

A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: LENTIDÃO E INEFETIVIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS ENTRE OS POVOS INDÍGENAS EM SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA, NO AMAZONAS^{1,2}

Frederico Augusto Barbosa da Silva³

Isabella Cristina Lunelli⁴

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Sars-Cov-2 tensiona as políticas públicas e exige rapidez e ação oportuna. As consequências da omissão e lentidão nas decisões ou implementação são trágicas. Os grupos sociais mais vulneráveis sofrem mais. As políticas voltadas para os povos indígenas convivem cotidianamente com inúmeras fragilidades. A pandemia desafia, expõe e amplifica os problemas enfrentados pelos povos indígenas.

Este texto expõe as (in)adequações e os efeitos dos programas de transferência de renda do governo federal – Programa Bolsa Família (PBF) e Auxílio Emergencial (AuxEm) – sobre os povos indígenas da região do rio Negro, no estado do Amazonas. Descreve, ainda, os problemas que já eram enfrentados no PBF e que agora se intensificam por erros no desenho das ações de enfrentamento da pandemia e no seu processo de implementação, desencaixados da realidade dos povos indígenas, impondo efeitos negativos e reforçando vulnerabilidades.

Para responder a essas novas questões foi necessária a judicialização e, ainda assim, pode-se dizer que as ações emergenciais pecam por morosidade, desconhecimento das reais necessidades dos povos indígenas, ausência de dispositivos sociais de escuta e deliberação participativa ou mesmo vontade política. Os efeitos se acumulam com a sobrevivência do AuxEm, expondo negligências e descasos na garantia do direito à vida dos povos indígenas e os danos ao erário.

A partir da leitura do texto, os efeitos negativos da ausência de processos de implementação adaptados à realidade de públicos específicos ficam bastante evidentes, uma vez que as políticas de transferência de renda que se propõem a mitigar os efeitos da exclusão econômica acabam impondo custos, danos e efeitos indesejados sobre a população indígena, reforçando vulnerabilidades já existentes. A apresentação e discussão desses problemas são um ponto muito importante para fomentar reflexões e ações voltadas ao seu enfrentamento.

O território brasileiro registra 820 mil indígenas e a existência de 305 povos distintos. A região Norte concentra 37,39% dessa população (305.873 indivíduos), sendo que o estado do Amazonas reúne o maior contingente (IBGE, 2012). Ali estão alguns dos municípios brasileiros com maior

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art10>

2. Este artigo resulta do projeto de pesquisa Direitos e políticas públicas para povos indígenas, em desenvolvimento na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, que, em seus objetivos gerais, explora a ação pública direcionada à materialização de direitos sociais (individuais e coletivos) garantidos aos povos indígenas. Ao acompanhar os processos de implementação das políticas indigenistas, numa de suas linhas específicas, investiga-se a participação dos povos indígenas no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico), bem como o acesso e as inadequações de determinados programas que com ele se relacionam, tais como os programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF) e, recentemente, o Auxílio Emergencial (AuxEm). Agradecemos as contribuições dos pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) Janine Mello e Roberto Rocha C. Pires pelo aprimoramento desse texto.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob) na Disoc/Ipea.

população indígena, entre eles São Gabriel da Cachoeira, onde 76,6% da população é indígena (29.017 indivíduos). A região situa-se no extremo noroeste do território brasileiro, na fronteira com a Colômbia e a Venezuela, e é por São Gabriel que o rio Negro começa o percurso em terras brasileiras. Na bacia do rio Negro, convivem 23 povos indígenas distintos – entre os quais Tukano, Desana, Kubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-Tapuia, Miriti-Tapuia, Arapaso, Karapanã, Bará, Siriano, Makuna, Baniwa, Kuripako, Baré, Werekena, Tariana, Yanomami, Hupd'äh, Yuhup'dëh, Dâw e Nadëb.

Pelos padrões de elegibilidade do PBF, mesmo com considerações pela diversidade e especificidades culturais, a maior parte da população indígena encontra-se em situação de pobreza ou extrema pobreza, já que o “pobre”, de forma simplificada, é definido pela insuficiência de renda e de poder de compra, sendo incapaz de prover bens e serviços para a 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 por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.⁵ Monetização e consumo são critérios, em detrimento de outras privações que poderiam caracterizar uma precarização da vida. É desse universo ambíguo entre políticas de proteção específicas aos povos indígenas e etnocentrismo que trataremos a seguir.

2 OS CONHECIDOS PROBLEMAS NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA

O PBF, criado pela unificação de outros programas como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero (Soares *et al.*, 2006), teve seu alcance ampliado de forma significativa na última década. O plano sedimentou-se gradualmente e passou a ser importante para os indígenas, sobretudo a partir de 2008.⁶ Considerando a situação do município de São Gabriel da Cachoeira, em julho de 2020, das quase 5,5 mil famílias beneficiárias entre os grupos prioritários, 97,5% eram indígenas.⁷

Na região do Alto Rio Negro, os problemas de implementação dos programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, bem como de outras políticas e programas, não começaram

5. 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.

6. 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.

7. Segundo dados de junho/2020 do Ministério da Cidadania, entre os grupos prioritários do PBF existem no município de São Gabriel da Cachoeira: 5.413 famílias indígenas (97,5%), uma família quilombola (0,0%), quatro famílias com pessoas libertas de situação análoga à de trabalho escravo (0,1%), onze famílias com pessoas catadoras de material reciclável (0,2%). Não consta o registro de famílias com pessoas em situação de trabalho infantil (0%). O total de famílias prioritárias pode ser inferior à soma dos grupos, pois uma família pode pertencer a mais de um grupo prioritário. O percentual em relação ao total de famílias beneficiárias do município é de 97,8%. Dados disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>>.

com a pandemia. Para conhecer os efeitos, desejados ou não, do programa nas comunidades indígenas, o então Ministério do Desenvolvimento Social havia pedido estudos em 2013 e 2014.⁸

Num dos estudos sobre o tema, relatou-se a percepção positiva do PBF pela população indígena, mas já avisava sobre a “completa incompreensão” de 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”. (Brasil, 2016, p. 70).

Das conclusões acerca desses estudos, alguns pontos merecem destaque. Primeiramente, informações desconhecidas e opacidade sobre regras e procedimentos por parte dos próprios funcionários e servidores relacionados à implementação do PBF, a exemplo da dificuldade de explicar as condicionalidades previstas, bem como ausência de campanhas de informação organizadas com a participação dos povos indígenas locais e distribuição ampla de materiais em suas línguas nativas. Outro ponto a ser ressaltado é uma questão que está presente em muitas políticas voltadas a comunidades tradicionais ou populares: o viés burocrático, com exigência de documentação para o cadastro no CadÚnico e desbloqueio do cartão magnético do PBF. O Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI), apesar de ser um documento oficial, não tem validade em ambas as situações. Ainda que instituído pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e realizado em livros próprios da Fundação Nacional do Índio (Funai), o RANI, não substitui o registro civil (certidão de nascimento ou Registro Geral – RG) e, igualmente, é insuficiente diante da burocracia estatal (Brasil, 2016, p. 71).

Somam-se a esse contexto a falta de recursos para a execução da política num município com as extensas dimensões territoriais (109.181,245 km²) e um número insuficiente de funcionários e veículos (fluviais e terrestres) para a fiscalização das condicionantes. Um único Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e um único agente operador (Casa Lotérica) para atender as totalidades das famílias cadastradas no município foram destacadas, bem como a falta de compreensão pelos indígenas de suas funções desenvolvidas perante o programa.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as demandas pela ampliação do número 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 (Brasil, 2016, p. 130) –, adequando-se à área territorial e populacional de São Gabriel da Cachoeira, foram, ainda em 2014, consideradas medidas básicas de aperfeiçoamento da política na região.

Como decorrência dessa limitação estrutural, uma das consequências sociais em São Gabriel da Cachoeira é o intenso fluxo migratório sazonal de indígenas à área urbana da cidade, seja para regularização de alguma pendência burocrática ou mesmo o saque do benefício. Dos relatos correlacionados, destaca-se a associação do acesso ao PBF com a necessidade de viagens dos indígenas

8. O primeiro trabalho, *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* (N. C. Pinheiro, 2014), focalizou doze municípios, acompanhando a condicionalidade da saúde. O segundo, *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas* (Brasil, 2016) se deteve entre os povos indígenas residentes de sete terras indígenas (TIs), entre elas, a TI Alto Rio Negro, que também incluiu famílias indígenas vivendo em contexto urbano da cidade de São Gabriel da Cachoeira. A TI Alto Rio Negro (Amazonas) tem seus limites territoriais fixados nos municípios de São Gabriel da Cachoeira e Japurá, onde foram desenvolvidos estudos considerando a presença 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/nº de 14 de abril de 1998 (Brasil, 2019, p. 38).

ao centro urbano de São Gabriel da Cachoeira, podendo variar de dois dias a meses, dependendo dos tempos e trâmites necessários.

Esse é o caso das dificuldades encontradas pelos Hupd'äh e Yuhup'dëh, povos considerados de recente contato, que, para acessar benefícios sociais do PBF, diante da falta de domínio das burocracias documentais e da língua portuguesa, quando acessam a cidade, permanecem por meses acampados em barracas de lonas, em condições precárias que acentuam vulnerabilidades e discriminações (Silva, 2017, p. 35). Em outras ocasiões, as dificuldades de acesso às áreas urbanas e ao próprio sistema de senhas, muitas vezes incompreendido pelos indígenas, os empurram para um esquema de patronagem, no qual seus cartões magnéticos permanecem em posse de comerciantes locais que praticam preços abusivos, impondo uma lógica de servidão por dívida (Brasil, 2016, p. 77). Na ausência de condições hábeis para essas constantes viagens, especialmente recursos financeiros e de transportes para os deslocamentos, essas famílias indígenas tendem a se submeter, cada vez mais na Amazônia, a um processo de urbanização permanente.

Em 2017, após as sucessivas considerações dos estudos realizados, essas inadequações haviam sido identificadas no Parecer Técnico nº 6/2017, da Secretaria de Apoio Pericial do Ministério Público Federal (MPF). Em resposta, o relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa sobre TIs foi publicado em 2019, indicando a contratação pelos falantes de línguas indígenas locais, ampliação de horário de atendimento do CRAS, que, já contando com equipes volantes, realizaram viagens às comunidades indígenas distantes. Do relatório também constou, como medidas saneadoras frente à falta de adequação à realidade dos povos indígenas da região, a realização de forças-tarefas pelas equipes de saúde indígena e a distribuição de cestas básicas para minimizar o problema da segurança alimentar local; e, ainda, a prestação de esclarecimentos na emissão de documentos civis pelo cartório local – sem que, com isso, os efeitos negativos das políticas tenham sido melhorados na integralidade.

3 OS IMPACTOS DA PANDEMIA

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

Por sua vez, em 16 de março, 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 temporárias e complementares. Em 28 de março, por meio do Decreto nº 3, a prefeitura de São Gabriel da Cachoeira declarou situação de emergência, instituindo no âmbito municipal o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19).

Desse contexto decorreram medidas que incidiram tanto sobre o território de São Gabriel da Cachoeira quanto sobre os cidadãos, visando à proteção da saúde e das vidas dos povos indígenas locais. Além de decretos municipais e estaduais interrompendo as viagens de embarcações pelo rio Negro, com deslocamentos de passageiros à região, outras medidas de isolamento foram adotadas, a exemplo da publicação pela Presidência da Funai da Portaria nº 419, de 17 de março, estabelecendo

como medida de prevenção e propagação do vírus a suspensão de autorizações para entrada nas TIs em todo o país.

As medidas na região se tornavam indispensáveis diante da reconhecida fragilidade imunológica dos povos indígenas e da situação de precarização da vida das comunidades indígenas do entorno da cidade e zonas periurbanas – ausentes de saneamento básico e vivendo em moradia precárias. Ademais, as dificuldades se agravavam pela fragilidade de ações curativas, com a ausência de unidades de tratamento intensivo (UTIs) e respiradores mecânicos para a população de São Gabriel da Cachoeira.

As dificuldades enfrentadas com relação à oferta de serviços à população na região do Alto Rio Negro, tais como as decorrentes de políticas públicas de educação e saúde, levou 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 sofre com sucessivas epidemias (sobretudo malária e dengue nesses últimos anos). Contando com a participação de instituições estatais (Distrito Sanitário Indígena, Instituto Federal do Amazonas, Secretaria Municipal de Saúde de São Gabriel da Cachoeira, entre outras), organizações indígenas (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro) e da sociedade civil (Instituto Socioambiental), além da diocese local, o fórum reuniu-se em 19 de março de 2020, tendo como pauta o avanço da pandemia sobre a região. Desde essa data, foram consideradas a proibição do acesso de não indígenas às TIs da região, enfatizado a demanda contínua de medicamentos e alimentos, e a preocupação da “descida” dos povos indígenas para a cidade. Em São Gabriel da Cachoeira, essa preocupação tem causas definidas e conhecidas, a maioria relacionada 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 aposentadorias.

Cientes da burocracia e da inoperância estatal diante dos conhecidos problemas, que se agravavam diante da pandemia, o MPF passou a atuar no caso após denúncias de organizações indígenas e indigenistas na região. Diante das consequências previsíveis e do constante e intenso trânsito ou permanência da população indígena nas áreas urbanas, contribuindo para o alastramento da contaminação pelo vírus Sars-Cov-2 na região de São Gabriel da Cachoeira, medidas foram delimitadas visando a respostas rápidas do Estado frente as inadequações na gestão do PBF e, agora, do recém instituído AuxEm.⁹

As recomendações feitas pelo MPF foram direcionadas a diversos órgãos e instituições e, diante da instituição do AuxEm,¹⁰ que passou a acirrar os problemas já vistos no PBF, recomendou-se a adoção de medidas alternativas para o recebimento dos auxílios, devendo ser implementadas a partir de diálogo contínuo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle (Funai e Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai).

Entre as medidas recomendadas pelo MPF, competia aos órgãos do Ministério da Cidadania, especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (Seds) e à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), à Coordenação Regional da Funai e ao Distrito Sanitário Especial Indígena

9. As medidas recomendadas consideravam as disposições da Portaria Conjunta do MS e da Funai nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, e foram constituídas pela Recomendação nº 1/2020/6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR)/MPF, Recomendação nº 11/2020-MPF, Recomendação nº 6/2020/6ª CCR/MPF e pela Recomendação Legal nº 4/2020, do 5º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas, essas duas últimas de 13 de abril de 2020.

10. O AuxEm foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, regulamentado pelo Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

do Alto Rio Negro, aos correios e agências bancárias, ao estado do Amazonas, ao município de São Gabriel da Cachoeira e à 2ª Brigada de Infantaria de Selva:

- a ampliação do prazo para saque dos benefícios do PBF e do AuxEm por mais de seis meses e o escalonamento de datas para o saque impedindo aglomerações;
- a descentralização do pagamento do benefício, seja com a garantia de pagamento nas localidades mais próximas das aldeias, destinação dos recursos numa conta específica (por meio de fundo específico, ou por transferência direta a instituição pública ou associação indígena) ou assegurando a estrutura bancária necessária por meio de caixas eletrônicos, além da facilitação de procedimentos (adoção de procurações simplificadas para recebimento do AuxEm e/ou PBF, por exemplo);
- a abstenção na devolução de cartões bancários ou de benefícios endereçados não retirados pelos titulares no período regulamentar; e
- a difusão das medidas de enfrentamento (como a permanência nas aldeias), estruturando os sistemas de informação de radiofonia nos locais de acesso remoto e dificuldades de comunicação.

Por meio do Ofício nº 73/2020/Secretaria Especial de Desenvolvimento Social/Gabinete da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Coordenação de Documentação e Apoio Administrativo/Ministério da Cidadania (Seds/Senarc/GAB/CDAA/MC), de 8 de abril de 2020, a Senarc informou que a Portaria nº 335, de 20 de março havia suspenso os bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios do PBF, dada a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, sem que com isso restasse ampliado o prazo para saque do benefício de noventa dias ou atendesse às solicitações de descentralização do pagamento – isto é, sem quaisquer providências específicas que visassem adequar a gestão dos programas de transferências de renda (PBF e AuxEm) 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 na 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”.¹¹ 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 São Gabriel da Cachoeira. O receio da perda dos valores pelos beneficiários diante do isolamento social imposto, acumulava-se nessas complexas situações.

4 A GESTÃO DOS IMPACTOS PELA JUDICIALIZAÇÃO

Antes da pandemia, em situação de normalidade, o PBF já apresentava dificuldades em se adaptar às situações específicas dos povos indígenas. As respostas emergenciais governamentais não responderam às necessidades específicas de implementação e, ao contrário, expuseram aquelas populações a riscos desnecessários. O que já era difícil, tornou ainda mais complicado.

As medidas foram insatisfatórias, inadequadas e insuficientes para organizar o isolamento social dos povos indígenas em suas aldeias. Contexto social, cultural e aspectos de logística devem

11. Recomendação Legal nº 4/2020 do 5º Ofício/Procuradoria da República no Amazonas. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-legal-no-4-2020-5o-oficio-pr-am>>. O período de validade da parcela do AuxEm, 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”. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgpr/documentos/Recomendacao6CCR.pdf>>.

ser considerados de forma interdependente.¹² Diferentemente disso, as medidas (in)adequadas ao contexto incentivaram a formação de filas e aglomerações para o saque dos benefícios na única casa lotérica da cidade. O MPF, então, ingressou com ações civis públicas (ACPs)¹³ para garantir, entre os pedidos, a prorrogação do prazo de saque dos benefícios, bem como a adequação na forma de pagamento, resguardando o isolamento social na região das TIs do Alto Rio Negro.

Com a judicialização das demandas dos povos indígenas pelo MPF do Amazonas, acumulam-se decisões favoráveis aos pedidos realizados, fixando multas diárias às instituições do polo passivo por incumprimento, que seguem inoperantes. Impostas de forma compulsória pelo Poder Judiciário, a gestão dos impactos dos PBF e do AuxEm se definiram, em resumo, nos termos a seguir.

BOX 1

Tutela de urgência concedida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região

- Prorrogação do prazo para saques do benefício AuxEm por mais seis meses (180 dias).
- Adequação do aplicativo destinado ao acesso ao AuxEm, “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 SMS ou meio telefônico.
- Adoção, no prazo de quinze dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao AuxEm, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias e comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos.
- Efetivação da ação de distribuição de alimentos ou mecanismos congêneres em, no máximo, cinco dias, e por meio de entrega nas aldeias, com especial atenção às localidades de difícil acesso, utilizando-se todos os meios de transporte cabíveis, com a possibilidade de apoio logístico voluntário do Exército Brasileiro, bem como a flexibilidade nos itens conformes peculiaridades locais e protocolo de segurança e cuidado no manuseio dos itens, conforme Nota Técnica nº 1/2020-Departamento de Atenção à Saúde Indígena (Dasi)/Sesai/MS.
- 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, de material informativo sobre o AuxEm 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 para acessar o AuxEm, minimizando riscos de contaminação pela Covid-19.
- A concretização dessas medidas é corresponsabilidade da União, da Caixa, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Funai e das instituições municipais e estaduais, com suporte do MPF.

Elaboração dos autores.

O MPF noticiou o descumprimento de decisão de entrega de cestas básicas à população indígena, no que foi seguido de intimação, em juízo, para que a União comprovasse, em 24 horas, a entrega das cestas. O prazo de entrega já havia se esgotado, e foi fixada a multa de R\$ 100 mil contra a União, responsável pelo cumprimento da decisão. O descumprimento de medidas de isolamento social e evitação de aglomerações na cidade de São Gabriel da Cachoeira, o MPF, em 1/9/2020, ajustou as determinações e na medida em que se mostrassem inefetivas, as partes, incluindo as organizações indígenas, apresentassem alternativas factíveis. No contexto, considerando o persistente deslocamento

12. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/justica-determina-que-povos-indigenas-e-tradicionais-do-am-devem-ter-acesso-a-beneficios-sociais-nas-aldeias-e-comunidades>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

13. 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 3ª Vara Federal no Amazonas, referente ao AuxEm. E, por fim, distribuído por dependência, veio uma terceira ACP (Autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200), visando resguardar público mais amplo, qual seja, de comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais em todo o Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-indigenas-multa-100mil>>.

dos indígenas para o recebimento do AuxEm e a sua exposição a riscos desnecessários, uma série de medidas foram definidas pelo judiciário local.¹⁴

As infraestruturas de saúde e educação são duas das principais preocupações dos diferentes povos indígenas e se articulam com questões relativa à segurança alimentar. Os governos pós-constitucionais enfrentaram a questão com o desenho de uma complexa estratégia de atenção à saúde por meio de distritos sanitários de saúde indígena e do referenciamento de serviços de baixa e alta complexidade, no que foi complementado com o Programa Nacional e Alimentação Escolar (PNAE) e o PBF, ambos interdependentes no sentido de proporcionar condições de segurança alimentar.

Essas políticas têm se estruturado gradualmente, mas sempre no contexto de subfinanciamento e capacidades institucionais limitadas. A essas dificuldades se somam pressões externas, tais como extração ilegal de madeiras, garimpo, invasões etc. e, recentemente, a pandemia, que exigem a atuação governamental.

Entretanto, na omissão ou falha na ação de garantia de direito por parte de órgãos governamentais o Judiciário deve ser incitado a agir. O MPF tem essa função, já que se destina constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo, portanto, a iniciativa em algumas ações ou intervenção em outras delas.

Na verdade, menos do que assinalar a judicialização, a atuação do MPF vocaliza a defesa de direitos indígenas, mas também um conjunto de ações constitucionalmente previstas que devem ser implementadas de modo satisfatório. Além das exigências de implementação de direitos na forma de políticas institucionalizadas, o MPF vocaliza, do ponto de vista jurídico, recomendações, ofícios, pareceres técnicos de diferentes órgãos públicos, como Funai, MS, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para tomar alguns exemplos, e dos povos indígenas, organizados em redes ou no território. No campo indígena, a judicialização, que envolve muitas ambiguidades, as quais não cabem aqui assinalar, trata-se de um recurso singular de vocalização e demanda por ação pública efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É recorrente a afirmação de que a pandemia do Sars-Cov-2 tem visibilizado ou acentuado as vulnerabilidades sociais. No caso dos povos indígenas do Alto Rio Negro, no Amazonas, alguns efeitos negativos acabam sendo aprofundados, expondo os impactos específicos da pandemia sobre os povos indígenas.

As inadequações entre um *modus operandi* ultrapassado, ainda em prática nas estruturas estatais, e os atuais paradigmas de orientação da atuação indigenista permanecem sendo um dos obstáculos à efetividade desses direitos declarados constitucionalmente. Por isso, uma das questões elementares

14. O MPF determinou que a Caixa, em cinco dias, efetivasse: i) o atendimento à população indígena de forma descentralizada, mantendo um local para atendimento exclusivo aos indígenas; ii) a destinação de maior quantidade de funcionários, no mínimo 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; iii) 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; iv) fixou multa de R\$ 10 mil para o caso de descumprimento por cada um dos itens especificados nas alíneas i e ii, por dia de atendimento em descompasso com os critérios impostos; e v) fixou a multa de R\$ 500 para cada indígena que não for atendido por falta de numerário. Devendo os serem devidamente noticiados e comprovados no juízo de origem com a finalidade de se apurar os valores a serem pagos em virtude de eventual descumprimento, a partir da intimação dessa decisão, que deverá ser providenciada pelo juízo de origem.

na gestão das políticas públicas voltadas aos povos indígenas é a consideração de diferenças e não usos de soluções padronizadas, imaginando que todas as situações são iguais. Embora a categoria sirva à finalidade pública de definir um grupo de indivíduos aos quais se destinam ações públicas específicas, garantindo-lhes direitos, o 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 na esfera federal, que, reincidentemente, desconsideram as dimensões territoriais e as dificuldades de acesso dos povos indígenas em suas dimensões locais. Mesmo com inúmeras condições díspares, heterogêneas e por vezes antagonicas, 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 acentuam não apenas as inconsistências da ação indigenista estatal mas também as vulnerabilidades vividas e a insuficiência dos instrumentos de deliberação e participação política. A judicialização da ação pública de combate à pandemia em São Gabriel da Cachoeira denuncia as insuficiências e falhas nas respostas do Executivo na garantia de direitos e da vida das pessoas e dos povos indígenas. Na verdade, o exemplo de São Gabriel não expressa a situação local, espelha uma situação universalmente vivida pelos povos indígenas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: MDSA, 2016.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: MC, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/relatorio_devolutivas_estudos_etnograficos_bolsa_familia_povos_indigenas.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. **Plano de Contingência para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas – DSEI Alto Rio Negro**. São Gabriel da Cachoeira/AM: MS, 2020. Disponível em: <http://www.fvs.am.gov.br/media/publicacao/PLANO_DE_CONTING%3%8ANCIA_DSEI_ARNEGRO.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

N. C. PINHEIRO. **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: MDS, 2014.

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

SILVA, R. M. S. da. **Signos de pobreza:** uma etnografia dos Hupd'äh e dos benefícios sociais no Alto Rio Negro. 2017. 254 f. Dissertação (Mestrado) – 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).