

POVOS INDÍGENAS

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Helder Rogério Sant'ana Ferreira
José Aparecido Carlos Ribeiro
Luana Simões Pinheiro (editora)
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)
Marco Antônio Carvalho Natalino
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Povos Indígenas | Frederico Augusto Barbosa da Silva
Isabella Cristina Lunelli

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POVOS INDÍGENAS^{1,2}

1 APRESENTAÇÃO

Este artigo *Povos indígenas*, desta edição do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise (BPS)*, da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea, propõe-se a trazer uma análise da atuação do governo federal na gestão de políticas que têm como público-alvo os povos indígenas em território brasileiro.

São inúmeras as vulnerabilidades a que estão expostos os povos indígenas (econômica, política, social, física, cultural), as quais se acentuam pela percepção distorcida dos agentes públicos a respeito de seus modos peculiares de vida e organização. A desconsideração das características culturais e a compreensão ainda tutelar e totalizante a respeito da ação estatal indigenista adiciona dificuldades à efetividade de direitos individuais e coletivos – e consecutivamente às políticas –, resultando na multiplicação de desigualdades a uma situação já desigual quando comparada ao restante da população nacional.

As dificuldades no acompanhamento das políticas indigenistas para um público-alvo que na verdade são múltiplos públicos,³ e para os quais os dados agregados corriqueiramente produzidos são pouco reveladores, agravam-se diante de uma lógica na gestão pública que menospreza os *pequenos números*. Reconhecer e respeitar a organização social dos povos indígenas, como preceitua o texto constitucional, não pode passar à margem de uma constante revisão nos métodos e nas técnicas de formulação e implementação de políticas públicas pelo ente federal, bem como na forma de análise e na interpretação que considerem diferenças de natureza cultural e de necessidades sociais específicas a cada um dos povos em questão.⁴

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/povosindigenas>

2. Uma primeira versão, simplificada e resumida, sobre as primeiras aproximações com o caso, desenvolvido sob um viés descritivo, com o título *A Judicialização do Auxílio Emergencial: lentidão e inefetividade das ações públicas entre os povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas*, foi publicado no *Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi)*, coordenado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea), Barbosa da Silva e Lunelli (2021).

3. Conforme o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), a categoria *povos indígenas* encerra uma pluriculturalidade representada na existência de 305 diferentes etnias indígenas.

4. São bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, competindo privativamente ao ente federal legislar sobre as populações indígenas (art. 20, XI e art. 22, XIV, da Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

Diferentes estudos demonstram que garantir a sobrevivência e elevar as condições de vida de cada indígena no mesmo nível que de outros grupos raciais demandam ações efetivas pelo Estado brasileiro (Barbosa da Silva e Lunelli, 2019, p. 21) e dependem, inseparavelmente, do resguardo e da inviolabilidade de seus territórios tradicionais. De fato, a pauta indígena é extensa e, embora a questão fundiária tenha uma centralidade no debate, ela não é a única que viabiliza a reprodução da vida coletiva, especialmente diante da crise sanitária que nos encontramos. Por isso, não se tem pretensão de abordar à exaustão todo o rol de políticas indigenistas, dando ênfase nesse estudo às tensões relacionadas à implementação dos programas de transferência de renda do governo federal e suas consequências nos deslocamentos dos indígenas aos centros urbanos, fenômeno particularmente problemático no contexto de pandemia.

Ao se acompanhar um conjunto de medidas de política pública que, entre os usuários, estão os povos indígenas, parte-se do desenho da política sanitária da Covid-19 (isolamento e distanciamento social, práticas de higiene para minimização de riscos de contágio, entre outras), assim como da sua estrutura e das previsões normativas, ambas provocadas pela pandemia do vírus Sars-COV-2. Nesse quadro, o auxílio-emergencial⁵ vem a se referir à manutenção de renda e se associou à política sanitária como forma de redução de risco e garantia de proteções econômicas mínimas de reprodução das condições de vida.

A Covid-19 tensiona as políticas públicas e exige rapidez e ação oportuna. As consequências de omissão e lentidão nas decisões ou implementação são trágicas. Os grupos sociais mais vulneráveis sofrem mais. Com o avanço da pandemia sobre o território brasileiro a partir de março de 2020, já é possível mensurar e acompanhar as consequências dos impactos causados sobre as políticas públicas. As políticas voltadas para os povos indígenas convivem cotidianamente com inúmeras fragilidades. A pandemia desafia, expõe e amplifica os problemas. Paralelamente ao desrespeito e à violação de direitos, acumulam-se a inadequação e a incapacidade sistêmica para internalizar métodos interculturais no planejamento, na gestão, na implementação e no monitoramento nas políticas indigenistas. Nega-se a participação plural, crítica e não se tolera as diferenças.

Este texto expõe as (in)adequações e os efeitos dos programas de transferência de renda do governo federal – o Programa Bolsa Família (PBF) e, sobretudo, o Auxílio Emergencial – sobre os povos indígenas da região do rio Negro, no estado do Amazonas (AM). Descreve os problemas que já eram enfrentados no PBF e que agora se agravam, por erros no desenho das ações de enfrentamento da pandemia e na sua implementação. Entre esses erros, a persistente desconsideração sobre a

5. O Auxílio Emergencial foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentado pelo Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

participação indígena e a falta de compreensão acerca das repercussões locais sobre os diferentes grupos populacionais que se autodeclaram indígenas. Diante dos problemas, para uma adequação da gestão dos impactos, foi necessária a judicialização, envolvendo atores do Judiciário e uma articulação entorno do Ministério Público Federal (MPF) e organizações da sociedade civil ante a atuação de diversas instituições e órgãos do Executivo.

A análise de implementação de políticas públicas implica um deslocamento da atenção para ações do dia a dia, sequenciadas por diferentes atores estatais e não estatais, os quais interagem em situação de proximidade e, em alguns casos, face a face. Essas interações envolvem uma série de decisões e não decisões, em muitos casos gerando inadequações ou desencaixes em relação ao que se esperava no desenho elaborado de forma centralizada. A presença de orientações gerais faz com que os processos de políticas públicas se movimentem em um vai e vem entre decisões centrais e locais. Da imobilidade ou inadequação da ação da administração local, que está em contato com indígenas, e da incapacidade da gestão central de monitorar os resultados, surge a necessidade de incitar a intermediação de atores. A exemplo, tem-se o MPF, que traduz as deficiências da implementação em demandas jurídicas para a realização, na maior parte dos casos, das ações, conforme as linhas de ação propostas pelo Ministério da Saúde (MS) e pelas secretarias estaduais e municipais. Em certas situações, são esses mesmos atores que são instados a adequarem suas ações às necessidades dos povos indígenas na garantia de proteção e efetivação de seus direitos. Assim, a análise da implementação integra as decisões centrais, o que chamaremos normativas, como deve ser as ações públicas, e os processos de ação sequenciais postos em marcha no contexto cotidiano pelos diferentes atores.

Desse modo, pode-se dizer que as ações emergenciais pecam por morosidade, desconhecimento das necessidades locais dos povos indígenas, ausência de dispositivos sociais de escuta e deliberação participativa ou mesmo de vontade política. As justificativas se edificam na austeridade fiscal, na deflação de direitos sociais e em uma agenda que se afasta das camadas mais pobres e mais vulneráveis. Os efeitos perversos, se acumulam e ganham visibilidade com Auxílio Emergencial, expondo negligências e descasos na garantia do direito à vida dos povos indígenas. Apesar de medida relativamente adequada, o descuido com as condições de acesso ao auxílio, aumenta os riscos de aglomeração e, por consequência, de contágio e de óbitos.

Neste estudo, analisaremos como se deu a implementação dessas medidas em São Gabriel da Cachoeira (SGC), no estado do Amazonas. Não se trata somente de um estudo de caso, mas de um caso específico que descreve as complexidades que interessam à análise, tendo um potencial negativo ou crítico das hipóteses que configuram a política. Portanto, a interpretação de um único caso, com a descrição de suas características essenciais, analisado e qualificado como típico, poderá, supostamente, ser encontrado em outros casos da mesma ordem. Isso porque,

as tensões, os encaixes, os desencaixes, as incompreensões, as perplexidades e os conflitos retratados também podem se fazer presentes em outros territórios, pois os temas abordados dizem respeito a questões comuns que agudizam diante de incompreensões culturais, como *deficit* de escuta pública, dificuldades de acesso ao ambiente urbano, aos serviços de saúde, aos benefícios sociais etc.

As dimensões da análise deste estudo tendem a extravasar um único setor que conforma o campo social da política pública, em um esforço para se compreender como esses setores se interrelacionam e se influenciam, desafiando limitações analíticas generalizantes e, por isso, anacrônicas. A situação descrita, novamente, não é apenas de um caso emblemático, como caracteriza os efeitos da generalização da ação estatal na política indigenista. Em SGC, agudizam-se questões que, por suas características, retratam elementos cruciais da relação entre os povos indígenas e o Estado brasileiro.

A política sanitária (isolamento, afastamento social, uso de máscaras e práticas de higienização) e a proteção econômica (Auxílio Emergencial) deveriam ser sinérgicas. O caso de SGC mostra a qualidade das interconexões ou dos desencontros de ambas na ação pública. Da mesma forma, aponta o esforço do MPF, a atuação dos juízes locais e dos movimentos indígenas e indigenistas na tentativa de ajustar e corrigir esforços ou omissões do Executivo.

Em sua estruturação, este artigo é constituído por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. As seções 2 e 3 apresentam uma descrição territorial e populacional de São Gabriel da Cachoeira, município amazônico com maioria de população indígena. Ainda nessas seções, contextualiza-se o aumento do número de beneficiários indígenas nas políticas de transferência de renda no município, trazendo as ideias de inadequação e desencaixe. Essas ideias estão relacionadas com a percepção do que é apropriado em dada situação e com a concepção de que uma política, depois de desenhada por decisores centrais, deve ser implementada tal e qual. Não há discussão de mérito de políticas realizadas nesse estilo, mas o acento de que são feitas para serem executadas por atores diversos daqueles que a elaboraram e sem a participação dos povos indígenas.

Da análise *top-down*, segue-se para as seções 4 e 5, nas quais se descreve como diferentes atores estatais lidam com a política. Nesse ponto, o texto apresenta as características das políticas de transferência de renda e as tensões entre os atores por conta da inefetividade das medidas de redução do impacto econômico e sanitário da pandemia. Ao seguirmos na análise do contexto das ações em SGC, importou-nos a consideração de materiais diversos para apresentarmos como se deu a relação entre administração e indígenas, suas demandas atuais e seus resultados. É desse universo ambíguo, entre políticas de proteção específicas aos povos indígenas e etnocentrismo, que trataremos a seguir.

2 SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA: A CIDADE MAIS INDÍGENA DO BRASIL

No território estatal brasileiro viviam, segundo o Censo Demográfico 2010, aproximadamente, 820 mil indígenas, constituindo a existência de 305 povos distintos, cada qual exercendo distintas formas de autonomia e relação com o Estado. Entre si e entre os não indígenas, as percepções sobre hierarquias étnicas e raciais ainda se mantêm presentes nas interações comunitárias, que se sobrepõem a distintas formas de se relacionar – e não se relacionar com o Estado.⁶

A região Norte do Brasil, conhecida pela grande diversidade étnica, concentrava 37,39% de toda a população nacional indígena (305.873 indivíduos), sendo que o estado do Amazonas contém o maior contingente populacional autodeclarado indígena do país, com o total aproximado de 168,7 mil habitantes. No Amazonas, a participação relativa da população autodeclarada indígena na população brasileira é de 20,6% e, no estado, de 4,8%.

Entre os municípios com maior população indígena em território nacional, destaca-se, em primeiro lugar, o município de São Gabriel da Cachoeira, localizado no estado do Amazonas, onde 76,6% da população são indígenas (29.017 indivíduos), segundo o IBGE (2012). Situada no extremo noroeste do território brasileiro, na fronteira com a Colômbia e a Venezuela, é por esse município que o rio Negro, o maior afluente da margem esquerda do rio Amazonas, adentra em terras brasileiras.

Distante 850 km da cidade de Manaus em linha reta (e a 1,6 mil quilômetros pelo rio), as dimensões territoriais do município são impressionantes. O território, acessível apenas pelas vias fluviais ou aéreas, tem uma extensão de 109.181,245 km² – maior que países como Portugal ou Coreia do Sul, por exemplo – e abrange um conjunto de TIs demarcadas ainda no final da década de 1990.

Cada TI varia em sua área, demografia e composição étnica, podendo, inclusive, se estender territorialmente sobre outros municípios e estados. Entre as TIs que incidem sobre o município de SGC estão:⁷ TI Alto Rio Negro (7.999.380 ha, 26.046 habitantes e 23 povos indígenas), TI Balaio (257.281 ha, 328 habitantes e nove povos), TI Médio Rio Negro I (1.776.140 ha, 1.989 habitantes e onze povos), TI Médio Rio Negro II (316.194 ha, 1.367 habitantes e nove povos), TI Rio Têa (411.865 ha, 323 habitantes e cinco povos) e Yanomami (9.665 ha, 26.780 habitantes e oito povos). Há ainda uma TI declarada, aguardando a finalização do processo demarcatório, a TI Cué-Cué/Marabitanas (808.645 ha, 1.864 habitantes e nove povos).

No município, há o registro de 23 povos indígenas distintos: Tukano, Desana, Kubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-Tapuaia, Miriti-Tapuaia, Arapaso, Karapaná, Bará, Siriano, Makuna, Baniwa, Kuripako, Baré, Barasana, Warekena, Tariana, Yanomami,

6. O Censo Demográfico de 2010 refere-se à existência de 896,9 mil indígenas. Desse contingente populacional, 817,9 mil indígenas assim se declararam no quesito cor ou raça, e 78,9 mil eram pessoas residentes em terras indígenas e afirmaram ser de outra cor ou raça (principalmente pardos, 67,5%), mas se consideravam “indígenas” de acordo com aspectos como tradições, costumes, cultura e antepassados (IBGE, 2010).

7. Informações do Instituto Socioambiental (ISA). Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

Hupd'äh, Yuhup'dëh, Dâw e Nadëb. Considerando toda a bacia do rio Negro, esse número aumenta para 45 povos.

MAPA 1

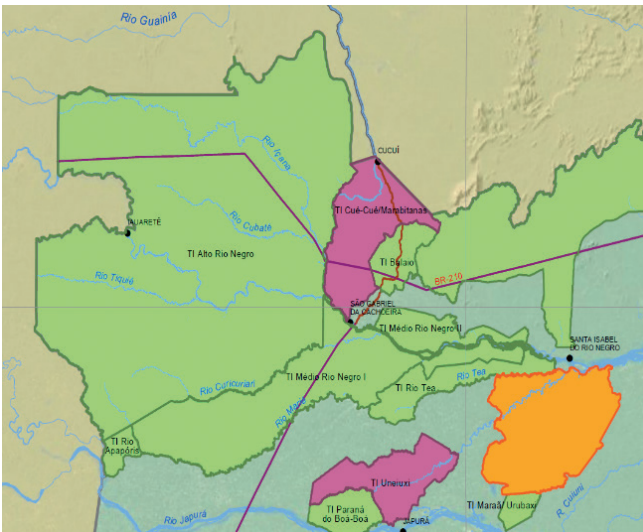
Localização territorial do município de São Gabriel da Cachoeira



Fonte: IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/30Xr09b>>. Acesso em: 1ª dez. 2020.

MAPA 2

Delimitação das terras indígenas em São Gabriel da Cachoeira



Fonte: ISA. *Terras indígenas no Brasil*: programa monitoramento de áreas protegidas. Situação em: 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3sh7Bv8>>.

A maior cidade indígena do Brasil guarda outras dimensões de análise das questões e dos conflitos sociais. Adicionalmente às dificuldades decorrentes da implementação de ações em uma extensa dimensão territorial, deve-se considerar que a área é de difícil acesso. Não obstante, os povos indígenas não estão encerrados apenas nas terras demarcadas, inserindo-se também na cidade, de forma transitória ou permanente, denotando o intenso processo de urbanização a que estão expostos.

Descrever a real situação dos povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira requer uma consciência multidimensional sobre tudo aquilo que é capaz de compor a realidade local. A diversidade cultural desafia a comunicação e a compreensão dos sentidos do que é realizado por parte dos agentes públicos. Os povos indígenas não são vulneráveis, mas estão submetidos a um conjunto de situações que os colocam em vulnerabilidade, tensionando constantemente a administração pública para superá-las.

No Brasil, a residência em TIs demonstra uma clara tendência à permanência das características socioculturais (incluindo a linguística) entre os povos indígenas. Sobre as terras de SGC, tradicionalmente ocupada por povos indígenas há mais de dois mil anos, falam-se, além do português, mais de vinte idiomas pertencentes a cinco famílias linguísticas: Aruak, Tukano, Yanomami, Tupi-Guarani e Maku (ou Nadahup ou Japurá-Uaupés).

Em 2002, com a Lei Municipal nº 145⁸ (regulamentada pela Lei nº 210/2006), as línguas Tukano, Baniwa e Nheengatu foram reconhecidas como oficiais, ao lado da língua portuguesa. Ficou assim instituída a obrigação do município de “prestar os serviços públicos básicos de atendimento ao público nas repartições públicas na língua oficial e nas três línguas co-oficiais, oralmente e por escrito” e “produzir a documentação pública, bem como as campanhas publicitárias institucionais, na língua oficial e nas três línguas co-oficiais” (art. 2º, §§1º e 2º, São Gabriel da Cachoeira, 2002).

Convivem, portanto, nessa parcela significativa do território amazônico, diferentes povos indígenas, além da presença de comunidades ribeirinhas, quilombolas, extrativistas, de pescadores e a população não identificada como povo ou comunidade tradicional. A sociodiversidade local também se compõe por povos que vivem em isolamento voluntário.

8. A Lei nº 145/2002 foi uma iniciativa da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), tendo sido elaborada em parceria com o Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (Ipol) e proposta pelo vereador indígena Camico Baniwa. “Fundada em 1987, a FOIRN representa 23 povos indígenas do rio Negro, numa área que abrange os municípios de Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas”, são uma “associação civil sem fins lucrativos reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 1.831/1987 e uma das principais organizações do movimento indígena no Brasil, sendo referência mundial sobre a defesa dos povos indígenas na América Latina”. Possuem sede em São Gabriel da Cachoeira (AM) e responde às articulações “em defesa dos direitos e do desenvolvimento sustentável de 750 comunidades indígenas na região mais preservada da Amazônia, na tríplice fronteira com Venezuela e Colômbia”. Informações disponíveis em: <<https://foirn.org.br/>>.

Na região estão presentes povos com trajetórias marcadas por situações e eventos históricos, que os distinguem de forma permanentemente nas suas relações com o Estado e a sociedade abrangente. O Estado não é o mesmo para as diferentes etnias e os processos de contato e fricção étnica acaba por produzir inúmeras personificações do Estado. Alguns povos já estabeleceram contatos ao longo da história colonial e republicana, há outros que apenas há algumas décadas passaram a conhecer a necessidade de adquirir um “*status* público” (Pires, 2020, p. 37). Há, ainda, aqueles que sequer mantêm esse contato. Na região de SGC, há registros de isolados na TI Rio Téa, na TI Yanomami⁹ e TI Alto Rio Negro – entre essa última, mencionamos exemplificativamente os Isolados do igarapé Waranaçu, Isolados do rio Uaupés, Isolados do rio Curicuari (Rodrigues, 2014).

Chegar ao século XXI sem um contato permanente com as instituições e a burocracia estatal traduz, para esses indivíduos e/ou grupos indígenas, uma opção de se manterem distanciados das relações com a sociedade envolvente e, portanto, considerados em isolamento. Trata-se de uma estratégia de sobrevivência, uma vez que estar isolado é se manter distante de relações de violência física, simbólica e étnica. O contato acarreta riscos de agressões físicas, atividades extrativistas ilegais em seus territórios, doenças, insegurança alimentar e perda cultural. Evitar o contato é obstar a exposição a ações que os colocam em situações de vulnerabilidade (Yamada e Amorim, 2017, p. 45).

Diferentes epidemias atingiram esses povos ao longo da história e, não díspares de outras localidades, os povos indígenas de SGC também resistiram às consequências dessas enfermidades. Além do mais, os dispositivos coloniais, a exemplo dos aldeamentos forçados e das práticas de escravização, acentuaram as aglomerações e a exposição e disseminação de diferentes tipos de doenças, o que significou o extermínio e o sofrimento massivo de indivíduos de povos autóctones. O isolamento voluntário dos povos indígenas é uma reação às perseguições e às doenças. Paradoxalmente, são as políticas públicas orientadas para precaução e redução de riscos que expõem os povos indígenas de forma ostensiva a esses mesmos riscos.

Em fins da década de 1980, a democratização – que permitiu uma maior participação política desses povos – foi um momento decisivo à reestruturação da política indigenista brasileira. No tocante aos povos isolados, a eliminação das frentes de atração e das orientações político-administrativa, que tendiam ao contato forçado, atualmente é desenhada para a proteção e promoção de direitos desses povos que permanecem em isolamento. No entanto, em que pese haver 114 registros da presença de índios isolados em toda a Amazônia Legal e toda uma orientação normativa a respeito, não tem sido possível resguardar essa situação.

9. Informações disponíveis em: <<https://terrasindigenas.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

Nas últimas décadas, o desenvolvimento na Amazônia, ou seja, o progressivo avanço das fronteiras de exploração econômica na região voltada ao mercado internacional de *commodities*, não foi seguido da estruturação de políticas públicas consistentes, estruturadas e dotadas de recursos suficientes que resguardasse a orientação indigenista preceituada constitucionalmente. O pouco que se fez nesse sentido foi e é objeto de incontáveis medidas que vêm implicando na desestruturação das políticas indigenistas voltadas à proteção dos direitos humanos dos povos indígenas.

Em nossa estrutura administrativa estatal, são os servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), atuantes nas coordenações das frentes de proteção etnoambiental e nas coordenações regionais (CRs),¹⁰ por meio de suas coordenações técnicas locais (CTLs), os encarregados de proteger os isolados e de recente contato e promover seus direitos, assim como de todos os povos indígenas contactados há mais tempo. Diante da ausência de fiscalização e claros indícios de violação de seus direitos, esse encontro se dá de forma simultânea ou até mesmo antecedente com invasores ilegais. Em situação de isolamento, diferentes grupos étnicos da região se veem na iminência de contato e exposição a inúmeros riscos, inclusive epidemiológicos, e estão sendo protegidos, na prática, pelos outros povos indígenas que os circundam.

Mais do que o caráter permanente ou intermitente das relações com segmentos da sociedade envolvente, é o grau de autonomia desses povos, ou melhor, de sua perda e exposições a riscos, que vem a caracterizar a necessidade da ação estatal de contato. No entanto, o contato e a incidência das políticas indigenistas não implicam obstar a reprodução de vulnerabilidades conhecidas e a constituição de outras. A exemplo dos povos de recente contato, outras vulnerabilidades são constituídas a partir da ausência de políticas diferenciadas específicas às suas singularidades culturais, incapaz de absorver em sua implementação as particularidades demandadas diante dos encontros burocráticos (Lima *et al.*, 2016). Em SGC, as TIs com registro de povos classificados como de recente contato são TI Alto Rio Negro, em referência aos povos Hupd'äh e Yuhupd'eh, e TI Yanomami, em referência aos povos Yanomami e Ye'kuana, a exemplo.

Com isso, ao se implementar políticas sem ater-se a essas particularidades culturais, territoriais e específicas dessa diversidade, inclusive do tempo de contato, desigualdades e discriminações são reforçadas. Mesmo a relação com aqueles mais habituados ao modo de fazer estatal, de se fazer existente perante a lógica dos

10. A jurisdição da CR Rio Negro abrange os municípios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos, "cuja área territorial compreende 295.917 km² o que representa 35% da área total do estado do Amazonas". Conforme informações da Funai, compõem a CR Rio Negro as seguintes CTLs: Santa Isabel do Rio Negro I, Santa Isabel do Rio Negro II, Barcelos II, São Gabriel da Cachoeira I (Frente de Proteção Etnoambiental Yanomami), São Gabriel da Cachoeira II, São Gabriel da Cachoeira III, São Gabriel da Cachoeira IV e São Gabriel da Cachoeira V. Informações disponíveis em: <<http://www.funai.gov.br>>.

documentos, das senhas, dos cartões magnéticos e dos juros de limite especial em suas contas bancárias, podem aprofundar discriminações e limitar o acesso e a fruição de determinados direitos. Como se vê, a situação dos povos indígenas é muito variada em suas relações com o Estado.

3 OS POVOS INDÍGENAS COMO BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA

Institucionalizado em 2004, o PBF unificou alguns dos programas de transferência de renda já existentes, entre eles o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação do Fome Zero (Soares *et al.*, 2006). A ideia era facilitar não apenas a gestão desses programas, ao se integrarem, como também reunir esforços para ampliar a extensão territorial e demográfica de seus benefícios. Como resultado, sobretudo nesta última década, pode-se acompanhar uma significativa ampliação do número de beneficiários a partir da implementação, conjuntamente, de ações governamentais direcionadas à busca ativa de possíveis famílias que permaneciam à margem de seu acesso.

No caso dos povos indígenas, a busca ativa permitiu o cadastramento daqueles que viviam distanciados geograficamente dos centros urbanos, locais nos quais os serviços públicos de acesso à política eram indisponíveis. Há de se considerar também que, no transcorrer da vigência do PBF, algumas adequações operacionais da política foram direcionadas aos beneficiários indígenas. Em 2018, as famílias indígenas alcançaram *status* de prioritárias na concessão do benefício em relação às demais famílias com renda equivalente. A possibilidade de disposição das famílias em categorias prioritárias para o ingresso ao PBF está regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 e pela Portaria nº 341/2008, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Também se buscou dar maior capacitação aos gestores e às suas equipes no atendimento dessas famílias diante de algumas especificidades culturais, como o bilinguismo, por exemplo.

Pelos padrões de elegibilidade do PBF – e, posteriormente, do Auxílio Emergencial –, mesmo com considerações pela diversidade e pelas especificidades culturais, a maior parte da população indígena encontra-se em situação de pobreza ou extrema pobreza – isso porque o pobre, de forma simplificada, é definido pela insuficiência de renda (trabalho) e de capacidade de compra, incapaz de prover bens e serviços à garantia de uma vida digna (Silva, Bruno e Silva, 2020).

Para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza, que vincularia a elegibilidade para concessão e cálculo do PBF, o governo federal define suas linhas com base na renda *per capita* das famílias. São considerados em situação de extrema pobreza aquelas famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais e, em situação de pobreza, famílias com renda *per capita* entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00

mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de zero a 17 anos de idade.¹¹ Monetização e consumo são critérios que organizam os instrumentos de políticas públicas que são implementadas em detrimento de outras privações que poderiam caracterizar uma precarização da vida.

Considerando a situação de SGC, de acordo informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) no ano de 2020, são 7.494 famílias cadastradas no município,¹² desse universo, 78% delas (5.877 famílias) estão em situação de extrema pobreza, sendo que 6.936 famílias possuem renda até meio salário mínimo. Dessas, 5.704 famílias foram beneficiárias do PBF no mês de setembro de 2020, uma cobertura equivalente a 55% de toda a população do município.

A participação dos povos indígenas no Cadastro Único é expressiva quando analisada a quantidade de pessoas cadastradas por raça/cor. Segundo o perfil do Cadastro Único, em setembro de 2020, estavam cadastradas 7.282 famílias indígenas – há uma referência de 29.828 indígenas no cadastro, enquanto brancos eram 152, pardos, 1.035 e amarelos, 10.¹³ Os povos indígenas são o principal grupo populacional no município. A respeito das famílias indígenas beneficiárias do PBF, em agosto de 2020, essas eram 5.566, tornando o município aquele com o maior número de famílias indígenas beneficiadas em todo o Brasil.¹⁴

Embora os povos indígenas sejam considerados grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTÉs) identificados pelo Cadastro Único – agregados na categoria por origem étnica – e para inclusão no PBF, como mencionado, não se aplica a eles um tratamento diferenciado para além de seu cadastramento. Ou seja, incapaz de incorporar especificidades territoriais e culturais, enquanto beneficiários, os encontros burocráticos dos povos indígenas no acesso ao PBF são os mesmos, salvo raras exceções de atendimento e fornecimento de materiais bilíngues – quando existentes, mesmo diante no contexto linguístico oficial de SGC.

Sobre as mudanças advindas sobre os povos indígenas com sua inserção nas políticas de transferências de renda, sobretudo no PBF, correlacionam-se alguns estudos no contexto de SGC. Demonstrando os efeitos negativos decorrentes, a depender da região e do povo analisado, podemos citar a desorganização na

11. O PBF foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, mas os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, assim como os valores de benefícios foram reajustados. A última atualização dos valores, aqui mencionadas, consta no Decreto nº 9.396/2018.

12. O Cadastro Único aponta um número de 30.936 pessoas cadastradas em um município com uma população estimada em 46.303 habitantes em 2020.

13. Os dados estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3wp03li>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

14. Número de famílias indígenas beneficiárias do PBF por município, no Amazonas, segundo a base de dados VIS Data, referente ao período de agosto de 2020: São Gabriel da Cachoeira (5.566), São Paulo de Olivença (3.310), Tabatinga (2.749), Autazes (2.608), Santa Isabel do Rio Negro (2.170), Benjamin Constan (1.972), Santo Antônio do Itá (1.920), Barcelos (1.728), Amaturá (1.138), Tonantins (1.061).

segurança alimentar comunitária Yanomami, ao possibilitar um maior acesso ao um mercado de consumo (Soberón, 2014), as inadequações e consequências não planejadas da implementação da política em face dos povos de recente contato (Lima *et al.*, 2016; Silva, 2017), entre outros.

As organizações indígenas na região também foram vozes efetivas que alertaram constantemente nesses últimos anos sobre a falta de adaptação das políticas públicas de transferência de renda e demais benefícios previdenciários na região. Como resultado de um trabalho cooperativo entre a CR Rio Negro da Funai e a FOIRN, foram apresentadas propostas com ações para aperfeiçoamento do acesso às políticas sociais. Entre eles, o dossiê *Direitos indígenas: o que precisa de verdade para funcionar*, apresentado ao MPF em audiência pública (realizada em 2 de março de 2016); além dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas do Médio e Alto Rio Negro (entre 2015 e 2019) (FOIRN, 2020), cujos conteúdos serão tratados adiante.

Por isso, é importante consignar que as inadequações quanto à implementação dos programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, na região do Alto Rio Negro, não começam com a pandemia. E, assim como o PBF, diversas políticas e programas encontram problemas que, de uma forma ou de outra, acabam por atingir a população indígena na região. A função do (re)planejamento das políticas públicas, que deveria conter a parte mais básica que é a constante leitura e adequação à realidade, parece ter sido deixada de lado quando se trata das particularidades e dos problemas enfrentados pelos povos indígenas da região do Alto Rio Negro, assim como a oitiva permanente por meio de sua participação social.

Também não se pode negar que os problemas na região eram há algum tempo já conhecidos pelas estruturas institucionais públicas. Em 2013 e 2013/2014, a exemplo dessas constatações, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário solicitou estudos sobre os efeitos do PBF nas comunidades indígenas. O primeiro, intitulado *Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família para povos indígenas* (Pinheiro, 2014), focou em doze municípios, acompanhando a condicionalidade da saúde indígena. O segundo, *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas* (Verdum, 2016), teve outro viés territorial de análise e atores, detendo-se às percepções, à efetividade e aos resultados da política entre os povos indígenas residentes em sete TIs, entre elas, a TI Alto Rio Negro – que também incluiu famílias indígenas vivendo em contexto urbano da cidade de SGC, procedentes de comunidades da referida TI.¹⁵

15. A TI Alto Rio Negro tem seus limites territoriais fixados nos municípios de SGC e Japurá. Nessa, foram desenvolvidos estudos considerando as presenças das seguintes etnias: Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd'äh, Karapanã, Koripako, Kotiria, Kubeo, Makuna, Miriti-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup'deh. Relevante descrever que a TI Alto Rio Negro tem uma população aproximada de 26 mil indígenas (Brasil, 2020), tendo sido homologada pela Portaria s/n, de 14 de abril de 1998 (Brasil, 2019, p. 38).

Nessa última publicação, embora relatada uma boa percepção do PBF pela população indígena, constatou-se uma “completa incompreensão” dos aspectos do programa pelos beneficiários: “o que todos desejavam, quando o PBF estava em questão, era ‘informação’ e, sobretudo, alguém capaz de resolver seus muitos problemas. Se não, pelo menos indicar o porquê deles e como resolvê-los” (Verdum, 2016, p. 70). Dessa forma, informações desencontradas e opacidade sobre regras e procedimentos pelos próprios funcionários e servidores relacionados à implementação do PBF, como as condicionalidades previstas para percepção do benefício, bem como ausência de campanhas de informação organizadas com a participação com os povos indígenas locais e distribuição ampla de materiais em suas línguas nativas, estão consignadas no estudo como inadequações do programa entre os povos indígenas de SGC.

Outra questão destacada envolve as exigências de documentação para a inscrição no Cadastro Único e desbloqueio do cartão magnético do PBF, indicando que o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani) não tem validade em ambas as situações. O Rani, ainda que instituído pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e realizado em livros próprios da Funai, não substitui o registro civil (Certidão de Nascimento ou Registro Geral – RG) e, igualmente, é insuficiente diante da burocracia estatal (Verdum, 2016, p. 71).

Somam-se a esse contexto a falta de recursos para a execução da política em um município com as dimensões territoriais apontadas, que conta com um número insuficiente de funcionários e veículos (fluviais e terrestres) para a fiscalização das condicionantes. Registrou-se um único Centro de Referência da Assistência Social (Cras) e um único agente operador (Casa Lotérica) para atender as totalidades das famílias cadastradas no município. A figura 1 evidencia as filas rotineiras entre os anos 2015 e 2016 para o atendimento no Cadastro Único e para saque no caixa.

FIGURA 1

Filas para inscrição no Cadastro Único e realização de saque em SGC (2015-2016)

1A – Fila no Cras da cidade

1B – Fila na única casa lotérica



Fontes: Para a figura 1A, CAPYH (2015). Para a figura 1B, Pedro Moutinho (2016 *apud* FOIRN, 2020).

Nesse sentido, pode-se afirmar que as demandas pela ampliação de agentes operadores de saques dos benefícios – seja com instituições de agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), seja por meio de equipes volantes de pagamento (Verdum, 2016, p. 130), adequando-se à área territorial e populacional de SGC –, foram consideradas medidas básicas de qualificação da política na região.

Como decorrência dessa limitação estrutural, uma das consequências sociais em SGC é o intenso fluxo migratório sazonal de indígenas à área urbana da cidade, seja para regularização de alguma pendência, seja para o saque do benefício. Relatos da consultora em realização de pesquisa em campo, consta que,

o acesso ao PBF apareceu associado a “viagens”, ou seja, com a necessidade dos beneficiários indígenas terem que “viajar”. Os dados levantados pela consultora indicam que uma “viagem rápida” varia entre dois e oito dias, isso com o mínimo de paradas e a depender da comunidade considerada. Somando as estimativas mais rápidas de viagem ao tempo mínimo de estadia na cidade, sem contar com possíveis demoras no atendimento e/ou recebimento, estas viagens podem variar entre uma semana a um mês. A experiência da consultora indica que muitas famílias simplesmente não têm condições de fazer tal percurso, ainda mais se considerada a frequência de idas à cidade exigidas pelo Programa Bolsa Família. Outras sequer têm canoas ou motor rabeta para os seus deslocamentos – situação verificada comumente entre as famílias Hupd’äh. (Verdum, 2016, p. 69).

Esse é o caso das dificuldades encontradas pelos povos Hupd’äh e Yuhup’dëh, povos considerados de recente contato, para acessar benefícios sociais do PBF. Diante da falta de domínio das burocracias documentais e até mesmo da língua portuguesa, quando acessam a cidade, esses povos tendem a permanecer acampados por meses em barracas de lonas, no *beiradão* (região à beira do rio próxima ao porto Queiroz Galvão), em condições precárias que acentuam vulnerabilidades e discriminações (Silva, 2017; FOIRN, 2020). Também é o caso do povo Yanomami, por exemplo, que, para acessar os serviços públicos no centro urbano de SGC, permanecem nos chamados *barracões*, casas de apoio mantidas no município pela prefeitura e outras acessadas por diferentes povos, também patrocinadas por instituições eclesiais.

Em outras ocasiões, as dificuldades de acesso às áreas urbanas e o próprio sistema de senhas, muitas vezes incompreendido pelos indígenas, os empurram para um sistema de patronagem, no qual cartões magnéticos permanecem em posse de comerciantes locais que praticam preços abusivos, impondo uma lógica de servidão por dívida (Verdum, 2016, p. 77; Barbará, 2020). Em 2017, essas inadequações foram identificadas no Parecer Técnico nº 6, da Secretaria de Apoio

Pericial do MPF, e, em que pese a ocorrência de operações da Polícia Federal para deter a ilegalidade, as práticas continuam.¹⁶

Em resposta a essas constatações, em 2019, o relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa às TIs foi publicado, indicando a contratação, pelo Ministério das Cidades, de pessoas falantes de línguas indígenas locais, a ampliação do horário de atendimento do Cras, que além de contar com equipes volantes, realizaram viagens às comunidades indígenas distantes. Também se contou com forças-tarefas pelas equipes de Saúde Indígena e a distribuição de cestas básicas para minimizar a insegurança alimentar local; e, ainda, a prestação de esclarecimentos na emissão de documentos civis pelo cartório local, como medidas saneadoras frente à falta de adequação à realidade dos povos indígenas locais.

4 A GESTÃO DOS IMPACTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO ALTO RIO NEGRO PELO PODER JUDICIÁRIO DURANTE A PANDEMIA

Com a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), decorrente da infecção humana pelo coronavírus, em 30 de janeiro de 2020, o MS publicou a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Ao declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), o Congresso Nacional em ato seguinte promulgou Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro (regulamentada pela Portaria MS nº 356/2020), e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março, dispondo sobre as medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional.

A confirmação do primeiro caso de Covid-19 no estado do Amazonas se deu no dia 13 de março de 2020. Por sua vez, em 16 de março de 2020, por meio do Decreto nº 42.061, o estado do Amazonas decretou situação de emergência na saúde pública, passando a adotar a partir disso inúmeras medidas urgentes, temporárias e complementares. E, em 28 de março, por meio do Decreto nº 3/2020, a prefeitura

16. Como exemplo, transcrevemos Barbará (2020, p. 6): “em 2014, uma operação da Polícia Federal em São Gabriel apreendeu uma grande quantidade de cartões magnéticos em posse do dono da lotérica, um ex-vereador da cidade, e um comerciante local dono de oito estabelecimentos na cidade. Havia um conjunto de documentos, fichários com anotações de vendas a crédito para indígenas, comprovantes de pagamentos e saque de benefícios. Os cartões eram de indígenas aposentados, pensionistas e beneficiários do PBF. Apesar da operação da polícia federal, o comerciante em questão não foi mantido preso, e continua apreendendo cartões dos indígenas, além de fazer inúmeras ameaças de morte e até mesmo agressões, como sugerem os incontáveis relatos dos Yuhup a respeito do comerciante, com quem muitos deixaram seus cartões em algum momento”.

de SGC declarou a situação de emergência, instituindo no âmbito municipal o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19).¹⁷

Além de decretos municipais e estaduais interrompendo as viagens de embarcações pelo rio Negro com deslocamentos de passageiros à região, e a suspensão das viagens de servidores municipais para fora do município, outras medidas de isolamento foram adotadas. A exemplo, citamos a publicação, pela Presidência da Funai, da Portaria nº 419, de 17 de março de 2020, estabelecendo como medida de prevenção e propagação do vírus a suspensão de autorizações para entrada nas TIs em todo o país. Não contando com unidades de tratamento intensivo (UTIs), as medidas na região se tornavam indispensáveis diante da reconhecida fragilidade imunológica dos povos indígenas e também da situação de precarização da vida das comunidades indígenas do entorno da cidade e zonas periurbanas – muitas dessas ausentes de saneamento básico e vivendo em moradia precárias. Vale recordar que, de acordo com o IBGE,¹⁸ apenas 11% dos domicílios no município apresentam esgotamento sanitário adequado.

No contexto local, as dificuldades enfrentadas com relação à oferta de serviços à população na região do rio Negro, a exemplo das políticas públicas de educação e saúde, haviam levado à criação do Fórum Interinstitucional de Políticas Públicas, em 2010 – demonstrando que a demanda pela supressão da precariedade da rede de saúde pública já se arrasta por décadas e que sofre com sucessivas epidemias (malária, dengue, por exemplo). O fórum reuniu-se em 19 de março de 2020, contando com a participação de instituições estatais (Distrito Sanitário Especial Indígena – DSEI, Instituto Federal do Amazonas – Ifam, Secretaria Municipal de Saúde de SGC, entre outros), organizações indígenas (FOIRN) e da sociedade civil (ISA), além da Diocese local, tendo como pauta o avanço da pandemia sobre a região.

Foram, desde essa data, consideradas a proibição do acesso de não indígenas às TIs da região, enfatizada a demanda contínua de medicamentos e alimentos e a preocupação da descida dos povos indígenas para a cidade. Essa preocupação com

17. Conforme art. 15, do Decreto nº 3/2020, “fica criado o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19), sob a coordenação do prefeito, com objetivo de estabelecer e divulgar ações de prevenção à transmissão do vírus, composto pelos seguintes órgãos: I. Gabinete do Prefeito; II. Controladoria-Geral; III. Procuradoria-Geral; IV. Ouvidoria-Geral; V. Órgãos de atividades meio: VI. Secretaria Municipal de Administração; VII. Secretaria Municipal de Planejamento; VIII. Secretaria Municipal de Finanças; IX. Secretaria Municipal de Fazenda e Assuntos Fundiários; X. Secretaria Municipal de Saúde; XI. Secretaria Municipal de Educação; XII. Secretaria Municipal do Interior, Produção e Abastecimento; XIII. Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos; XIV. Secretaria Municipal de Assistência Social; XV. Secretaria Municipal de Meio Ambiente; XVI. Secretaria Municipal da Juventude, Desporto e Lazer; XVII. Secretaria Municipal de Cultura e Turismo; XVIII. 2ª Brigada de Infantaria de Selva; XIX. Marinha do Brasil; XX. Funai; ISA; XXI. Ministério Público do Estado do Amazonas e Poder Judiciário; XXII. Distrito Sanitário Especial Indígena – (DSEI/Alto Rio Negro); XXIII. Instituto Federal do Amazonas (Ifam); XXIV. Força Aérea Brasileira (DTCA/SGC); XXV. Conselho Municipal de Saúde; XXVI. Federação das Organizações do Alto rio Negro (FOIRN); XXVII. Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira; XXVIII. Polícia Militar e Civil; XXIX. Hospital de Guarnição de São Gabriel da Cachoeira/AM” (São Gabriel da Cachoeira, 2020).

18. Informação disponível em: <<https://bit.ly/3u6pde0>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

a vinda de indígenas para a área urbana de SGC tem causas definidas e conhecidas, estando em sua maioria relacionadas à migração sazonal de indígenas das áreas de floresta às áreas urbanas para o acesso (regularização cadastral e saque) de benefícios dos programas de transferência de renda, incluindo outros benefícios sociais, como o seguro-maternidade e as aposentadorias, como já descritas anteriormente.

No tocante ainda ao acesso aos benefícios dos programas de transferência de renda, cabe ressaltar as propostas apresentadas pela FOIRN, sediada em SGC, endereçadas à deputada federal Joenia Wapichana, coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Indígenas no âmbito do Congresso Federal, bem como aos representantes do MPF e da Funai e ao secretário nacional de Renda e Cidadania. No box 1, as propostas são transcritas.¹⁹

BOX 1

Propostas apresentadas pelas organizações indígenas do rio Negro em relação ao Auxílio Emergencial e ao PBF para a região

Proposta 1

Suspender os pagamentos diretos às famílias que residem nas TIs em São Gabriel da Cachoeira, do PBF e/ou Auxílio Emergencial, no período da pandemia, transferindo o montante que seria pago a estas famílias a um fundo local, que seria gerido pelo Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao novo coronavírus (Covid-19), instituído por meio do Decreto nº 3, de 18 de março de 2020, para ser destinado às comunidades nas TIs, com os itens que elas necessitem para sobreviver enquanto a pandemia durar (que poderá ser alimentação, materiais de higiene, implementos agrícolas básicos e até gasolina para se deslocarem caso alguém fique doente). O destino dessa renda ao fundo seria provisório enquanto durar o período emergencial em razão da pandemia do novo coronavírus e atenderia melhor a lógica coletiva em que vivem os povos indígenas. Ademais, seria a medida mais eficaz em impedir que as pessoas desçam para a cidade no período em que o isolamento é recomendado.

Em tempos normais, a prefeitura e as demais instituições da cidade de São Gabriel da Cachoeira não possuem recursos financeiros e de pessoas para gerenciar uma grande quantidade de pessoas nas cidades que poderiam vir atraídas pelo Auxílio Emergencial, o que se agrava ainda mais em tempos de crise de uma pandemia. Isso poderia acarretar a contaminação em massa de milhares de indígenas, que ficariam pela cidade sem ter como retornar por diversos dias às suas comunidades para fazer quarentena, e ainda correndo o risco de se contaminar ou de levar o vírus para as suas comunidades.

A proposta da criação de um fundo poderia vir mediante regulamentação da Funai/do Ministério da Cidade, por meio de portaria/resolução conjunta, possibilitando que cada região/município, com TIs em sua jurisdição, possa ter a faculdade de optar pelo modelo convencional de recebimento do PBF e/ou Auxílio Emergencial ou pelo modelo de fundo emergencial aqui proposto.

(Continua)

19. O documento, referente às *Medidas para a segurança alimentar dos povos indígenas do rio Negro durante a crise da epidemia do coronavírus* foi direcionado à deputada federal Joenia Wapichana, coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos Indígenas, ao Procurador da República, do 5º Ofício Cível da Procuradoria da República no Estado do Amazonas (PR/AM), ao secretário nacional de Renda e Cidadania, ao presidente da Funai, ao coordenador da CR Rio Negro, ao diretor de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável (substituto), ao coordenador-geral de Promoção dos Direitos Sociais (substituto) e ao coordenador-geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento, foi assinado pelo diretor presidente da FOIRN, Sr. Marivelton Rodrigues Barros, do povo Baré, em março de 2020. Além de relatar as aglomerações na cidade de SGC, decorrentes das situações já relatadas nesse texto, o documento também apresenta questionamentos e propostas locais diante dos problemas de segurança alimentar e de acesso ao Auxílio Emergencial e ao PBF.

(Continuação)

Considerando que a gestão do fundo seria através de instâncias com a participação de organizações do governo e da sociedade civil, como, no caso de São Gabriel da Cachoeira, o comitê interinstitucional, ficaria garantido que o destino da renda seria para as famílias beneficiárias do programa. Neste caso, as aplicações do fundo seriam planejadas no âmbito da instância citada com fins de abastecer as comunidades das TIs com os itens necessários para o combate à Covid-19, com especial atenção a itens de alimentação, implementos agrícolas básicos e materiais de higiene.

Há que se levar em consideração que, no estado do Amazonas, como em todos da Federação brasileira, já foi decretado estado de calamidade pública em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 (Decreto nº 42.100 do estado do Amazonas, de 23 de março de 2020), sendo também determinado que as autoridades competentes adotem medidas excepcionais, necessárias para combater a disseminação da Covid-19 (novo coronavírus), em todo o território amazonense. No recente Boletim Epidemiológico nº 6, de 3 de abril de 2020, da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), avalia-se que as estratégias de distanciamento social adotadas pelos estados e municípios, contribuem para evitar o colapso dos sistemas locais de saúde, como observado em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Itália, Espanha, China e recentemente no Equador. O mesmo documento recomenda que as Unidades da Federação (UFs) que implementaram medidas de distanciamento social ampliadas devem manter essas medidas até que o suprimento de equipamentos (leitos, equipamentos de proteção individuais – EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde (médicos, enfermeiros, demais profissionais de saúde, entre outros) estejam disponíveis em quantitativo suficiente, de forma a promover, com segurança, a transição para a estratégia de distanciamento social seletivo.

Desse modo, a gestão dos recursos destinados via PBF/Auxílio Emergencial para um fundo emergencial pode apresentar uma alternativa viável para atender aos interesses coletivos das comunidades durante o período da crise de pandemia, para que não lhes faltem suprimentos básicos para manutenção de sua vida, como apontam as recomendações do MS de distanciamento social ampliado. Garantindo que, nesse momento de pandemia, a proteção social e os direitos coletivos sejam preservados em detrimento dos direitos individuais.

Proposta 2

Na impossibilidade da criação de um fundo, em razão da exiguidade do tempo e da previsão de pagamento já imediata, sugerimos a suspensão dos pagamentos diretos às famílias que residem nas TIs em São Gabriel da Cachoeira, do PBF e/ou do Auxílio Emergencial, no período da pandemia, transferindo o montante que seria pago a estas famílias a uma instituição local, que pode ser o Exército, para que, em conjunto, órgãos locais e representantes da sociedade civil disponibilizasse itens e materiais necessários às comunidades indígenas durante o período em que durar a pandemia do coronavírus.

Proposta 3

A suspensão por tempo indeterminado, enquanto durar a pandemia da Covid-19, das atualizações no cadastro do PBF, e a prorrogação do prazo para saque, garantindo que o benefício seja acumulativo, em até seis meses (Auxílio Emergencial e PBF), podendo ser prorrogável, a depender de quanto tempo durar a pandemia do coronavírus no Brasil.

Fonte: FOIRN (2020).

Conhecendo a situação da lentidão decorrente do próprio sistema burocrático e da sua inoperância, o que poderia contribuir para o alastramento da contaminação pelo vírus Sars-COV-2 na região de SGC, o MPF passou a atuar no caso para mitigar os riscos decorrentes das situações de trânsito e permanência da população indígena nas áreas urbanas.

A atuação do MPF, em um primeiro momento, deu-se na elaboração de recomendações aos órgãos do Ministério da Cidadania (MC), especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e à Funai. Em síntese, o MPF recomendou que se estabelecesse a ampliação do prazo para saque do BPF e do Auxílio Emergencial, aumentando para seis meses (passível de prorrogação por período igual período ou enquanto perdurar a pandemia), e que, após consulta às organizações indígenas e instituições indigenistas estatais

locais (CTL da Funai no Alto Rio Negro), se desse o escalonamento de datas para realização de saque de benefícios como forma de impedir aglomerações.

Desde a declaração de emergência de saúde pública, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, atuante na temática de populações indígenas e comunidades tradicionais, havia recomendado a implementação das medidas previstas na Portaria Conjunta MS/Funai nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, quais sejam: a elaboração de um Plano de Contingência para Surtos e Epidemias e a ativação de uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões (Recomendação nº 1/2020/6aCCR/MPF). Esta recomendação foi reforçada com as Recomendações nº 11/2020/MPF e 6/2020/6aCCR/MPF. Assim, somada à Recomendação Legal nº 4/2020, também de 13 de abril de 2020, do 5º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas (PR/AM), as inadequações quanto à gestão e implementação do PBF e do recém-instituído Auxílio Emergencial passam a ser consideradas. Também foram tecidas recomendações aos órgãos do Ministério da Cidadania e ao DSEI Alto Rio Negro, no sentido de que adotassem e viabilizassem todas as alternativas de percepção do PBF e do Auxílio Emergencial, a serem executadas conforme diálogo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle. A seguir o teor da Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF (MPF, 2020) em relação à atuação do governo federal na gestão do PBF e do Auxílio Emergencial aos povos indígenas.

Aos órgãos do Ministério da Cidadania, especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, que:

- Estabeleçam a ampliação do prazo para saque dos benefícios do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, por mais seis meses, podendo ser prorrogado por igual período ou pelo período que durar a pandemia do novo coronavírus no Brasil, nos termos do art. 24, §1º do Decreto nº 5.209/2004;

- Indiquem, após consulta às organizações indígenas e à Coordenação Técnica Local da Funai no Alto Rio Negro, o escalonamento de datas para realização de saque de benefícios por grupos extremamente limitados nas cidades, de uma forma a impedir aglomerações em relação a essa opção de saque;

Aos órgãos referidos do Ministério da Cidadania, à CR Funai e ao DSEI Alto Rio Negro, que adotem e viabilizem todas as alternativas de percepção do benefício Auxílio Emergencial abaixo indicadas, a serem executadas conforme diálogo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle:

- Garantia de pagamento nas localidades mais próximas das aldeias, assegurando-se a estrutura bancária necessária, tendo como referência os pelotões de fronteira ou centros de mídia da Seduc/AM nas comunidades e aldeias, e por meio de aplicativos que possibilitem o acesso ao recurso mesmo sem conta bancária (como por exemplo por meio da iniciativa Fintech “Trocados Coronavoucher”);

- Destinação dos recursos de uma gama de beneficiários que assim o desejarem a uma conta específica (por meio de fundo específico, ou por transferência direta a

instituição pública ou associação indígena), cuja destinação dependerá de prévia deliberação dos grupos envolvidos, com acompanhamento dos órgãos de controle e da Funai, bem como prestação de contas periódica;

- Instalação de logística nos pelotões de fronteira que disponibilize caixas eletrônicas para pagamento descentralizado do referido benefício;

- Facilitação de procedimentos que impliquem a adoção de procurações simplificadas para recebimento do Auxílio Emergencial e/ou Bolsa Família, com poderes específicos para o seu recebimento, a exemplo do que já é previsto no art. 23-A, §1º e §2º, do Decreto nº 5.209/2004, mediante processos informativos e dialógicos prévios com as organizações indígenas e obediência, sempre que possível, ao art. 6º da Convenção;

(...)

Aos Correios e agências bancárias:

- Que se abstenham de devolver cartões bancários ou de benefícios endereçados não retirados pelos titulares no período regulamentar, enquanto permanecerem as restrições de circulação determinadas pelas prefeituras e governos estaduais;

Aos órgãos referidos do Ministério da Cidadania (Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania), à Presidência da Funai e à CR Funai Alto Rio Negro, ao DSEI Alto Rio Negro, ao estado do Amazonas e ao município de São Gabriel da Cachoeira e à 2ª Brigada de Infantaria de Selva que:

- Adotem medidas para difundir informação de maneira objetiva e acessível às comunidades indígenas quanto à necessidade de permanência nas aldeias, observados modos de vida e idioma próprios, para que seja garantida a confiabilidade e a utilização de informações para planejamento de ações de atenção à saúde, assistência social e acesso aos benefícios sociais;

- Estruturem os sistemas de informação de radiofonia nos locais de acesso remoto e dificuldades de comunicação, com a aquisição de equipamentos e instalação de linhas de transmissão onde for necessário. (MPF, 2020).

Por meio do Ofício nº 73/2020, do Ministério da Cidadania, de 8 de abril de 2020, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania informou que a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, havia suspenso os bloqueios e cancelamentos de benefícios do PBF, dada a situação de emergência em saúde pública de importância nacional, sem que com isso fossem ampliados os prazos para o saque do benefício de noventa dias ou se atendessem às solicitações a fim de adequar a gestão dos programas de transferências de renda (PBF e Auxílio Emergencial) à realidade local no contexto de pandemia do Sars-COV-2.

Essa exigência de dilação do prazo de saque foi considerada medida de extrema relevância, já que visava a diminuição dos efeitos da “inevitável aglomeração dos interessados que buscarão o direito ao Auxílio Emergencial, além do já esperado

fluxo para saques do Programa Bolsa Família” (MPF, 2020, p. 7).²⁰ Isso porque é prática de muitos beneficiários indígenas da região não sacar os valores mensalmente, pois nem todos os povos detêm condições (financeiras, de transporte etc.) de se deslocar mensalmente ao centro urbano de SGC. O receio da perda dos valores diante do isolamento social imposto acumulava-se nessas complexas situações.

Após inúmeras tratativas que resultaram insatisfatórias às soluções demandadas e constatando que as inadequações dos programas à realidade e ao contexto social, cultural e logístico de SGC estariam forçando os povos indígenas ao não cumprimento do isolamento social em suas aldeias (Justiça... 2020), submetendo-os a filas e tumultos para o saque dos benefícios na única casa lotérica da cidade, o MPF ingressou com ações civis públicas (ACP)²¹ para garantir, entre os pedidos, a prorrogação do prazo de saque dos benefícios, bem como adequação na forma de pagamento resguardando o distanciamento social no contexto da região do Alto Rio Negro.

Como resumiu o juízo federal, por meio de ACP, o que se fez premente é a adoção de medidas que limitem, de forma efetiva, os deslocamentos desses indígenas aos centros urbanos, diante do evidente perigo de contaminação e disseminação da Covid-19 e da omissão do poder público em propiciar o acesso aos programas de transferência de renda. Nesse sentido:

Em verdade, o que o Ministério Público Federal busca com o ajuizamento da ação é suprir suposta omissão do poder público em propiciar a busca equilibrada pelo Auxílio Emergencial, evitando um dano maior decorrente da aglomeração que se mostra como fato notório. Em questões de políticas públicas, a atuação do Judiciário somente se justifica quando houver omissão configurada por quem deveria adotar as medidas de suporte, sob pena de se caracterizar ofensa ao princípio da separação dos poderes. No caso concreto, segundo a análise perfunctória própria do momento processual, essa omissão se evidencia, não só pela aglomeração que se coloca como uma realidade evidente e lamentável no município de São Gabriel da Cachoeira, onde já há casos comprovados de contaminação pelo novo coronavírus, inclusive 3 (três) mortes, entre as quais 2 (dois) são de indígenas (segundo dados obtidos quando da interposição deste recurso, com possibilidade de o quadro ter sido alterado para pior, diante da rapidez da propagação e letalidade em alguns casos); mas também pela

20. O período de validade da parcela do Auxílio Emergencial, nos termos do art. 10, inciso V, do Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020, é de noventa dias, considerada pelo MPF, portanto, inadequada “à realidade dos povos indígenas que vivem em regiões de acesso remoto, como no estado do Amazonas, podendo gerar a descida dos povos indígenas à cidade ainda durante a crise de pandemia da Covid-19” (MPF, 2020, p. 7).

21. A primeira ACP mencionada tramitou na 1ª Vara Federal no Amazonas, autos nº 1008934-64.2020.4.01.3200. Posteriormente, foi protocolada a segunda ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, em tramitação na tramitação na 3ª Vara Federal no Amazonas, referente ao Auxílio Emergencial. E, por fim, distribuído por dependência, aos autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, uma terceira ACP, visando “resguardar público mais amplo, qual seja, de comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais em todo o Estado do Amazonas”.

ausência de respostas às providências solicitadas administrativamente pelo Ministério Público Federal, materializadas na Recomendação no 4/2020 e na Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF (ID 53921087). Não se olvida que medidas estão sendo adotadas, entretanto, diante da notoriedade das aglomerações vivenciadas no município, mostram-se de eficácia reduzida quanto à prevenção da doença ao permitir que filas enormes se façam uma constante na comunidade, na busca do Auxílio Emergencial em foco. Observa-se que a Secretaria de Estado de Saúde tem promovido planos especialmente direcionados ao tratamento dos infectados, mas faltam diligências de natureza preventiva.²²

Com a judicialização das demandas dos povos indígenas pelo MPF do Amazonas, acumulam-se atualmente várias decisões favoráveis aos pedidos realizados, fixando inclusive multa diária às instituições constantes no polo passivo por incumprimento. Impostas de forma compulsória pelo Poder Judiciário, a gestão dos impactos dos PBF e do Auxílio Emergencial se definiram, em resumo, nos termos expostos no box 2.

BOX 2

Síntese das decisões proferida pela Justiça Federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ao analisar os pedidos da ACP proposta pelo MPF, em tutela de urgência (2020)

Prorrogação do prazo para saques do benefício Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, estabelecendo a possibilidade do saque por mais seis meses (180 dias).

Adequação do aplicativo destinado ao acesso ao Auxílio Emergencial, Caixa Tem, no prazo de quinze dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio, adicionalmente, via internet, pelo *site* ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por mensagem de texto (SMS) ou meio telefônico; bem como adoção das demais medidas citadas no Despacho nº 78/2020 do próprio Ministério da Cidadania para facilitação e adequação do acesso em áreas remotas.

Adoção, no prazo de quinze dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao Auxílio Emergencial, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias, comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos, como, por exemplo, as elencadas no item II da Recomendação nº 01/2020/6aCCR/MPF, ou outras que atinjam referido objetivo, ou seja, que não obriguem os povos indígenas a se deslocarem aos centros urbanos para acesso aos benefícios a que têm direito.

Prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários, em especial do salário maternidade e pensão por morte, por mais noventa dias além do prazo já previsto (prorrogável por igual período em caso de continuidade da pandemia), de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes da pandemia.

Finalização de elaboração e divulgação, no prazo de cinco dias, nos termos do exposto no Despacho nº 78/2020 do próprio Ministério da Cidadania (anexo), de material informativo sobre o Auxílio Emergencial voltados para indígenas e outros Grupos Populacionais Tradicionais Específicos (GPTE), especialmente os que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, com orientações sobre os principais obstáculos que essas famílias podem enfrentar para acessar o auxílio, seguindo a recomendação de isolamento ou distanciamento social para evitar a contaminação de indivíduos e comunidades pelo novo coronavírus, já constando neste material os meios alternativos de acesso aos benefícios e Auxílio Emergencial a partir das próprias aldeias e comunidades, a desnecessidade de deslocar-se à cidade enquanto perdurar a pandemia e o cronograma de entrega das cestas básicas em cada região ou território indígena.

(Continua)

22. TRF1, Agravo de Instrumento, autos nº 1012930-67.2020.4.01.0000. Disponível em: <<https://bit.ly/3wOWj4N>>.

(Continuação)

a adoção de providências necessárias à realização urgente de mutirão a ser realizado na próxima data de pagamento do Auxílio Emergencial na cidade de São Gabriel da Cachoeira, que se iniciou a partir de 24 de agosto de 2020, a fim de que se evite aglomeração e maior possibilidade de contaminação pela Covid-19.

Por fim, também se deferiu o pedido de ingresso na ação da FOIRN.

A concretização dessas medidas fica sob a responsabilidade conjunta da União, da Caixa Econômica Federal, do INSS, da Funai e das instituições municipais e estaduais com atribuição para adoção de providências de descontingenciamento durante a pandemia, com suporte do Ministério Público Federal, sob pena de omissão e descumprimento desta decisão.

À Caixa Econômica Federal que providenciasse, em cinco dias:

o atendimento à população indígena de forma descentralizada (mantenha um local para atendimento exclusivo aos indígenas)

a destinação de maior quantidade de funcionários, no mínimo 1 (um), para atendimento exclusivo à população indígena (diferentemente da permanência de apenas uma funcionária para atendimento da população da cidade e da população indígena), conforme noticiado nos autos, de forma a limitar a permanência dos indígenas nas filas de esperas a suficiência do número de cédulas para pagamento dos indígenas que comparecerem aos postos de atendimento, haja vista não ser razoável que se permita a situação de deslocamento do indígena sem o correspondente repasse dos valores devidos por falha de previsão adequada.

Fontes: ACP, autos nº 1008934-64.2020.4.01.3200, 1ª Vara Federal do Amazonas; ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, 3ª Vara Federal; e ACP, autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200, 3ª Vara Federal.

Relevante destacar que as decisões, proferidas inclusive em instâncias distintas, fixaram multas à União e às instituições envolvidas para o caso de descumprimento. Ao se tensionar por meio do Judiciário a gestão dos impactos da pandemia nos programas de transferência de renda, buscava-se gerar uma urgência e prioridade na ação pública do governo federal em fornecer respostas aos problemas relatados. Nem mesmo a fixação de multas variando entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil contra a União e à Caixa, especialmente, obstou seu descumprimento diante da letargia (logística, operacional etc.) para se evitar aglomerações da população indígena na cidade de São Gabriel da Cachoeira, em busca do recebimento do Auxílio Emergencial e de benefícios previdenciários.

Nesse sentido, a ineficiência governamental não apenas potencializou a proliferação da Covid-19 na região, que sequer conta com centro de terapia intensiva (CTI),²³ como causou danos ao erário público ao suportar a desqualificação na atuação estatal na política indigenista.

Na questão do aumento da capacidade de SGC para prestar atendimento médico à população, os esforços devem-se à articulação local, sobretudo, da sociedade civil. Em julho de 2020, um centro de acolhimento para pacientes de Covid-19 dos Médicos Sem Fronteiras (MSF) foi inaugurado na cidade como resultado da atuação Comitê Interinstitucional de Enfrentamento e Combate ao Novo Coronavírus em São Gabriel da Cachoeira (Em São Gabriel..., 2020).

23. SGC conta com três unidades básicas de saúde para atendimento de pacientes Covid-19. Na cidade há apenas o Hospital de Guarnição do Exército (HGU) que, embora disponibilizasse à população alguns leitos e respiradores, não conta com CTI. Diante de uma estrutura hospitalar que não dispõe de leitos de UTI, todos os pacientes em estado grave devem ser transportados por via aérea à cidade de Manaus, que é reconhecida nacional e internacionalmente pelo colapso do Sistema Único de Saúde (SUS).

Outras organizações da sociedade civil, como os Expedicionários da Saúde (EDS) e o Greenpeace, seguem atuando no suporte diante de uma tragédia anunciada.

Transcorrido um ano do caso, a ação judicial pouco efeito teve sobre o isolamento e a contenção de casos na região. Entre o primeiro caso registrado de contaminação na cidade, em 26 de abril de 2020, a janeiro de 2021, SGC contabilizava oitenta óbitos e mais de 6 mil casos confirmados de Covi-19. Conforme informações do ISA, somente no primeiro mês, de 26 de abril a 26 de maio de 2020, registrou-se 741 casos e 21 óbitos (Pandemia..., 2021).

Atualmente, a tímida vacinação dos indígenas em SGC, por meio do Programa Nacional de Imunização (PNI) está em curso, uma vez que os povos indígenas foram incluídos como grupos prioritários, sem que quaisquer outras medidas efetivas tenham sido implementadas. A vacinação dos povos indígenas de SGC está sendo realizada nas aldeias em parceria com os DSEIs Alto Rio Negro e Yanomami, e para os que estão em áreas urbanas, ou seja, fora de Tis, a vacinação segue por meio da Secretaria Municipal de Saúde de SGC.

Sobre as filas na única casa lotérica da cidade, elas permanecem e, embora algumas medidas tenham sido adotadas, a aglomeração persiste.

5 FILAS, MÁSCARAS E AGLOMERAÇÕES

“Já ouvi muitos relatos da boca de meus avós, tios, tias e meus pais sobre o sarampo, a catapora e a coqueluche dos tempos dos seringais. Ao anoitecer, na hora da comida, eles começavam a contar os acontecimentos do passado. Lembro muito bem quando eles falavam que tinha sido o pior momento da vida deles. Eles faziam um buraco enorme e ali colocavam cinco, seis, sete pessoas, pois estavam cansados de fazer covas” (Baniwa, 2020).

Os povos indígenas foram atingidos por sucessivas epidemias que dizimaram grupos e etnias inteiras, muitas delas foram propagadas pelos próprios serviços públicos de proteção (Vilaça, 2020).²⁴ A pandemia da Covid-19 ensejou uma série de medidas emergenciais, entre elas a de isolamento e a instituição dos auxílios emergenciais. Como todos os cidadãos, os indígenas vivem a experiência de usuários de forma bem diversa dos funcionários que prestam os serviços.

24. Ver também Gomes (2017, p. 115-116).

Os indígenas, como usuários que se utilizam dos serviços públicos para adquirir bens e satisfazer necessidades, engajam-se em relações com a administração pública. Nesse caso, nos interessa a relação direta, a ida até guichê para receber o auxílio. São cidadãos a quem o Estado deve prestações e proteção, tanto do ponto de vista da segurança alimentar, quanto econômica e sanitária.

A pandemia acirrou conflitos e visibilizou deficiências e disfunções habituais do serviço público. É conhecido o racismo estrutural que caracteriza as relações da administração com povos indígenas e grupos populares, bem como as práticas de vinculação de recebimentos de benefícios com compras casadas, no caso de empreendimentos privados ou no caso de casas lotéricas, de serviços ofertados por elas.²⁵ A vinculação de grupos vulneráveis a dívidas é bem descrita pela literatura. Não é caso, aparentemente, na situação em foco, mas é necessário lembrar as discriminações habituais ligadas à presença de estereótipos relacionados a diferentes premissas culturais e formas de autoapresentação dos indivíduos desses grupos (roupas, gestos, postura corporal etc.), das elocuições, vocabulário, tons e barreiras linguísticas.

A modernização e a melhoria dos serviços demandam ações de correção e, especialmente para os povos indígenas, de escuta e concertação das ações e estratégias.

Entretanto, a análise da ação pública pode passar por vários caminhos, veredas e atalhos. A narrativa das seções 2 e 3 mostra como os atores em interação desenharam algo e como a ideia de implementação é sempre avaliada pelas escolhas normativas realizadas. Nossa hipótese é explorar outras possibilidades para além de uma sociologia das ausências, que inspira esse tipo de análise.

A figura 2 apresenta fotos de aglomerações de pessoas, em sua maioria indígenas. Trata-se das conhecidas filas para recebimento de auxílios, mas agora, durante a pandemia. Muitos que aparecem ali estão desprovidos de máscaras, desconsideram ou desconhecem medidas de afastamento e nem demonstram qualquer pretensão de distanciamento pessoal, consideradas ações básicas de enfrentamento à Covid.

25. A referência é ao seguinte relato: "A ocorrência de dar troco em balinhas, mas, principalmente, em 'raspadinhas' acontece com regularidade. Os que se recusam a receber a 'raspadinha', em geral, sofrem assédio neste sentido, quando a entrega não é já automática. Muitos supunham também que faziam parte do benefício social, sendo obrigatórias. Desse modo, têm sido, em um ou outro caso, sistematicamente impelidos a aceitar as raspadinhas como parte do pagamento do benefício social". (Verdum, 2016, p. 76).

FIGURA 2

Filas para saques dos benefícios de transferência de renda em SGC durante a pandemia

2A – Aglomeração na frente da casa lotérica



2B – Fila na casa lotérica



2C – Pessoas aguardam desde a madrugada para receber o recurso próximo à agência lotérica



Fontes: Para a figura 2A, Instituto Socioambiental, disponível em: <<https://bit.ly/3lqMQLU>>. Acesso em: 26 nov. 2020. Para a figura 2B, Hiel Levy, disponível em: <<https://bit.ly/3cLAoIV>>. Acesso em: 26 nov. 2020. Para a figura 2C, Paulo Desana/Dabakury/Amazônia Real, disponível em: <<https://bit.ly/3vCs1le>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Descrever as presenças na implementação de políticas públicas seria fazer uma sociologia da ação, considerando a densidade das relações entre usuários e administração. Nesse caso, não deslocaremos completamente a análise da sociologia das ausências, mas gostaríamos de discutir as imagens (figura 2), apontando-lhes presenças, atitudes e comportamentos.

Valendo-se de John Searle (2001) para explicitar a complexidade da ideia de regra e norma, a descrição dos sentidos da fila e a compreensão do resgate do Auxílio Emergencial alcançam outros contornos. A distinção é relativamente clara e útil para a compreensão dos limites entre normas culturais que orientam as práticas, previstas ou não em protocolos formais como a etiqueta – e outras que definem e mudam comportamentos.

A compreensão do comportamento de usuários e da administração pública exige a compreensão do trânsito ou da transformação de uma noção na outra. Senão, vejamos a definição que dá Searle.

Quero esclarecer uma distinção entre dois classes diferentes de regras que denominarei regras reguladoras e regras constitutivas. Para começar, poderíamos dizer que as regras reguladoras regulam formas de conduta existentes independentemente ou anteriormente; por exemplo, muitas regras de etiqueta regulam os relacionamentos interpessoais que existem independentemente das regras. Mas as regras constitutivas não regulam meramente: elas criam ou definem novas formas de comportamento. As regras regulatórias assumem caracteristicamente a forma de, ou podem ser parafraseadas como, imperativos; por exemplo: ao cortar alimentos, mantenha segurada a faca com a mão direita. Algumas regras constitutivas assumem uma forma totalmente diferente; por exemplo: um xaque-mate é feito quando o rei é atacado de forma que nenhum movimento o deixe sem ataque. (Searle, 2001, p. 42-43, tradução nossa).²⁶

As regras reguladoras orientam e dão direção ao comportamento preexistente dos atores sociais. Os indígenas, mas evidentemente não apenas eles, dão significados para a socialização, aproximação social, conversação, troca de coisas e palavras de forma livre.

As regras de isolamento, o afastamento social, o uso de máscara e a higienização são regras reguladoras que visam à redução de risco de contágio da covid-19. Significa redirecionar orientações habituais de socialização e contato. Isso vale para a organização do comportamento da administração pública e das lotéricas, que devem ajustar seus protocolos de organização do atendimento e das filas.

As regras constitutivas criam condições, são regras do jogo, as quais também se ligam à modificação da ação e que condicionam os comportamentos, mas têm outra forma. São analíticas, bastando a existência de definições ou critérios suficientemente claros. Por exemplo, regras que preveem critérios de elegibilidade que sejam preenchidos pelos indivíduos (ou público beneficiário) são constitutivas. Caso indivíduos ou grupos tenham características que correspondam às regras, passam a ser público beneficiário e sujeitos de direito. Ademais, os benefícios se constituem em direitos independentemente de qualquer outra condicionante prática.

26. No original: "Quiero clarificar una distinción entre dos clases diferentes de reglas que denominaré reglas reguladoras y reglas constitutivas. Estoy bastante seguro de la distinción, pero no encuentro fácil el clarificarla. Para comenzar, podríamos decir que las reglas reguladoras regulan formas de conducta existentes independiente o antecedentemente; por ejemplo, muchas reglas de etiqueta regulan relaciones interpersonales que existen independientemente de las reglas. Pero las reglas constitutivas no regulan meramente: crean o definen nuevas formas de conducta. Las reglas reguladoras toman característicamente la forma de, o pueden ser parafraseadas como, imperativos; por ejemplo: cuando cortes alimentos, mantén agarrado el cuchillo con la mano derecha. Algunas reglas constitutivas toman una forma completamente diferente; por ejemplo: se hace un jaque-mate cuando el rey es atacado de tal manera que ningún movimiento lo dejará in atacado".

QUADRO 1
Instrumento de políticas públicas

| Regras-instrumentos | Ações | Deficiências | Consequências |
|---------------------|--|--|---|
| Reguladoras | Isolamento social, distanciamento, evitação de aglomerações, uso de máscaras e higienização. | Comunicação, baixa participação indígena na elaboração, desconsideração de situações gerais e singulares. | Desconsideração das situação de moradia, deslocamentos em grupos para as cidades em situação de aglomeração, acampamentos em grupo, aglomeração nas casas de apoio à saúde indígena (Casai), filas, uso aleatório de máscaras, baixa legitimidade das medidas de distanciamento social. |
| Constitutivas | Auxílio Emergencial. | A localização das casas lotéricas responsáveis pelo saque na sede dos municípios e distantes das aldeias exigiu deslocamentos. O baixo número de postos de atendimento e de atendentes. O reduzido horário de atendimento. As barreiras da língua. A exigência de documentação que não se adequa à realidade indígena. | Aglomerações, contatos pessoais e interétnicos, exposição a riscos. |

Elaboração dos autores.

Isolamento social e auxílios emergenciais são instrumentos de política pública desenhados por regras reguladoras e constitutivas. O primeiro (associado ao conjunto de elementos de comportamentos desejados) direciona-se a diminuir riscos de contágio e o segundo, obriga o poder público, através de critérios analíticos e bem delimitados, a proteger indivíduos contra a perda de renda. Os dois grupos de ações correspondem às regras reguladoras e constitutivas e são interdependentes.

O poder público e seus agentes devem entregar os serviços ou benefícios previstos pelas regras constitutivas e adotar as medidas para que as regras reguladoras de fato mudem comportamentos próprios e induzam comportamentos de outros. Nesse sentido, a política de combate à pandemia foi caótica, inclusive há suspeitas de que o primeiro contágio de indígena foi causado por agentes do próprio sistema de saúde; por seu turno, a lei do Auxílio Emergencial não previu medidas para evitar o contágio e, com isso, estimulou aglomerações, sobretudo pela necessidade e incentivo aos deslocamentos de indígenas até as cidades para sacar benefícios.

O isolamento e o distanciamento são claramente parte de regras reguladoras. Não cabem ambiguidades na enunciação dessas regras para que se possa orientar a ação. Não cabe ambiguidade por parte dos agentes públicos na adoção das regras reguladoras no momento da oferta de serviços. As duas regras citadas são seguidas de outras regras reguladoras, como o uso de máscaras, a higienização das mãos com álcool, o distanciamento e a evitação de aglomerações sociais.

Os auxílios emergenciais podem ser considerados como regras constitutivas; dadas certas premissas legais de elegibilidade, as instituições devem funcionar

para a minimização da perda de renda e como alternativa contra a pobreza e a insegurança alimentar. A implementação nesse caso deve ser garantida pelos órgãos públicos, com organização do acesso, através de gestão de fluxos de pessoas, oferta de funcionários e serviços adequados e garantias institucionais para que as regras reguladoras sejam seguidas.

Portanto, há uma interação entre os dois tipos de regras que é condição para o funcionamento dessa política específica. Já vimos anteriormente, os desencaixes e as inadequações da ação pública. Empiricamente, o que se viu foi a insuficiência de pessoal, a limitação de saques, o que incita a sucessivas voltas ao guichê e, sobretudo, a ausência de estratégias que evitassem aglomerações. Os atores da sociedade civil (indígenas e outros) e os órgãos públicos têm diferentes engajamentos em relação às regras reguladoras e constitutivas.

O ponto de encontro dos comportamentos mútuos, das intersecções de regras constitutivas e reguladoras, do ator público e seus agentes e dos indivíduos dos povos indígenas tem como resultantes as imagens registradas nas figuras 1 e 2. A fila das fotografias mostra que o comportamento dos usuários é o comportamento habitual. Comportamento de proximidade, relaxamento, conversa e interação face a face sem preocupações adicionais de uso da máscara, afastamento ou evitação de aglomerações. São indígenas aparentemente de várias etnias e se aglomeraram na porta da lotérica para recebimento do Auxílio Emergencial ou de outro benefício.

A interação entre regras constitutivas e reguladoras é evidente, mas basicamente mostra que as regras reguladoras não conseguiram reorientar comportamentos, deficiência fortalecida pela ação institucional e por suas incapacidades organizacionais, na melhor das hipóteses, ou descaso aberto aos riscos de contágio da Covid-19. A adesão das instituições a regras constitutivas tem o condão de reorientação de comportamentos, mas, no caso do isolamento e os múltiplos protocolos, estes devem conter orientações claras.

Parte do uso dos serviços públicos durante a pandemia exigiu, no contexto de isolamento social, a presença de indígenas na administração, em serviços bancários e nas casas lotéricas. Por sua vez, também implicaram deslocamento de ações volante do serviço público até aldeamentos. Cabem considerações a respeito das condições de interação entre as regras reguladoras, constitutivas e a cultura. A reflexão a respeito dos instrumentos e mesmo do desenho e da formulação de regras regulatórias deveria considerar algumas questões que nos parecem relevantes.

5.1 Comunicação e compreensão das regras regulatórias

Questão central que se coloca diante dos povos indígenas, enquanto beneficiários, é a necessidade de atenção e comunicação, não só pelas diferenças linguísticas, mas também pelas diferenças culturais. Essa característica exige treinamento específico,

tempo e maior esforço de atendimento que demandam ações estratégicas e de planejamento diante da demora no atendimento individual, filas e, no caso do contexto da pandemia, contágio por exposição prolongada e proximidade.

Deve-se assinalar que as informações oferecidas pelo poder público no período da pandemia não foram apenas desconstruídas e objeto de dúvidas, na verdade ofereceram possibilidade de interpretações dissonantes. O ator público sabe que sempre há essa possibilidade e, a par disso, deve tomar medidas e precauções. As informações não podem ser elípticas ou ambíguas. A administração também não deve supor que as informações são difundidas e que são traduzidas uniformemente, sobretudo para indivíduos de culturas diferentes e com pouco ou quase nenhum domínio da língua hegemônica. A recepção é um processo de tradução e pode ampliar as ambiguidades das regras de conteúdo imperativo.

5.2 Participação e conflito

No caso dos indígenas de diferentes etnias, não se deve ignorar a necessidade de respostas particulares para demandas específicas. As consultas por diferentes mecanismos institucionais, formais ou não, através de questionários, reuniões ou fóruns apropriados de discussão, são instrumentos absolutamente necessários para a criação de uma compreensão comum das regras.

Os processos de decisão que levem em consideração pontos de vista, situações, percepções e necessidades diversas reúnem condições para a implementação mais efetiva e adequada, além de minimizar os riscos da incompreensão.

Na ausência de qualquer mecanismo de concertação e na falta de reconhecimento mútuo entre atores e de suas necessidades, qualquer decisão que envolva conhecimento mais detalhado das condições da ação fica comprometida, significando certo nível de discricionariedade com relação às necessidades locais e na compreensão dos problemas a serem enfrentados, o que impacta na qualidade global da ação pública.

A dinâmica cultural, territorial e a organização da ação pública devem ser consideradas com variáveis quando a razão é a redução de riscos epidemiológicos e resposta a direitos. Os indígenas da região se deslocam em geral em grupos familiares, a distâncias enormes, utilizando meios de transporte lentos.

5.3 Distância social: os beneficiários e a administração

As dificuldades que surgem do não reconhecimento mútuo entre indivíduos de povos indígenas e a administração expressam as distâncias sociais entre o poder público e os usuários, o que, no caso das políticas indigenistas, amplifica as acusações de ignorância, falta de cultura, educação etc. por parte dos funcionários, e de omissão, descaso e desconhecimento com a aparelhagem burocrática estatal por partes dos indígenas.

A administração é ponto de encontro, mas é divisor entre experiências institucionais e visões de mundo muito variadas e até agônicas. É na situação de encontro que os indivíduos dos povos indígenas estruturam percepções sobre os tipos de Estado e serviço que o poder público é capaz de destinar-lhes. É o que podemos chamar de partilha do mundo, isto é, construção, distribuição e estabelecimento de distâncias entre sujeitos sociais.

As relações entre os indígenas e a administração não são apenas funcionais, mas políticas. As relações entre administração e indígenas na situação de normalidade e de pandemia sinalizam formas políticas de construção de sujeitos entre usuários, cidadãos, administrados, clientes ou beneficiários (Dubois, 2019, p. 106). Não é incomum constatar assimetrias e discriminação negativa de indivíduos de povos indígenas nas suas relações com a administração.

5.4 Os significados locais dos serviços assistenciais

As ações assistenciais são paradoxais. De um lado, direito e, de outro, técnicas de cooptação, na qual determinadas ações alcançam, como resultado prático, sentidos e efeitos contrários e até insidiosos às culturas indígenas. Seriam cavalos de Tróia.

Não precisamos optar por uma interpretação, mas podemos sinalizar que a burocracia não é anônima nem neutra com relação aos indígenas. Em entrevistas destinadas a compor estudos, servidores da Funai chamam a atenção para o fato de que o assistencialismo, especialmente o das cestas básicas e transferências mínimas, mesmo considerando sua importância econômica e para a segurança alimentar, seriam formas de cooptação e administração de populações.

A noção de tutela e proteção de direitos é ambígua. Ao mesmo tempo que é instrumento de proteção, relativiza processos políticos de construção de autonomia. Entretanto, não cabem ambiguidades quanto às ações de combate ao contágio e cura da Covid-19. Seja qual for o sentido do assistencialismo, a ação pública deve seguir as regras reguladoras e constitutivas.

5.5 As limitações da administração

As ideias de transparência, participação, comunicação clara e fortalecimento institucional atravessam a administração pública, mas nem por isso elas conseguem organizar de forma plena e em todas as situações as atividades e as relações entre instituições e usuários.

Em todo o caso, deve-se notar os efeitos da precarização da administração e dos serviços associados. As transformações e a reformulação do atendimento público para que se torne remoto têm descuidado da acessibilidade a públicos específicos.

A linha geral é que produtividade, agilidade e redução de custos são objetivos desejáveis. Todos podemos concordar, mas não há como admitir o enfraquecimento da administração pública em nome da eficiência e da produtividade.

Por seu turno, é possível constatar que o recrutamento e as distâncias sociais entre funcionários e público trazem consequências para o atendimento e, inclusive, para o tempo em que cada indivíduo fica na agência. O aumento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, a instabilidade normativa, a redução de quadro de pessoal e o enfraquecimento no *ethos* do serviço público podem ser, por analogia, relacionados aos problemas percebidos em São Gabriel da Cachoeira.

5.6 Implementação deficitária: enfraquecimento do serviço público

Os descuidos e a confusão das orientações na implementação das políticas públicas indigenistas parecem ser parte da própria lógica ou das modalidades de atuação estatal. Não há discrepância entre os planos e as orientações governamentais e os processos de implementação. Todos, ou melhor, cada um faz o que é necessário e possível. Não há um compromisso em tornar as orientações gerais inoperantes, evitar despesas ou reprimir demanda por benefícios. Diante das capacidades disponíveis, cada um simplesmente mobiliza recursos cognitivos e de gestão fazendo-os funcionar da melhor forma em cada situação. O problema são exatamente as capacidades, mas na orientação política, no descomprometimento com o fortalecimento de capacidades estatais.

Essas características são favoráveis à mobilização e legitimação de diferentes atores, entre eles o MPF e as instâncias jurisdicionais. O vocabulário da omissão é genérico o bastante e dá instrumentos para a atuação do MPF. É interessante que esses atores recolocam no jogo uma série de medidas racionais, tentando corrigir as deficiências da ação. A gravidade da situação epidemiológica desautoriza qualquer ironia, mas as orientações são afirmações de comandos, regras e muito mais do mesmo que já estava previsto, com um senso de urgência absoluto e com um sentido de acusação das omissões, falhas, faltas ou incapacidades do Poder Executivo no seu dever de fazer. Paradoxalmente, a constatação de insuficiências na ação do Estado resolve-se com mais Estado, mesmo que esse se mostre imerso em situação dramática de subfinanciamento e desorientação político-administrativa.

5.7 Judicialização: solução ou acirramento dos *deficit*?

É interessante notar que a judicialização não é apenas um trabalho de reconhecimento de direito e do dever de fazer do Estado. Trata-se, fundamentalmente, de um rebaixamento dos direitos prestacionais que agora são reorientados por atores institucionais, como o MPF e o Judiciário, em inúmeros casos não capacitados ao planejamento, à gestão e à implementação de políticas públicas.

Essa atuação fragmentada, focalizada e individualizada remete à percepção institucionalmente organizada, em que pese o reconhecimento da boa vontade do MPF e do Judiciário, do fenômeno das insuficiências estruturais do Estado social local. Mesmo com a categorização de direitos coletivos difusos na atuação do MPF, a ideia de direitos social se desloca para a noção de recebimento de benefícios, momento no qual a demanda se traduz em protocolos simples, isto é, exposição de uma situação e fundamentação do pedido por parte do MPF. Em geral, os pedidos fazem uma interpretação técnica do que deve ser feito pelo Executivo, como se o Executivo tivesse no MPF sua consciência e no exame de consciência a incitação para agir conforme direitos constitucionalizados.

Nada a obstar com relação ao que é possível ao MPF demandar ou fazer institucionalmente, a questão que levantamos é interpretativa. O rebaixamento estrutural do Estado social à lógica da demanda judicial ou da judicialização, ou até mesmo de mediações que não chegam à judicialização, traduz e reforça mudanças quanto ao sentido atribuível ao funcionamento das instituições. Fragmentação, demandas individuais e pontuais dão a tônica. Essa casuística compete com a ideia de direitos sociais.

5.8 Os sentidos locais

As ações públicas no período da pandemia foram desenvolvidas no contexto de desigualdades e distribuição de riscos epidemiológicos desfavoráveis aos povos indígenas. As diferenças regionais, as situações de contato, as relações com as cidades e com as instituições de políticas públicas, especialmente de saúde, são muito variadas, mas, em geral, de baixa institucionalização e premidas pelo subfinanciamento.

A situação de oferta direta de renda mínima para os indivíduos ou o pagamento de um benefício monetário exigiram a ida aos bancos ou às casas lotéricas. Outras ações implicaram a ida de agentes públicos às aldeias. Cuidados adicionais, além das regras para enfrentamento da pandemia, fariam parte do instrumento de ação pública, orientando a adoção de cuidados devidos à distância social e evitando aglomerações.

Não é o caso de lembrar que a efetividade do uso desse tipo de instrumento depende de investimentos anteriores em políticas públicas específicas, como os DSEIs, e gerais, como aumento dos níveis de escolarização e domínio da língua hegemônica. E claro, uma alternativa seria a presença de comunicação bilíngue estruturada nos serviços a serem acessados. As consequências não foram as esperadas para o combate ao contágio e registrou-se aglomerações e eliminação de barreiras do isolamento social.

Retornando ao sentido da fila. Por que é necessário conhecer a realidade para interpretar as razões daquele face a face e as aglomerações aparentemente descuidadas? Em linhas gerais, a atuação do poder público, tanto nas orientações em relação a regras reguladoras, quanto na previsão das constitutivas, deveriam considerar as características da dinâmica social local. Três meses era o tempo máximo que um beneficiário do PBF poderia ficar sem ir até o centro urbano de SGC – tempo atualmente prorrogado enquanto durar a situação de calamidade pública.²⁷ Isso porque, a cada três meses, aquele que não sacava os valores dos benefícios o perdia, sendo este devolvido pela agência bancária (no caso, a Caixa) à União. A cada três meses uma família indígena, já que raramente viajam sozinhos, desloca-se até centenas de quilômetros para sacar um valor que, em algumas ocasiões e individualmente, não compensaria sequer o deslocamento.

Em um município de dimensões territoriais imensas, famílias inteiras demoram dias para deslocamento em um barco (único meio de acesso à cidade), obrigam-se a frequentar a única casa lotérica onde se pode realizar o saque dos benefícios. Na cidade, não há agência bancária da Caixa, nem são disponibilizados aos indígenas caixas automáticos em locais onde se localizam pelotões de fronteiras. Os indígenas percorrem quilômetros e se encontram diante da casa lotérica. São, como já vimos, Baniwa, Kuripako, Tariana, Baré, Tukano, Desana, Cubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-tapuya, Miriti-tapuya, Arapaso, Karapaná, Bará, Siriano, Makuna, Barasana, Taiwano, Tatuyo, Hupd'äh, Yuhup'dëh, Dâw e Nadëb, que, em graus distintos de alteridade, convivem no território de SGC e chegam aos guichês diariamente.

Como se vê, há uma dupla dinâmica referenciada às regras constitutivas e reguladoras. O Estado lida nas relações cotidianas com um conjunto cultural bastante variado de povos indígenas e sua atuação pressupõe interpretar e apreender toda essa diversidade de percepções, interações, aparências, compreensões, dinâmicas e existência. As regras reguladoras e constitutivas devem considerar essas características.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesses tempos pandêmicos, tem se tornando recorrente a afirmação de que a pandemia do Sars-COV-2 tem acentuado as vulnerabilidades sociais. No caso dos povos indígenas do Alto Rio Negro, no Amazonas, alguns efeitos negativos acabam sendo aprofundados, em decorrência das insuficiências na atuação das instituições públicas, que expõem os povos indígenas a impactos mais acentuados e específicos.

27. A Portaria nº 444, de 22 de julho de 2020, que ampliou o prazo para saque dos benefícios financeiros do PBF, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, determinou em seu art. 1º, prorrogar o período de validade dos benefícios financeiros do PBF à disposição de seus titulares, na conta contábil prevista no art. 2º, § 12, inciso III da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, enquanto perdurar o estado de calamidade pública nacional, previsto no Decreto Legislativo nº 6/2020 – decreto esse que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

O potencial de desorganização social e cultural decorrente da pandemia é significativo para os povos indígenas, tanto do ponto de vista de perda de vidas, quanto do aumento das vulnerabilidades sociais e econômicas. É necessário lembrar que algumas etnias têm um número reduzido de pessoas e que disso decorrem vulnerabilidades na reprodução social e étnica. Os riscos à sobrevivência de diferentes grupos étnicos são especialmente sensíveis.

As inadequações entre *modus operandi* e necessidades de proteção de grupos étnicos específicos ainda é tônica da atuação do Estado brasileiro. Padronização, desconsideração das condições locais e da percepção dos grupos envolvidos são características ainda em prática nas estruturas estatais, e entram em contradição com os atuais paradigmas da atuação indigenista. Assim, essas características permanecem sendo obstáculos à efetividade dos direitos declarados constitucionalmente. Por isso, uma das questões elementares na gestão das políticas públicas voltadas aos povos indígenas é a desconstituição da ideia que totaliza a noção de indígena. O Brasil tem 305 etnias indígenas com tamanhos populacionais e localização variada no território, e soma 274 línguas. Embora a categoria *indígena* sirva às finalidades públicas de definir um grupo de indivíduos aos quais se destinam ações públicas específicas, seu uso inapropriado pode aniquilar justamente o que se quer preservar, isto é, a diversidade de povos e culturas indígenas.

Outra questão também elementar à gestão das políticas públicas indigenistas é a centralização de decisões em agentes públicos que, reincidentemente, desconsideram as dimensões territoriais e as dificuldades de acesso dos povos indígenas em suas dimensões locais. Não estamos aqui discutindo a questão federativa, e sim o encaixe entre ação pública e necessidades locais, além da necessidade da adequada participação.

Ao encerrar inúmeras condições díspares, heterogêneas e, por vezes, antagônicas, a realidade de cada um dos 305 povos indígenas no acesso às políticas públicas é desconsiderada nos espaços de decisão. Com o advento da pandemia do Sars-COV-2, essas insuficiências acentuaram não apenas as inconsistências da ação indigenista estatal, mas também as vulnerabilidades desses povos que permanecem à margem das deliberações políticas – embora reconhecidos como protagonistas na letra da lei. Não apenas os povos indígenas sofrem os efeitos da lentidão e da inefetividade das ações públicas, como também o erário e os cidadãos brasileiros.

A judicialização do PBF e do Auxílio Emergencial em SGC denuncia as falhas e ressignifica a gestão das políticas de transferência de renda aos povos indígenas durante a pandemia. Ainda que as complexidades de análise e proposição de alternativas à gestão da política sejam limitadas diante da atividade jurisdicional, essa acaba por definir-se, no atual contexto, como meio capaz de dar garantias à materialização de direitos sociais e de tornar eficaz as instâncias democráticas

de participação, mesmo aquém dos ciclos e das vias tradicionais de gestão das políticas públicas. Há consequências. A principal é o reforço e a naturalização de ações fragmentadas e pontuais que exigem presença de MPF e sistema de justiça. Em um outro aspecto, a própria eficácia das decisões judiciais é colocada à prova.

Os resultados decorrentes dessas (in)adequações e os efeitos sobre os programas de transferência de renda do governo federal descritos entre os povos indígenas de SGC também podem estar caracterizando a realidade de outros povos indígenas, em outras regiões. Cabe continuar explorando-os.

Se, por um lado, os povos indígenas conquistaram o direito de serem compreendidos como sujeitos coletivos de direitos, por outro lado é necessário que as políticas públicas sejam planejadas e formuladas de maneira diferenciada a esses grupos, mas de modo consistente, estruturado, estável no tempo e de forma participativa.

Não é “o” indígena que chega ao guichê da casa lotérica, mas trajetórias de vidas e dinâmicas socioculturais distintas, múltiplas e muitas vezes incompreensíveis ainda. As filas diante dos guichês da casa lotérica de SGC são expressão de um encontro improvável entre mundos que se estranham, o mundo das sociabilidades indígenas, o das orientações da ciência sanitária e o das capacidades estatais. Não se trata de mundos estanques, mas com interdependências dinâmicas. Agenciamentos e coordenação de ações são não apenas necessários, mas imprescindíveis.

Entretanto, não se pode responsabilizar os funcionários ou as instituições, que são braços administrativos das políticas, por situações estruturais. Os processos de precarização e o nivelamento das atividades públicas, sejam elas da administração ou de bancos estatais, são responsáveis por situações que incentivam comportamentos de discriminação negativa de grupos populares, étnicos e raciais.

Em situações específicas, o enfraquecimento da legitimidade das instituições se acumula com o fato de que elas nunca se consolidaram com forte unidade de objetivos, recursos e adesão social. Nesse contexto, a empatia ou a distância podem se configurar em diferentes orientações em relação ao público de homens e mulheres indígenas, gerando situações de conflito ou cooperação. Sem nenhuma ambiguidade: sabemos que as discriminações negativas dão o tom das relações com indígenas.

REFERÊNCIAS

BANIWA, F. F. Lembranças do passado e o medo do presente: nós indígenas diante da pandemia. *Amazônia Real*, 4 maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OMOU4L>>.

BARBARÁ, M. P. Patrões, agências bancárias e dívidas: a experiência dos Yuhupdeh em São Gabriel da Cachoeira. **Sociabilidades Urbanas: revista de antropologia e sociologia**, v. 4, n. 11, p. 103-118, jul. 2020.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LUNELLI, I. C. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o Cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (2003-2017): povos indígenas**. Brasília: Ipea, 2019.

_____. A Judicialização do Auxílio Emergencial: lentidão e inefetividade das ações públicas entre os povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 26, p. 93-102, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3a77xbe>>.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3eXh8Vd>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

EM SÃO GABRIEL, Médicos Sem Fronteiras combate a Covid-19 respeitando rituais indígenas. **ISA Notícias Socioambientais**, 23 de jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2OPnUSd>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. **Ofício nº 030/2020**. Assunto: medidas para a segurança alimentar dos povos indígenas do rio Negro durante a crise da epidemia do coronavírus. Amazonas: FOIRN, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eWXk4j>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GOMES, M. P. **Os índios e o Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Contexto, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: características gerais dos indígenas, resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2OK9brT>>.

_____. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça**. IBGE: Rio de Janeiro, 2012.

JUSTIÇA determina que povos indígenas e tradicionais do AM devem ter acesso a benefícios sociais nas aldeias e comunidades. **MPF Notícias**, 2 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2PGXGSv>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

LIMA, A. P. *et al.* Violações de direitos de povos Indígenas de recente contato: o caso dos Hupd'äh e dos Yuhupdêh da região do Alto Rio Negro (AM). **Aracê – direitos humanos em revista**, v. 3, n. 4, fev.2016.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão: Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. **Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF**. Brasília, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3deMBBe>>

PANDEMIA na Amazônia: São Gabriel da Cachoeira (AM) registra 18 mortes por Covid-19 em janeiro. **ISA Notícias Socioambientais**, 2 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/38VJXgZ>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PINHEIRO, N. C. **Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas**. Brasília: MDA, 2014.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

_____. Encontros burocráticos e suas reverberações simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 23, jun. 2020.

RODRIGUES, D. A. **Proteção e assistência à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no Brasil**: documento elaborado para o programa “Marco Estratégico para Proteção dos Povos Indígenas em Isolamento Voluntário e Contacto Inicial”. São Paulo: OTCA, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3lsL8JS>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA. Lei Municipal nº 145, de 11 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a co-oficialização das línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa à língua portuguesa, no município de São Gabriel da Cachoeira/estado do Amazonas. **Diário Oficial**, São Gabriel da Cachoeira, 11 dez. 2002.

_____. Decreto Municipal nº 3, de 28 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas preventivas e restritivas (lockdown) a serem aplicadas no âmbito do município de São Gabriel da Cachoeira em virtude da Covid-19 e dá outras providências. **Diário Oficial**, São Gabriel da Cachoeira, 29 mar. 2020.

SEARLE, J. **Actos de Habla Ensayo de filosofía del lenguaje**. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001.

SILVA, J. J.; BRUNO, M. A. P.; SILVA, D. B. N. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 138-160, mar. 2020.

SILVA, R. M. S. **Signos de pobreza**: uma etnografia dos Hupd'äh e dos benefícios sociais no Alto Rio Negro. 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

SOBERÓN, G. F. **O uso dos recursos pelos Yanomami**: um estudo sobre a implantação do Programa Bolsa Família na Terra Indígena Yanomami, Médio Rio Negro, Amazonas. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2014.

VERDUM, R. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: MDS, 2016.

VILAÇA, A. **Morte na floresta**. São Paulo: Todavia, 2020.

YAMADA, E. M.; AMORIM, F. F. Povos indígenas isolados: autonomia e aplicação do direito de consulta. **Revista Brasileira de Linguística Antropológica**, v. 8, n. 2, p. 41-60, 3 ago. 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL