a integrantes de coletivos indígenas, desde que essas informações passaram a ser levantadas pelo Censo do SUAS em 2014 estão indicados nos quadros 2 e 3:

Quadro 2- CRAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019

CRAS	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Lomba do Pinheiro	X	X	X	X	X	X
Sul	X	X	X	X	X	
Nordeste	X	X	X	X	X	X
Extremo Sul		X	X	X	X	X
Glória					X	X

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS

Quadro 3- CREAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019

CREAS	2019	2018	2017	2016	2015	2014
-------	------	------	------	------	------	------

Lomba do Pinheiro		X	X			
Sul e Centro Sul						
Eixo Baltazar Nordeste					X	X
Restinga e Extremo Sul	X	X				
Glória		X				
Centro, ilhas, humaitá/navegantes					X	X

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS

As informações apontam um acompanhamento continuado por parte dos CRAS que afirmaram ter indígenas no território de abrangência. Este aspecto é fundamental no âmbito dos programas da Proteção Social Básica, dado que a prevenção de situações de vulnerabilidade social exige acompanhamento ininterrupto e a criação de vínculos entre os agentes do Estado e os usuários da política. Em relação aos CREAS, percebe-se assistência mais pontual, própria da ação de Proteção Social Especial em que a situação específica de violência, abandono ou desamparo já ocorreu e o aparelho estatal trabalha no amparo e reabilitação dos indivíduos ou famílias.

Importa sinalizar que o quadro aponta certa incoerência no atendimento de dois CRAS e CREAS. Como mencionado anteriormente, a partir de 2016 o CRAS Glória deixou de afirmar ter indígenas em seu território, no entanto, o CREAS Glória afirmou ter prestado atendimento social a indígenas ainda em 2018. Da mesma forma, o CREAS Centro, Ilhas, Humaitá/Navegantes afirmaram atendimento a indígenas em 2014 e 2015 mesmo que nenhum CRAS destas regiões tenha afirmado possuir indígenas nestes territórios e, tampouco, os atendido. Estes atendimentos podem ter decorrido devido à demanda espontânea, isto é, aquela situação em que a família ou indivíduo procura diretamente a unidade de assistência e os profissionais acolhem ou encaminham à rede conforme a necessidade e o fluxo de atendimento.

Segundo Freitas e Fagundes (2010), a implementação da AS às comunidades indígenas de Porto Alegre ocorre continuamente por meio de um técnico de referência que atua junto às lideranças, principalmente, através da oferta de benefícios relacionados à renda e às condições físicas e materiais das populações tais como a concessão de cestas de alimentos; inclusão e atualização de registros no Cadastro Único para recebimento do Bolsa Família; monitoramento do perfil populacional para recebimento do Benefício de Prestação Continuada e disponibilização de benefícios

eventuais como vale transporte; da orientação para organização de documentos civis; além de visitas sistemáticas para acompanhamento de possíveis situações de risco e vulnerabilidade social. O diagnóstico existente no Plano Municipal de Assistência Social (2018) reitera a concessão de benefícios eventuais previstos no SUAS como cestas básicas às populações indígenas e quilombolas do município.

Como mencionado em capítulo anterior, o SUAS desenvolveu orientações para que implementação de benefícios, programas, ações e serviços considerem as especificidades socioculturais dos coletivos indígenas. Conforme os informativos do SUAS, estas diretrizes referem-se principalmente a composição, capacitação e atuação da burocracia e nível de rua das instituições.

As publicações que estabelecem diretrizes para cadastramento ou atualização do CadÚnico e desenvolvimento de trabalho social no âmbito da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial coincidem sobre estes elementos. Mesmo observando diferentes ações, ambas as publicações sinalizam a importância de ter indígenas, antropólogos ou profissionais com experiência de trabalho com o público indígena no quadro de funcionários das instituições, além de materiais informativos que utilizem as línguas indígenas dos grupos atendidos, o que demonstra a relevância de uma burocracia com representatividade entre estes grupos. Além disso, a capacitação destes agentes para atendimento especializado é uma das variáveis mais enfatizadas nas orientações e diretrizes do SUAS, tanto os estados quanto os municípios têm responsabilidades em relação a qualificação destes profissionais. As orientações demandam também que estes trabalhadores flexibilizem conceitos estipulados normativamente na PNAS aos valores e realidades das famílias indígenas atendidas e, portanto, a adequação da política de assistência social às especificidades das populações indígenas recai, majoritariamente, no trabalho daqueles que implementam a política.

Para que isso ocorra, as publicações incentivam: a contratação de profissionais indígenas, a realização de estudos sobre a realidade indígena local que abordem temas como organização social, modalidades de vínculos, visão de mundo e formas de relação com a sociedade não indígena; registro das especificidades socioculturais das famílias indígenas em prontuários ou murais dentro das unidades de AS; desenvolvimento de diagnósticos sobre as etnias atendidas; a realização de capacitações específicas sobre atendimento da população indígena; a realização de consulta prévia à comunidade

Foi realizado diagnóstico específico sobre as vulnerabilidades das comunidades atendidas	sim	sim	não	não	sim	sim	sim	sim
A equipe conta com profissionais com vivência e/ou experiências específicas junto às comunidades atendidas	não	sim	não	não	não	não	não	sim
A equipe conta com profissionais que sejam membros da comunidade/grupo tradicional	não	não	sim	não	não	não	não	não
A equipe fez articulação com órgãos públicos que possuem atuação específica junto às comunidades atendidas	sim	sim	sim	sim	sim	sim	Sim	sim
A equipe fez articulação com entidades ou organizações da sociedade civil de representação ou defesa de direitos das comunidades atendidas	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS (2018, 2019)

Com exceção do CRAS Sul, tanto em 2018 quanto em 2019, as equipes alegaram não ter recebido capacitação específica para atendimento às populações indígenas. Esse elemento sugere uma falha sistêmica na qualificação para trabalho com populações indígenas em Porto Alegre, tendo em vista que as três gestões do SUAS, municipal, estadual e federal, são responsáveis por essa capacitação e os coordenadores das unidades responsáveis por solicitá-la a gestão municipal. Conforme a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2012), a União, os Estados e o Distrito Federal devem elaborar Planos Anuais de Capacitação sobre as especificidades do trabalho com populações tradicionais e, segundo o a publicação do MDS de 2017 que orienta o trabalho das equipes com essas populações, a gestão municipal da Assistência Social deve ter uma política permanente de formação pessoal para trabalho social com indígenas. Ademais, o fato de somente os profissionais do CRAS Sul afirmarem ter recebido capacitação específica nos últimos anos indica que essa qualificação partiu de esforços da própria unidade ou de situação específica da região.

Mesmo sem ter recebido capacitação, as regiões Sul, Nordeste e Extremo Sul alegaram ter estratégias diferenciadas de atendimento em 2018 e todas as unidades afirmaram realizar este trabalho em 2019. Além disso, a realização de diagnóstico específico sobre as vulnerabilidades das comunidades atendidas e de metodologia

específica de atendimento ou acompanhamento é fundamental na concretização de um trabalho que considere as particularidades socioculturais das famílias atendidas. Quanto ao diagnóstico, em 2018 e 2019 as unidades da Lomba do Pinheiro, Nordeste e Extremo Sul afirmaram sua concretização, enquanto o CRAS Sul, não.

Quanto à composição da equipe, em 2018, nenhum CRAS alegou ter profissionais com experiência de trabalho com populações indígenas, e somente o CRAS Sul disse ter na equipe trabalhador indígena. Em 2019, as unidades das regiões Lomba do Pinheiro e Extremo Sul afirmaram ter profissional com vivência junto às comunidades e nenhum CRAS alegou ter algum trabalhador indígena na sua unidade. Estes elementos são cruciais para criação e desenvolvimento de vínculos de confiança, aprendizado e interação respeitosa entre os indígenas e a burocracia de nível de rua, mas ainda são pouco frequentes nos equipamentos da AS de Porto Alegre.

Em relação à construção de redes de apoio ao trabalho, todas as unidades nos dois anos mapeados afirmaram ter realizado articulações com órgãos públicos. Quanto as articulações com movimentos da sociedade civil, somente em 2018 o CRAS Extremo Sul negou ter feito esse contato, mas no ano posterior todas as unidades mostraram ter ligação com entidades ou organizações da sociedade civil de representação ou defesa de direitos das comunidades atendidas. A afirmação quase unânime da existência de parcerias entre os CRAS e entidades indigenistas advém da existência de arranjos locais que facilitam e incentivam o relacionamento entre setores das diversas áreas que trabalham e se interessam em temas relacionados aos direitos das populações indígenas. Conforme Pires e Gomide (2015, p.203):

Arranjos mais sofisticados envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções, de forma articulada e coordenada, para atores estatais e não estatais, e as novas formas organizacionais emergentes contribuem para a construção de novas capacidades, pois adicionam maior capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central (com flexibilidade na ponta), reforçam processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas

O GTPI municipal, o GT Povos Indígenas existente na FASC e a Coordenadoria dos Povos Indígenas e Direitos Específicos da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE) e o Fórum Municipal dos Povos Indígenas constituem-se como arranjos locais que orientam a atuação das unidades de AS e

permitem que os CRAS e, também os CREAS, articulem-se para o desenvolvimento de ações que considerem as especificidades sociais e culturais das populações indígenas.

Quadro 5 CREAS: atributos para atendimento diferenciado em 2018 e 2019

Informações sobre atendimento	Lomba do Pinheiro	Glória/Cruzeiro/Cristal	Restinga Extremo Sul	
	2018	2018	2018	2019
A unidade atendeu povos indígenas:	sim	não	não	sim
Realizou consulta comunidade	sim	não	sim	sim
Realizou deslocamento para os territórios desses povos	não	não	sim	sim
Realizou metodologia específica de acompanhamento	sim	não	sim	sim
Fez articulação com organizações e movimentos sociais que visam a promoção e defesa dos direitos desse público em particular	sim	não	sim	sim
Fez articulação com órgãos governamentais com atuação junto a esse público	sim	não	sim	sim
Fez articulação com Conselho Tutelar para questões específicas desse público	sim	não	sim	sim
Fez articulação com o conselho de direitos voltados a questões específicas desse público	sim	não	não	sim
Desenvolveu ações de mobilização e sensibilização para o enfrentamento das situações de violação de direitos específicas desse público	sim	não	não	não
Desenvolveu ações com grupo de mulheres para o reconhecimento/enfrentamento das situações de violência doméstica e demais formas de violação de direitos	não	não	não	sim
Desenvolveu ações coletivas que envolvam esta população (mutirões, campanhas, oficinas, seminários etc)	não	não	não	sim

Fonte: dados tabelados pela autora com informações do Censo SUAS (2017, 2018, 2019)

Em relação aos CREAS, em 2018, três unidades afirmaram ter ofertado serviços assistenciais à povos indígenas: Restinga Extremo Sul, Lomba do Pinheiro e unidade Glória/Cruzeiro/Cristal. Esta última informou não ter realizado nenhuma das ações orientadas pela PNAS, o CREAS Lomba do Pinheiro negou ter realizado metodologia específica de atendimento e ações coletivas junto das comunidades e o CREAS Restinga Extremo Sul afirmou não ter realizado consulta à comunidade e tampouco ações de sensibilização às violações específicas, ações coletivas ou com mulheres. Em 2019, somente a unidade Restinga Extremo Sul prestou serviços assistenciais e, neste ano, o trabalho foi realizado conforme as diretrizes estipuladas, com exceção a mobilização com mulheres da comunidade, o que pode ter ocorrido devido a falta de

interesse ou demanda da comunidade com este assunto. É possível perceber grande diferença de atuação das equipes do CREAS que atendem as regiões Glória, Cruzeiro e Cristal das que referenciam Lomba do Pinheiro e Restinga e Extremo Sul, isso pode ser explicado pela a diferença de experiência de atendimento ou de preparação para atender povos indígenas entre as unidades.

O questionário enviado às unidades CRAS e CREAS de Porto Alegre com coletivos indígenas em suas regiões agregou outros elementos das orientações não contemplados pelo Censo conforme indica o Quadro 7.

Quadro 6- CRAS: atributos para atendimento diferenciado em 2020

Informações sobre o atendimento	CRAS				
	Lomba do Pinheiro	Sul (resposta 1)	Sul (resposta 2)	Extremo Sul	Nordeste
A equipe conta com profissionais que sejam membros da comunidade/grupo tradicional	não	Não	não	não	não
A equipe conta com profissionais com experiências específicas junto às comunidades atendidas	sim	Sim	não	não	não
A equipe conta com profissionais com domínio das línguas indígenas	não	Não	não	não	não
A equipe conta com profissionais com formação em Antropologia	não	Não	não	não	não
Foi realizado estudo sobre a realidade indígena local	sim	Não	não	sim	sim
Foi realizado registro das especificidades socioculturais das comunidades indígenas em prontuários ou murais	não	Sim	sim	sim	não
A equipe teve acesso a capacitações específicas sobre atendimento da população indígena	sim	Não	sim	sim	sim
Antes do início ao trabalho social, foi realizada consulta à comunidade indígena para planejamento das ações	sim	Sim	não	não	sim
O trabalho/atendimento social foi realizado de maneira articulada com a FUNAI	sim	Sim	não	não	não
Houve participação dos usuários indígenas no planejamento das ações assistenciais dirigidas a eles	sim	Sim	sim	não	sim
Houve participação dos usuários indígenas nas atividades de avaliação das ações assistenciais dirigidas a eles	sim	Sim	sim	não	sim
Diálogo da sua unidade com as lideranças indígenas da região	Frequente	Muito frequente	Frequente	Frequente	Frequente

Incentivo, por parte do órgão gestor da AS, para que os usuários indígenas participem do Conselho Municipal de Assistência Social	não	Não	não	não	Não
---	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: elaboração própria

Os CRAS tiveram distintas respostas para as questões, mas alinharam-se, assim como nas respostas do Censo Suas de 2018 e 2019, na inexistência de profissionais indígenas, com domínio de alguma língua indígena e com formação em antropologia nas suas equipes de trabalho. Os profissionais dos CRAS Sul e Lomba do Pinheiro afirmaram ter na equipe sujeitos com experiência de trabalho com indígenas. A técnica da região Nordeste alegou que, apesar de ser referência aos Kaingang do território, não se considerava profissional com experiência de trabalho com estas populações. Quanto à capacitação destes profissionais, os profissionais de todos os CRAS alegaram que receberam capacitações específicas para atendimento dos coletivos indígenas. Isso sinaliza uma uniformização no preparo destes agentes se comparado às respostas do Censo SUAS dos anos anteriores.

Em relação à realização de estudos sobre a realidade indígena local, os profissionais dos CRAS Extremo Sul, Lomba do Pinheiro e Nordeste afirmaram fazê-los, enquanto a unidade Sul não. Paralelamente, os CRAS da região Sul e Extremo Sul afirmaram registrar as especificidades culturais das comunidades indígenas em prontuários ou murais. Isso sinaliza que, embora as equipes utilizem recursos organizativos distintos, há um cuidado institucionalizado com o respeito à diferença étnica nas unidades básicas de assistência social do município, como demanda o SUAS.

Entre as orientações para atendimento social adequado têm-se também a realização de consulta prévia e articulação específica com a FUNAI. Com exceção da unidade Extremo Sul, profissionais dos outros CRAS afirmaram realizar ambas as ações. Em relação a participação das famílias indígenas no planejamento e avaliação das ações assistenciais dos CRAS, somente a técnica da unidade Extremo Sul considerou que a participação não ocorria. Além disso, os profissionais consideraram haver diálogo relativamente frequente com as comunidades indígenas.

Entretanto, quanto à participação no planejamento e avaliação da Política de Assistência Social, os agentes da ponta da assistência social afirmaram não enxergar incentivo por parte do órgão gestor do município para que integrantes dos Kaingang,

Mabyá Guarani e Charrua participassem do Conselho Municipal de Assistência Social. Avaliação das equipes vai de encontro com as problemáticas alertadas no tópico anterior de precário acesso das populações indígenas de Porto Alegre às instâncias deliberativas e consultivas das políticas e ações sociais dirigidas a eles próprios.

Quadro 7- CREAS: atributos para atendimento diferenciado em 2020

Informações sobre o atendimento	CREAS		
	Sul	Nordeste	Lomba do Pinheiro
Unidades			
A equipe conta com profissionais que sejam membros da comunidade/grupo tradicional	não	não	não
A equipe conta com profissionais com experiências específicas junto às comunidades atendidas	sim	não	não
A equipe conta com profissionais com domínio das línguas indígenas	não	não	não
A equipe conta com profissionais com formação em Antropologia	não	não	não
Foi realizado estudo sobre a realidade indígena local	não	não	não
Foi realizado registro das especificidades socioculturais das comunidades indígenas em prontuários ou murais	não	não	não
A equipe teve acesso a capacitações específicas sobre atendimento da população indígena?	não	não	sim
Antes do início ao trabalho social, foi realizada consulta à comunidade indígena para planejamento das ações	não	não	não
O trabalho/atendimento social foi realizado de maneira articulada com a FUNAI	não	não	não
Houve participação dos usuários indígenas no planejamento das ações assistenciais dirigidas a eles	não	não	sim
Houve participação dos usuários indígenas nas atividades de avaliação das ações assistenciais dirigidas a eles	não	não	sim
Diálogo da sua unidade com as lideranças indígenas da região	nada frequente	nada frequente	nada frequente
Incentivo, por parte do órgão gestor da AS, para que os usuários indígenas participem do Conselho Municipal de Assistência Social	sim	não	sim

Fonte: elaboração própria

Os dois profissionais dos CREAS Sul e Nordeste alegaram que a unidade não atendia indígenas por falta de demanda. Em função disso, quase todas as respostas relacionadas às capacidades de atendimento diferenciado dos CREAS a população indígena foram negativas. Contudo, conforme exposto no quadro 3, o CREAS Nordeste atendeu povos indígenas em 2014 e 2015. A técnica que respondeu pela região

Nordeste alegou trabalhar há 7 anos na unidade e nunca ter tido conhecimento de uma comunidade indígena na região e que a ausência de informação era uma das dificuldades para um trabalho social com respeito aos coletivos indígenas. O CREAS Lomba do Pinheiro afirmou atender famílias indígenas, mas apresenta poucos atributos para atendimento social que considere as especificidades da população indígena. Essa situação foi justificada pelo técnico que respondeu o questionário pela baixa demanda de atendimento, sinalizando que poucos casos chegam ao CREAS.

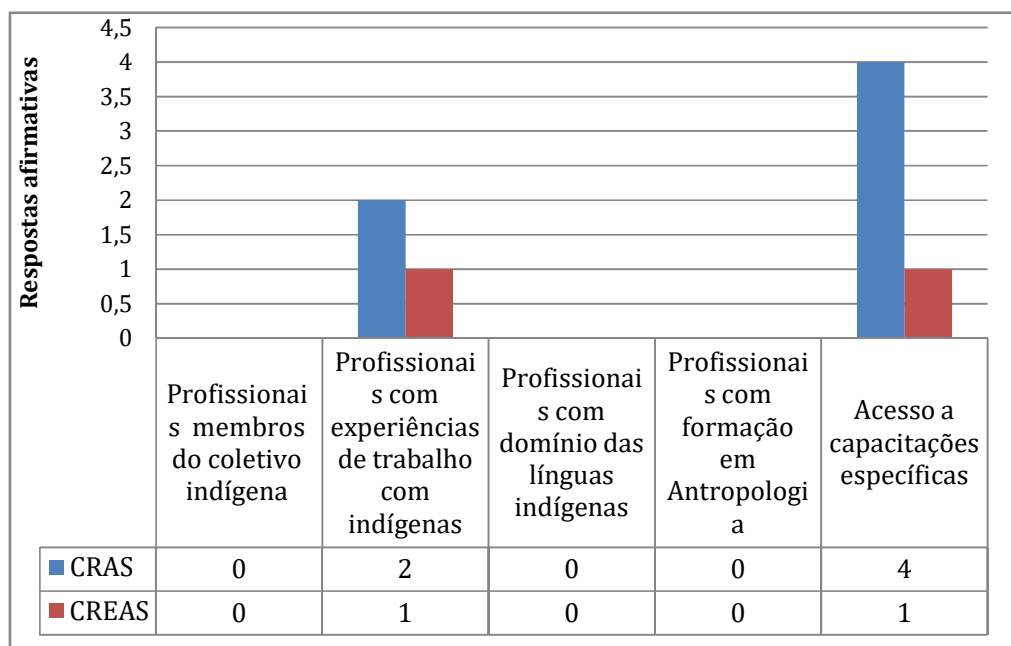
Contudo, é questionável se as famílias indígenas têm realmente pouca demanda de atendimento especializado ou se o maquinário envolto na Política de Assistência Social falha em identificar as situações de violência e violação de direitos específicos destes povos. Conforme pesquisa realizada pelo MDS (2019), a principal origem dos encaminhamentos de populações indígenas aos CREAS era a partir do Conselho Tutelar e, em bem menos quantidades, dos CRAS e do Ministério Público. Isto é, para chegada dos casos nos CREAS é preciso que outras instâncias tenham capacidade de identificar as situações que exijam este atendimento.

Tendo em vista os dados dos Censos do SUAS de 2018 e 2019 e das respostas do questionário aplicado às unidades de assistência social em 2020, pode-se dizer a Política de Assistência Social do município atende parcialmente às orientações publicadas pelo SUAS para atendimento adequado a integrantes de povos indígenas. No âmbito das unidades básicas de referência, o recebimento de capacitações específicas, as articulações realizadas com órgãos indigenistas, principalmente locais, a criação de diagnósticos, rotinas de estudo e de registro das especificidades culturais dos coletivos indígenas e o diálogo dos agentes do Estado com as lideranças indígenas são alguns atributos que conferem à burocracia habilidades para desenvolvimento de ações que respeitem os valores e crenças das comunidades indígenas.

No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, em 2018 e 2019 os CREAS Restinga Extremo Sul e Lomba do Pinheiro alegaram ter realizado a maioria das atribuições questionadas pelo Censo. Em 2020, as unidades Sul e Nordeste afirmaram, no questionário aplicado pela pesquisa, não atender povos indígenas e não ter nenhum dos atributos orientados nos planos da assistência social. O equipamento da Lomba do Pinheiro, embora atenda casos de indígenas, apontou poucas capacidades para isso.

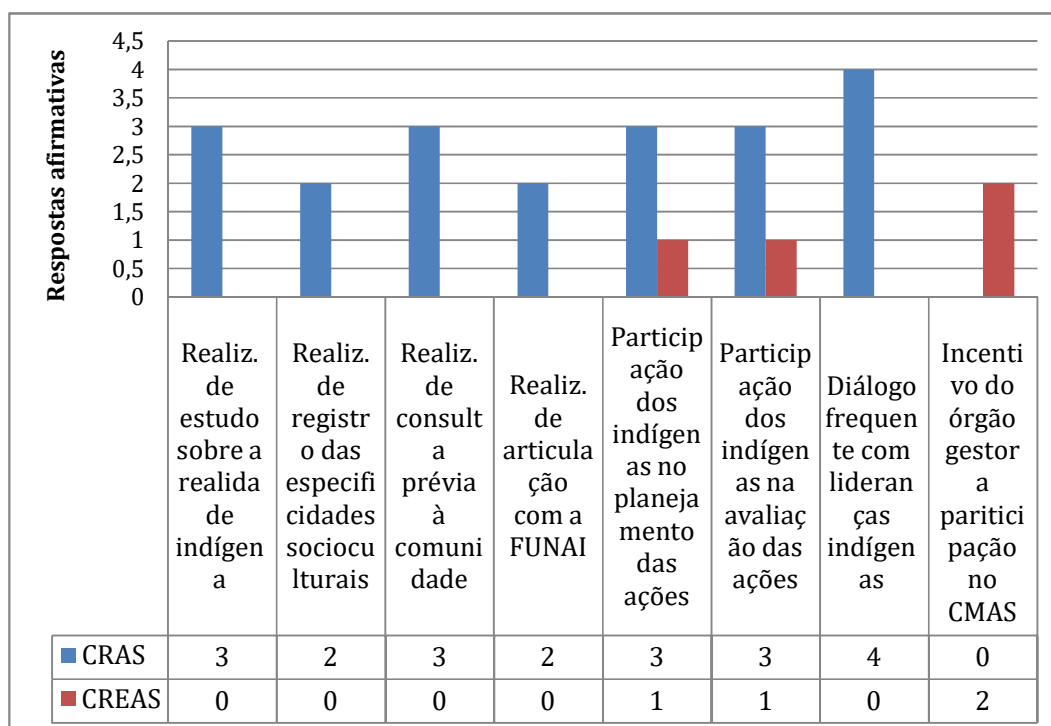
De modo geral, em 2020, o acesso a capacitações específicas para atendimento de povos indígenas foi o único atributo atingido pelos quatro equipamentos da PSB e, também, pela única unidade da PSE que afirmou atender povos indígenas. Também, importa destacar o diálogo frequente dos CRAS com as lideranças indígenas. Paralelamente, a composição das equipes tanto dos CREAS quanto dos CRAS é o elemento que mais se distancia das normativas. Além disso, as quatro unidades da PSB negaram ver incentivo para a participação dos usuários indígenas no Conselho da política de AS e as unidades que afirmaram ver esse estímulo negaram ter diálogo frequente com estas comunidades. Estes elementos podem ser observados nas figuras 5 e 6.

Figura 5 Atributos da composição das equipes para atendimento diferenciado em Porto Alegre 2020



Fonte: elaboração própria

Figura 6 Atributos de atuação das equipes para atendimento diferenciado em Porto Alegre em 2020



Fonte: elaboração própria

Embora o diálogo frequente com as comunidades e o acesso dos profissionais a capacitações sejam elementos fundamentais para implementação adequada da AS, a ausência de profissionais oriundos das comunidades atendidas, com formação em antropologia ou com vivência junto às comunidades somado ao pouco incentivo para participação destes usuários no Conselho de AS limita a capacidade de implementação diferenciada da política ao que os profissionais, que construíram seus valores e códigos de significado em cima de referências sociais e culturais da sociedade ocidental e capitalista, compreendem do direito à diferença e da autodeterminação indígena

6.4 A atuação da burocracia de nível de rua na assunção do direito à diferença

Conforme orientação do SUAS, “Os serviços socioassistenciais, para os Povos Indígenas, requerem respeito às suas especificidades culturais, defesa de direitos e fortalecimento das suas iniciativas coletivas de autonomia étnica e bem viver” (BRASIL, 2017, p. 49). Conforme as respostas descritivas obtidas por meio do formulário eletrônico aplicado às unidades, os agentes que operam os serviços e

benefícios assistenciais compreendem os conceitos de autonomia étnica e bem viver como a possibilidade dos sujeitos viverem sua organização social e valores e, portanto, reconhecem o direito à diferença destas coletividades: “Bem viver é a plenitude da vida adequada às especificidades de cada cultura, engloba a vida em comunidade e a harmonia com a natureza” (resposta 1); ainda, “Autonomia étnica é a possibilidade de manter ativo com suas crenças e tradições, sem necessariamente ser forçado a abandonar essas convicções para acesso aos serviços ou na inter-relação com povos não indígenas” (resposta 7).

Com estas compreensões, a principal estratégia de adequação dos serviços da Proteção Social Básica às especificidades das famílias indígenas atendidas ocorre por meio do diálogo e da construção conjunta das ações sociais, realizadas coletivamente, principalmente no interior da aldeia ou residência indígena. Além disso, a adequação dos itens das cestas básicas aos hábitos alimentares dos povos indígenas é uma das estratégias de adequação dos benefícios previstos no SUAS aos valores culturais destes usuários.

A acolhida é feita na aldeia, geralmente em grupo, com roda de chimarrão e às vezes almoço cultural respeita-se os valores indígenas, de acordo com cada uma das culturas atendidas, acerca dos conceitos de convívio familiar e comunitário e autonomia, tentando adequar as ações de acordo com o que é trazido pelas comunidades como importante (resposta 1).

Ações dentro do território indígena, com especificidades da comunidade. Adequação dos itens da cesta básica fornecida de acordo com hábitos culturais. (resposta 2).

[...] Tenho como resposta a escuta sensível, a construção com eles de horários apropriados para os atendimentos, nos convites para participação de rodas de conversa, seminários, prês e conferências da A. Social, na mediação das mudanças que os mesmos avaliam pertinentes [...] (resposta 5).

Os profissionais da ponta da política reconheceram as reuniões realizadas no GT da FASC onde as equipes trocam experiências e têm assessoria para trabalhar com as várias expressões das vulnerabilidades dos povos indígenas e ainda a escuta e contato direto dos técnicos com as lideranças indígenas como atributos que possibilitam a concretização do direito à diferença junto do direito à assistência social. Este elemento reforça a importância da construção de arranjos locais para implementação de políticas nacionais e do contato “cara a cara” da burocracia de nível de rua com os usuários das políticas públicas na adequação dos serviços e benefícios dos quadros normativos conforme as situações encontradas na prática da política.

Contudo, os contextos de implementação da política também influenciam negativamente a capacidade destes agentes na adequação dos serviços. Estes atores apontam como dificuldades a ausência de profissionais indígenas e/ou antropólogos tanto nos CRAS quanto na CMPIDE que orienta o trabalho das equipes assistenciais; número insuficiente de profissionais no CRAS, o que dificulta o atendimento mais dedicado; ausência de maior interação do CRAS com a FUNAI e com a política intersetorial; e ainda a rigidez do Cadastro Único para cadastramento das populações indígenas e a inadequação do veículo para visita à aldeia. Também foi relatado o atraso na concretização de mudanças solicitadas pelo Núcleo Kaingang de Porto Alegre que referia-se a realização de projetos conjuntos com grupos dos CRAS como SCFV e Projovem: “[...] os quais saíram do papel apenas no diálogo preliminar sobre, pois durante os 5 anos que participo nesta equipe como referência dos indígenas não conseguimos avançar.” (resposta 5).

Arelado a essas situações, dois profissionais de unidades distintas alertaram para a falta de reconhecimento dos direitos dos indígenas por parte dos gestores do município. Questionou-se também a invisibilidade destes povos e das violações de seus direitos específicos na concretização da rede de proteção social: “[...] raramente nas reuniões de Rede e Microredes são apontadas situações de crianças e adolescentes indígenas; será que não existem mesmo? nem desrespeito às suas crenças, hábitos, percepções, seus direitos específicos?” (resposta 6). Isto significa que a compreensão da demanda de atendimento social para o trabalho com as populações indígenas passa essencialmente pela capacidade das equipes de proteção social de apreensão da realidade indígena e, dado que sua construção social se solidificou sob valores e entendimentos distintos das populações indígenas, estes podem não enxergar determinadas violações.

Este ponto reitera a problemática da invisibilidade dos povos indígenas e suas necessidades no âmbito da PSE. Em relação aos CREAS, não se obteve resposta quanto às práticas de respeito às especificidades étnicas dos indígenas dado que as unidades afirmaram ter pouca ou nenhuma demanda de atendimento. Conforme relato dos profissionais, a ausência de informação e a distância entre a unidade e as famílias são as principais dificuldades para atendimento da população indígena:

Não tinha nem sequer o conhecimento da existência de uma comunidade indígena na Região Nordeste. Trabalho há 7 anos neste território e não me recordo de ter discutido essa pauta ou demandas dessa população em nenhuma única vez. A desinformação é o fator mais dificultoso (resposta 7).

Poucos casos de violações de direitos chegam ao CREAS. Tivemos apenas uma situação, em que foi muito difícil a aproximação e aceitação de intervenção deste serviço. São muito fechados e não aceitam nossa intervenção. Preferem resolver internamente, segundo sua própria cultura (resposta 8).

A falta de conhecimento do profissional respondente do questionário sobre residência de uma comunidade indígena na região de abrangência de atuação do CREAS, mesmo quando a própria unidade já ofertou atendimento ao público em anos anteriores, sinaliza uma fissura na visibilidade desta população na rede de assistência social. Além disso, percebe-se pouca capacidade de flexibilização dos conceitos da Proteção Social Especial aos valores das famílias indígenas tendo em vista a percepção de que estes devem “aceitar a intervenção”. Conforme relatado por Domingos (2016), a resistência que algumas famílias indígenas de Porto Alegre apresentam à atuação dos assistentes sociais é própria do histórico de intervenções integracionistas e violentas do Estado. A classificação dos indígenas como sujeitos fechados à intervenção, na PSE, pode contribuir com o afastamento destes usuários da política.

Segundo Lipsky (2019), uma das estratégias da burocracia que atua na linha de frente das políticas públicas para enfrentar escassez de recursos existente no cotidiano do seu trabalho consiste na criação de estereótipos mentais baseados em suas métricas de normalidade, necessidade ou merecimento como forma de preferir ou preterir casos. Para Pires e Lotta (2019), essa classificação e diferenciação dos casos para oferta de serviços e benefícios tende a reproduzir exclusões e desigualdades na implementação de políticas públicas. O direito à organização própria e diferenciada, contudo, não pode tornar-se um fator de afastamento das populações indígenas de seus direitos assistenciais. Para isso, conforme profissional que atua no CREAS é:

Necessário uma articulação maior entre os órgãos que tradicionalmente atendem os povos indígenas e os serviços da rede. Necessário que as demandas dessa população sejam pautadas nos fóruns e reuniões de planejamento e organização das políticas públicas (resposta 7).

Com isso é possível perceber que, embora os profissionais compreendam o direito à diferença e, àqueles que operam os serviços da PSB, utilizem o diálogo como instrumento de adequação dos serviços e benefícios às especificidades culturais dos

povos do município, ainda há pouca permeabilidade da rede socioassistencial de Porto Alegre às demandas destes grupos. Conforme relatado, a pouca visibilidade das necessidades destas populações por parte dos gestores do município e a inexistência de representatividade destes povos nos entremeios da política afeta a capacidade de compreensão de suas demandas por parte da própria burocracia que atua na ponta dos serviços. Segundo a literatura que trata da implementação da assistência às populações indígenas, a principal forma de inserir a cultura indígena na prática das políticas é a partir do protagonismo e da participação destes povos nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Este também é um dos elementos mais sinalizados nas orientações do SUAS. Contudo, é o atributo menos atingido na Política de Assistência Social de Porto Alegre que não possui profissionais indígenas e tampouco antropólogos atuando junto das equipes de assistência social. A participação desta população nas Conferências Municipais de Assistência Social e no Conselho Municipal de Assistência Social ainda é restrita e os arranjos de assessoria da burocracia que atua frente a frente às populações indígenas também não contam com profissionais oriundos das comunidades indígenas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho procurou apresentar o direito à diferença no âmbito da implementação da política de Assistência Social do município de Porto Alegre. Partindo de abordagens interativas e cognitivas de análise da implementação de políticas públicas procurou-se analisar a implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas em Porto Alegre, assim como os vários elementos que modelam a execução da política de AS na assunção do direito à diferença. Para isso apresentou-se a estrutura da de AS de Porto Alegre e os povos indígenas que habitam o município; os contextos de implementação da política de AS por meio do Indicador de Desenvolvimento dos CRAS e CREAS colhido a partir do Censo do SUAS; a percepção que a burocracia de nível de rua tem desses contextos no cotidiano dos serviços e a participação indígena por meio dos relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 2015, 2017 e 2019; a relação entre as orientações do SUAS e a prática da política também por meio dos Censos do SUAS e do questionário enviado às unidades de referência de Porto Alegre; e, por fim, analisou-se a percepção e atuação da burocracia de nível de rua para implementação diferenciada da AS também por meio do questionário eletrônico enviados aos equipamentos públicos. Importa sinalizar que o trabalho foi construído em meio às normas de isolamento social impostas pela pandemia da Covid-19 que impediu análises mais aprofundadas do cotidiano dos serviços, restringindo a metodologia do trabalho à coleta de dados secundários e a aplicação de formulário eletrônico às unidades de AS.

O município de Porto Alegre conta com 22 CRAS e 9 CREAS, dos quais quatro equipamentos de cada proteção abrangem regiões com aldeias e núcleos dos povos Kaingang, Guarani e Charrua. O ID indica que estas unidades estão próximas da composição das equipes indicados na NOB-RH, mas pecam nas estruturas físicas dos equipamentos que possuem limitações. Paralelamente, a burocracia percebe no cotidiano dos serviços como insuficientes os recursos humanos e físicos na implementação dos serviços e benefícios às populações de Porto Alegre, em especial, as unidades que atendem indígenas, o que indica a sobrecarga destes profissionais. Em relação ao acesso dos povos indígenas às arenas de decisão e deliberação da política, não há representantes indígenas nos Conselhos de AS e seus espaços nas Conferências de AS foram fruto de conflitos e disputas, o que indica a fragilidade deste canal e a luta

dos indígenas do município por protagonismo nas decisões que competem a eles próprios.

Ao comparar o quadro normativo com a execução da política, percebe-se que tanto os gestores do município e os profissionais que atuam na ponta dos serviços desenvolveram ao longo do tempo capacidades e instrumentos para implementação diferenciada da AS, em especial, no que diz respeito à qualificação da burocracia, a criação de arranjos locais de articulação e assessoria para trabalho com estes povos. No entanto, a política de AS falha, novamente, na representatividade indígena, dado que as equipes de AS e os arranjos de assessoria dela não contam com profissionais oriundos das comunidades e, tampouco antropólogos que facilitariam a flexibilização dos conceitos da política e, ainda, peca também no incentivo para estes participem do Conselho Municipal de AS conforme a percepção dos profissionais que dialogam com os coletivos do município. Além disso, os atributos para implementação adequada dos serviços e benefícios de proteção social variam em grande medida no que diz respeito aos CRAS e CREAS. Esta variação é compreensível dado que os CRAS do município acompanham de perto as comunidades indígenas e, por isso, demandam e desenvolvem capacidades estimuladas no contato frequente com estes usuários, enquanto os CREAS deparam-se com famílias indígenas somente nos poucos casos passados a eles. Essa situação alerta, contudo, para a capacidade dos equipamentos que circundam a política de AS em identificar situações de violação de direitos destes povos no município

No que diz respeito à adequação da política, o diálogo e a construção coletiva de ações constituem-se as principais estratégias descritas pelos profissionais da PSB para respeito às especificidades indígenas. Paralelamente, o pouco contato das unidades CREAS com estes povos afeta a possibilidade dos profissionais adequarem os conceitos da política aos valores das famílias. Além disso, a ausência de representatividade indígena nas instâncias de formulação, implementação e avaliação da AS deixa a visibilidade a cerca das demandas e necessidades assistenciais dos povos do município aos olhos de sujeitos que, mesmo qualificados, construíram seus códigos de significados em realidades distintas das ameríndias e vivem em um ambiente institucional fisicamente restrito em que sentem-se carregados com os processos de implementação da política. Esta situação abre espaço para que a diferença cultural entre quem entrega e

quem recebe a política afete a compreensão das demandas de atendimento dos coletivos indígenas e, portanto, da implementação assistência social enquanto uma rede de proteção às situações de risco e vulnerabilidade social.

Dessa forma, percebe-se que, embora o município de Porto Alegre tenha desenvolvido capacidades e instrumentos de implementação diferenciada da AS, a autonomia e autodeterminação destes povos esbarra na própria engrenagem da política que continua reproduzindo uma relação assimétrica de poder entre indígenas e não indígenas à medida que os espaços de decisão, discussão e assessoria das ações dirigidas a eles próprios são ocupados por integrantes da sociedade não indígena, lembrando que o único arranjo que inclui os Kaingag, Guarani e Charrua do município, o Fórum Permanente dos Povos Indígenas de Porto Alegre, ainda não tem reconhecimento institucional. A assimetria desta relação dificulta a diluição da distancia entre os operadores do Estado e os povos indígenas do município. Essa problemática não se restringe, contudo, a assistência social do município estudado, mas integra parte dos desafios e contradições do papel do Sistema Único de Assistência Social no respeito a sociedades que, mesmo vítimas do desenvolvimento desigual e dos antigos e renitentes processos de integração nacional, demandam viver e organizar-se mediante seus próprios valores e costumes.

Para que a rede de assistência social considere as especificidades destas populações é importante fortalecer o acesso dos coletivos indígenas às instancias de deliberação, decisão e assessoria das ações dirigidas a eles, assim como maior representatividade também nos processos do SUAS. Estes são elementos fundamentais para o aprendizado institucional e o desenvolvimento de políticas públicas que possibilitem que diferentes sujeitos, povos e comunidades encontrem oportunidades iguais de desenvolvimento social, econômico e cultural.

REFERÊNCIAS

“ÍNDIO CIDADÃO?”. Direção: Rodrigo Siqueira Arajeju; Produção: Isadora Stepanski. Distrito Federal: 7G DOCUMENTA, 2014. 1 DVD (52 min). Disponível em < <https://indiocidadao.org/>>. Acesso em: 07 junho de 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018. In: PIRES, Roberto Organizador et al. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. 2018.

ACUAB, Cacica; VICTORA, Ceres; LEITE, Sérgio. Nós somos os verdadeiros Charrua que não perderam o idioma, que preservam a cultura. In: ROSADO, Rosa Maria; FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas (orgs). Presença Indígena na cidade: reflexões, ações e políticas. Realização Núcleo de Políticas Públicas para Povos Indígenas. Porto Alegre: Gráfica Hartmann, 2013. P. 194-201.

ALMEIDA, Antonio Cavalcante. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. Interações (Campo Grande), v. 19, n. 3, p. 611-626, 2018.

ALVAREZ, G. O. No soy mandado, soy jubilado”: previsión social y pueblos indígenas en el Amazonas brasileño. Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e desenvolvimento em perspectiva comparada. São Paulo: Annablume, p. 159-184, 2009.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AZANHA, Gilberto. VALADÃO, Virginia Marcos. Senhores destas terras: os povos indígenas no Brasil. São Paulo: Atual, 1991.

BAINES, Stephen G. As chamadas “aldeias urbanas” ou índios na cidade. Revista Brasil Indígena, v. 2, n. 7, p. 15-17, 2001.

BAINES, Stephen Grant. Organizações indígenas e legislações indigenistas no Brasil, na Austrália e no Canadá. 2001.

BAPTISTA DA SILVA, Sérgio; TEMPASS, M. C.; COMANDULLI, Carolina S. Reflexões sobre as especificidades Mbyá-guarani nos processos de identificação de Terras Indígenas a partir dos casos de Itapuã, Morro do Coco e Ponta da Formiga, Brasil. 2010.

BASTA, Paulo Cesar; ORELLANA, Jesem Douglas Yamall; ARANTES, Rui. Perfil epidemiológico dos povos indígenas no Brasil: notas sobre agravos selecionados. Garnelo L, Pontes AL, organizadores. Saúde Indígena: uma introdução ao tema. Brasília: MEC-SECADI, p. 60-107, 2012.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. BEHRING, ER; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história, v. 9, p. 147-164, 2006.

BERNARDES, Anita Guazzelli. Saúde indígena e políticas públicas: alteridade e estado de exceção. Interface (Botucatu), Botucatu, v. 15, n. 36, p. 153-164, Mar. 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000100012&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000100012>.

BIASI, Léa Maria Ferraro. A política de Assistência Social dos Governos Municipais de Porto Alegre. 1964/1994. 1996. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Serviço Social. PUCRS. Porto Alegre.

BICHR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 102, 2020.

BORGES, Júlio César. “A SOCIEDADE BRASILEIRA NOS FEZ POBRES”: ASSISTÊNCIA SOCIAL E AUTONOMIA ÉTNICA DOS POVOS INDÍGENAS. O CASO DE DOURADOS, MATO GROSSO DO SUL. IN Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 303-328, jul./dez. 2016.

BRASIL, [Constituição (1934)]. Constituição federal de 1934. Rio de Janeiro. Congresso Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 28 de junho de 2020.

_____. [Constituição (1946)]. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). Rio de Janeiro. Presidente da república. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 28 de junho de 2020.

_____. [Constituição (1967)]. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 28 de junho de 2020

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18 junho de 2020

_____. DECRETO No 8.072, DE 20 DE JUNHO DE 1910. Crêa o Serviço de Protecção aos Indios e Localização de Trabalhadores Nacionaes e approva o respectivo regulamento. Lex: Coleção de Leis do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D8072impressao.htm> Acesso em 28 de junho de 2020

_____. DECRETO-LEI Nº 1.794, DE 22 DE NOVEMBRO DE 1939. Cria, no Ministério da Agricultura, o Conselho Nacional de Proteção aos Índios e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/11/1939. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1794-22-novembro-1939-411595-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 28 de julho de 2020

_____. Fundação Nacional de Saúde. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. - 2ª edição - Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde, 2002. 40 p

_____. Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Instrução Normativa nº 61. Brasília, 2012.

_____. Lei n 8.742, de 7 de dezembro de 1993. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Dispõe sobre a organização da Assistência. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 1993

_____. LEI Nº 3.071 DE 01 DE JANEIRO DE 1916. CÓDIGO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. COLEÇÃO DE LEIS DO BRASIL. Rio de Janeiro, 1º de Janeiro de 1916. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em 28 de julho de 2020.

_____. LEI Nº 5.371, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1967. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5371.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.371%2C%20DE%205%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201967.&text=Autoriza%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Fundação%20do%20Índio,Art.> Acesso em 28 de julho de 2020

_____. LEI Nº 6.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. . Diário Oficial da União. Brasília, 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.001%2C%20DE%2019, sobre%20o%20Estatuto%20do%20Índio.&text=Art.,e%20harmoniosamente%2C%20comum%20nacional.>>. Disponível em 28 de julho de 2020

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Guia de cadastramento de famílias indígenas: Cadastro Único para programas sociais. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Atendimento à população Indígena na Proteção Social Especial. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL; COMBATE À FOME; BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política nacional de assistência social, PNAS-2004: Norma Operacional Básica NOB-SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília, Ministério de, 2009.

_____. "Censo Suas 2010". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2011". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2012". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2013". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2014". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2015". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2016". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2018". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2019". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

_____._____._____. 2017". Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em 05 de novembro de 2020

BRASIL. Orientações. Centro de Referência de Assistência Social-CRAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009.

BRASIL. Orientações. Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90. Cadernos Mare, 1997.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 10 (2008)- . Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- . 86 p. ; 28 cm

CALDAS, Aline Diniz Rodrigues et al. Mortalidade infantil segundo cor ou raça com base no Censo Demográfico de 2010 e nos sistemas nacionais de informação em saúde no Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v. 33, p. e00046516, 2017.

CARDOSO, Marina Denise. Saúde e povos indígenas no Brasil: notas sobre alguns temas equivocados na política atual. Cadernos de Saúde Pública, v. 30, p. 860-866, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho, v. 3, 2002.

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico. Ceará Ocara. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em 02 de novembro de 2020

CERQUEIRA, Daniel et al. Atlas da violência 2019. 2019.

CHAVEZ, Ximena. Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia. Orgs. Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. p. 392-412. 2020

Cidade de Porto Alegre. Observatório da Cidade de Porto Alegre. 2020. Disponível em <<http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/>>. Acesso em 02 de novembro de 2020.

CIMADAMORE, Alberto; EVERSOLE, Robyn; MCNEISH, John-Andrew. Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2006.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. (Orgs.). Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Brasília: Ipea, 2015

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira Editora. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. 2015.

COUTO, Berenice Rojas. A construção dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil: trajetória social e jurídica. _____. O direito social ea assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?. Cortez, 2004.

DA COSTA OLIVEIRA, Assis. LUCIANO, Gersem dos Santos. O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006. 233p.(Coleção Educação Para Todos. Série Vias dos Saberes n. 1). Espaço Ameríndio, v. 2, n. 2, p. 186, 2008.

DA MOTA, Ana Elizabete Simões. O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4 ed. Cortez Editora, 2010

DA SILVA, Cristhian Teófilo; DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BAINES, Stephen Grant. Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada. Annablume, 2009.

DE OLIVEIRA FILHO, João Pacheco; DA ROCHA FREIRE, Carlos Augusto. A presença indígena na formação do Brasil. Unesco, 2006.

DE OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso. Os povos indígenas e seus direitos: A declaração De San José. Anuário Antropológico, v. 6, n. 1, p. 13-20, 1982.

DE SOUZA LIMA, Antonio Carlos; BARROSO-HOFFMANN, Maria. Além da tutela: aspectos de uma nova regulação dos direitos indígenas no Brasil. 2002.

DIAS, Adriana Schmidt; SILVA, Sergio Baptista da. Seguindo o fluxo do tempo, trilhando o caminho das águas: territorialidade guarani na região do lago Guaíba. Revista de arqueologia. São Paulo. Vol. 26, n. 1 (2013), p. 56-70, 2013.

DO LAGO ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian. AS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS INDÍGENAS NOS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. UNIFESO-Humanas e Sociais, v. 5, n. 5, p. 68-94, 2020.

DOMINGOS, A. O BEM VIVER KAINGANG: Perspectivas de um modo de vida para construção de políticas sociais com os coletivos indígenas. Trabalho de Conclusão de Curso do Serviço Social. UFRGS, Porto Alegre, 2016.

FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas. As “Mulheres dos Panos” Mbyá-Guarani. Prefeito Municipal de Porto Alegre, p. 62, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. Revista brasileira de ciências sociais, v. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FASC. Modalidades de atendimento. 2018. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/modalidades_de_atendimento.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2020

FERREIRA, Luciane Ouriques; MORINICO, José Cirilo Pires. O Porarómbyá e a indigenização do centro de Porto Alegre. In: FREITAS, Ana Elisa de Castro; FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas (orgs.). 14 Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2008. p. 36-50.

Ferreira, Stela da Silva. NOB-RH Anotada e Comentada – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 144 p. ; 23.

FIGUEROA, Isabela; SILVA, VINI RABASSA DA. Proteção social e povos indígenas na Colômbia e no Brasil: tensões entre cidadania e autodeterminação. *Revista Derechodel Estado*, n. 44, p. 133-160, 2019.

FONSECA, Livia Gimenes Dias da. *Despatriarcalizar e decolonizar o estado brasileiro: um olhar pelas políticas públicas para mulheres indígenas*. 2016.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. *A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das Políticas Sociais. Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016.

FREITAS, AEC; FAGUNDES, LFC. *Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, 2008.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. *MrurJykre-a cultura do cipó: territorialidade Kaigang na margem leste do Lago Guaíba*, Porto Alegre, RS. 2005.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, 2000.

Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossasacoes/direitos-sociais>>. Visto em 28 de junho de 2019

GARCIA, Anderson Marques; SEIGUERMILDER, Saul Eduardo. *Convergências e divergências: aspectos das culturas indígenas Charrua e Minuano/Convergencesanddivergences: aspectsofindigenous Charrua and Minuano*. *Vivência: Revista de Antropologia*, v. 1, n. 39, p. 37-50, 2012.

GEHLEN, Ivaldo; SILVA, S. B. *Estudo quantitativo e qualitativo dos coletivos indígenas em Porto Alegre e regiões limítrofes*. Relatório final. Laboratório de Observação Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

GOBBI, Flávio S. et al. *Breves aspectos socioambientais da territorialidade Mbyà-Guarani no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. AL-RS/CCDH. *coletivos Guarani no Rio Grande do sul: territorialidade, interetnicidade, sobreposições e direitos específicos*, Porto Alegre, Rio Grande do sul, Brasil, p. 19-31, 2010.

GOBBI, Flávio S. et al. *Breves aspectos socioambientais da territorialidade Mbyà-Guarani no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. AL-RS/CCDH. *coletivos Guarani no Rio Grande do sul: territorialidade, interetnicidade, sobreposições e direitos específicos*, Porto Alegre, Rio Grande do sul, Brasil, p. 19-31, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O BRASIL INDÍGENA*. Brasília, 2010. Disponível em <<https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena.html>>. Visto em 28 de julho de 2020

iBge. Os indígenas no Censo Demográfico 2010. Primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. iBge, 2012

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. In: Indígenas. Gráficos e Tabelas. Disponível em: < <http://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2>>. Acesso em 13 de maio de 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. In: Terras Indígenas. Localização e extensão das TIs. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/terras-indigenas/demarcacoes/localizacao-e-extensao-das-tis>>. Acesso em 10 maio de 2020.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos*, n. 108, 2017.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. Editora Companhia das Letras, 2010.

KRENAK, Ailton. Ideias para adiar o fim do mundo. Editora Companhia das Letras, 2019.

LANDGRAF, Julia; IMAZU, Nayara Emy; ROSADO, Rosa Maris. Desafios para a Educação Permanente em Saúde Indígena: adequando o atendimento do Sistema Único de Saúde no sul do Brasil. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 24, e190166, 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832020000100501&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2020. EpubSep 23, 2019. <https://doi.org/10.1590/interface.190166>.

LAURENT, Virginie. Élite (s) e indianidadenColombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Colombia Internacional*, n. 87, p. 145-169, 2016.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, Feb. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100046&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 julho de 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-7612145223>.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 50-63, 2014.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de sociologia e política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, Gabriela. Organizadora. *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. 2019.

LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia. Organizadoras *Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. 414 p. :pdf

LIPSKY, Michael. *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. 2019.

LOPES, Danielle Bastos. *O movimento indígena na Assembleia Nacional Constituinte (1984-1988)*. 2011.

LOTTA, G. S. *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

LOTTA, G. S. *Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Programa de Administração Pública e Governo, São Paulo

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Inclusão, exclusão e (re) produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas*. 2017.

LOTTA, Gabriela. *A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas*. _____ organizadora in: *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. 2019.

LOTTA, Gabriela. Prefácio à edição brasileira. In: LIPSKY, Michael. *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. p.11-14. 2019

MACHADO, Lia Zanotta. *Políticas Sociais, Diversidade Cultural e Igualdade de Gênero. Problemáticas Sociais para Sociedades Plurais-Políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo, Annablume, v. 1, p. 109-128, 2009.

MALUCELLI, Daniele; NETO, Emílio Sarde. *Construção da Seguridade Social Indígena–Políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência*. *HumanidadesemPerspectivas*, v. 3, n. 2, 2018.

MANNING, Nick. *Social Needs, Social Problems and Social Welfare*. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret (eds.). *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2003. p. 35-41.

Mapa das Territorialidades indígenas. Observatório da Cidade de Porto Alegre. 2020. Disponível em https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1P9XAkzR5rHWY5OkcYL3-1hjbvoEqE_Ce>. Acesso em 02 de novembro de 2020.

MARTINELLI, Tiago; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. *Revista Katálysis*, v. 18, n. 1, p. 104-112, 2015.

MARTINS, Maique; CARBORAI, Davide. Cognição e interação: a construção de sentidos na implementação de políticas públicas. 2020. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia. Orgs. Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. p. 340-369, 2020

MEIER, K.; WRINKLE, R.; POLINARD, J. L. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 61, n. 4, p. 1025-1039, nov., 1999

MENDES, Anapaula Martins et al. Representações e práticas de cuidado dos profissionais da saúde indígena em relação ao uso de álcool. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 1809-1818, 2020.

MILANEZI, Jaciane. Silêncio: reagindo à saúde da população negra em burocracia do SUS. 2017.

Ministério da Cidadania. Relatório do Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, DF: MDS, 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/bolsafamilia/relatorio-completo.html>. Acesso em 26 setembro de 2020.

MISSIONÁRIO-CIMI, CONSELHO INDIGENISTA. Violência contra os Povos Indígenas no Brasil-Dados de 2018. Brasília: CIMI, 2019.

MOTA, Ana Elizabete. O fetiche da assistência social: um debate necessário. _____. O mito da assistência social. Recife: Ed. Universitária (UFPE), 2006.

Muller, Pierre. A Análise das Políticas Públicas / Pierre Muller, Yves Surel; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. - Pelotas: Educat, 2002. 156p.

MUÑOZ, Luis Eduardo Acosta; LACERDA, Luiz Felipe Barboza. Indicadores de Bem Estar humano para Povos Tradicionais (IBPT).

Negri, Fabiana Luiza, and Ana Soraia Adad Biasi. As políticas públicas para as populações indígenas: a experiência em Chapecó. In Congresso Catarinense de Assistentes Sociais, 2013.

Nº, NOB SUAS-RESOLUÇÃO. 33, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012. NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS.

NUNES, Hugo Miguel Pedro e CLEMENTE, Paulo Eugenio. Metodologia de cálculo relativa aos novos indicadores de desenvolvimento das unidades CRAS e CREAS – IDCRA e IDCRES referentes ao ano de 2014. NOTA TÉCNICA N.º 27 /2015/ DGSUAS/SNAS/MDS, setembro de 2015.

OBERVAPOA. Territorialidades: Comunidades Indígenas. 2020. Disponível em <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1P9XAkzR5rHWY5OkcYL3-1hjbvoEqE_Ce&ll=-30.04958615548769%2C-51.12752438605173&z=9>. Acesso em 28 de julho de 2020

PIRES, R. (2017), “Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades”, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 7-14.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. 2015.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: COMPARANDO PERSPECTIVAS DE ANÁLISE1. Implementando Desigualdades, p. 127, 2019.

PORTO ALEGRE. DECRETO Nº 16.127, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2008. Cria no âmbito da administração municipal o Grupo de Trabalho Povos Indígenas. Disponível em <<http://leismunicipa.is/hfupl>>. Acesso em 03 de novembro de 2020.

PORTO ALEGRE. Lei Organica do Municipio de Porto Alegre RS. Disponível em <<http://leismunicipa.is/gmtsh>>. Acesso em 28 de julho de 2020

PORTO ALEGRE. Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre 2018 – 2021. 2018. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/plano_municipal_de_assistencia_social_2018_a_2021.pdf> Acesso em 05 de novembro de 2020

PMPA/CMAS/FASC. Relatório XIII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2019. Porto Alegre: FASC.

PMPA/CMAS/FASC. Relatório XII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2017. Porto Alegre: FASC.

PMPA/CMAS/FASC. Relatório XI Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2015. Porto Alegre: FASC.

QUERMES, Paulo Afonso de Araújo; CARVALHO, Jucelina Alves de. Os impactos dos benefícios assistenciais para os povos indígenas: estudo de caso em Aldeias Guaranis. *Serv. soc.*, p. 769-791, 2013.

RAMOS, Alcida Rita. *Sociedades Indígenas*, 1982. Republicado com cortes, como volume da Série Princípios, São Paulo: ática, 1986.

RICARDO, Beto et al. (Ed.). *Povos indígenas no Brasil: 2006/2010*. Instituto Socioambiental, 2011.

ROSADO, Rosa Maris; FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas. *Presença indígena na cidade: reflexões, ações e políticas*. Grafica Hartmann, 2013.

ROSADO, Rosa Maris; FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas. *Presença indígena na cidade: reflexões, ações e políticas*. Grafica Hartmann, 2013.

ROSAS, João Cardoso. *Sociedade multicultural: conceitos e modelos*. 2007.

SALATINO, Laura Cavalcanti; MIRANDA, Juliana Rocha; LOTTA, Gabriela Spanghero. *Políticas Públicas Para Mulheres Em Situação De Rua: Reflexões Sobre Categorização E Julgamentos*. *Revista Política Hoje*, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 225-249, out. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/241557>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SILVA, Bruna Fernandes da. *O trabalho do/a assistente social na comunidade e a articulação com a diretriz territorialidade: um estudo do PAIF e SAF no município de Porto Alegre*. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2019.

SILVA, Sergio Baptista da. *Dualismo e cosmologia Kaingang: o xamã e o domínio da floresta*. *Horizontes Antropológicos*, v. 8, n. 18, p. 189-209, 2002.

SILVA, Sergio Baptista da. *Etnoarqueologia dos grafismos Kaingang: um modelo para a compreensão das sociedades Proto-Jê meridionais*. Tese (Doutorado)–PPGAS/USP, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-17122001-005542/>>.

SOUSA, Valdênia Lourenço de; COSTA, Frederico Jorge Ferreira. *Política de assistência social e povos indígenas: limites e possibilidades para trabalho social com famílias*. 2018.

SOUZA JÚNIOR, Ângelo Aparecido de et al. *A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre direitos indígenas e sua (in) aplicabilidade no território brasileiro*. 2016.

SOUZA, Celina. *Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas*. *Rev. Adm. Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000100027&lng=en&nrm=iso
Acesso em 15 de agosto de 2020

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, José Otávio Catafesto de. Territórios e povos originários (des) velados na metrópole de Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana. Povos Indígenas na Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, p. 14-24, 2008.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira et al. Assistência na trajetória da políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014

SPOSATI, Aldaiza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *anúário antropológico*, v. 9, n. 1, p. 11-44, 1985.

STEIN, Marília Raquel Albornoz. Kyringüemboraí: os cantos das crianças e a cosmossônica Mbyá-Guarani. 2009.

TEIXEIRA, C. Políticas de saúde indígena no Brasil em perspectiva. Lima ACSL, Baines SG, Silva C T., organizadores. *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume, 2009.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistemas de proteção social contemporâneos e a política de assistência social: a reatualização do familismo. *Política de assistência social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, p. 27-43, 2016.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 400-417, Dec. 1985. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002&lng=en&nrm=iso>. access on 28 July 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1985000400002>.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração latino-americana. *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume, p. 13-25, 2009.

VERONESE, Osmar; DORNELLES, Ederson Nadir Pires. A (in) visibilidade e a criminalização dos indígenas no Brasil: um olhar além do preconceito. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 22, n. 2, p. 636-650, 2017.

VIDAL, Viviane M. Pouey. Etnoarqueologia dos Charrua do Rio Grande do sul: história, Construção e Ressignificação Étnica. Revista Digital EstudiosHistoricos, n. 15, p. 11, 2015.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O recado da mata. Prefácio. In: ALBERT, Bruce; KOPENAWA, Davi. A queda do céu: palavras de um xamã yanomami. Critique d'art, Livrescollectifs. — 1a ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 2010. p. 11-43.

WASELFISZ, JulioJacob. Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil. 2011.

8. APÊNDICES

APÊNDICE 1- Questões do formulário eletrônico enviado aos equipamentos de AS.

1. Você concorda com o Termo de Consentimento acima?
2. Em que unidade você trabalha?
3. Qual destes territórios é abrangidos por sua unidade?
4. Sua unidade atende famílias residentes de Terras Indígenas (Tis)?
5. Na sua equipe de trabalho há algum profissional indígena?
6. Na sua equipe de trabalho há algum profissional com experiência de trabalho com indígenas?
7. Na sua equipe de trabalho há algum profissional com formação em Antropologia?
8. Na sua unidade, foi realizado estudo sobre a realidade indígena local que abordasse temas como organização social, modalidades de vínculos, visão de mundo e formas de relação com a sociedade não indígena?
9. Na sua unidade, é realizado registro das especificidades socioculturais das comunidades indígenas em prontuários ou murais?
10. Você já teve acesso à capacitações específicas sobre atendimento da população indígena?
11. Antes do início ao trabalho social, foi realizada consulta à comunidade indígena para planejamento das ações?
12. O trabalho/atendimento social foi realizado de maneira articulada com a FUNAI?
13. Houve participação dos usuários indígenas no planejamento das ações assistenciais dirigidas a eles?
14. Houve participação dos usuários indígenas nas atividades de avaliação das ações assistenciais dirigidas a eles?
15. Qual é a frequência do diálogo da sua unidade com as lideranças indígenas da região?
16. Você acha que há incentivo, por parte do órgão gestor da AS, para que os usuários indígenas participem do Conselho Municipal de Assistência Social?

17. Na sua experiência, é possível adequar os conceitos de acolhida, convívio familiar/comunitário e autonomia aos valores das famílias ou indivíduos indígenas atendidos?
18. Quais práticas são adotadas para fazer esta adequação?
19. Em sua opinião, os equipamentos das unidades de assistência social conveniadas à prefeitura referenciadas a sua unidade conseguem adequar os conceitos de acolhida, convívio familiar/comunitário e autonomia aos valores das famílias ou indivíduos indígenas do território?
20. Em sua opinião, que fatores DIFICULTAM que a entrega de serviços e benefícios assistenciais aos povos indígenas seja adequada as suas especificidades étnicas?
21. Em sua opinião, que fatores FACILITAM que a entrega de serviços e benefícios assistenciais aos povos indígenas seja adequada as suas especificidades étnicas?
22. Como você compreende os conceitos de autonomia étnica e bem viver?