

A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL EM SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA NO AMAZONAS DURANTE A CRISE DA COVID-19¹

Rodrigo Portugal²

1 INTRODUÇÃO

O município de São Gabriel da Cachoeira é banhado pelo rio Negro e fica localizado no noroeste do Amazonas, na região conhecida como cabeça do cachorro. É lá que está localizado o pico da Neblina, o ponto mais alto do Brasil, com quase 3 mil metros de altitude, e é também o município com o maior percentual de indígenas – cerca de 90% – entre seus 45 mil habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020.

O município foi um dos principais pontos de proliferação da Covid-19 no Amazonas, registrando, até o início de agosto de 2020, 3.522 casos da doença, com 49 óbitos acumulados, segundo boletim do Sistema Único de Saúde (SUS).³ Até aquela data, foram 7.730 casos acumulados por 100 mil habitantes, um dos maiores valores proporcionais do Brasil. A peculiaridade do município se exalta quando a disseminação da doença ameaça de extinção certas etnias que vivem no seu território, que faz fronteira com a Venezuela e a Colômbia, colocando em risco culturas, línguas e hábitos ancestrais. Diante dessa idiosincrasia, o território demanda ações governamentais distintas do restante do Brasil ou mesmo sugere adaptações às ações gerais.

Nesse contexto, o ensaio busca traçar um cenário da atuação governamental no enfrentamento da pandemia do coronavírus em São Gabriel da Cachoeira, destacando as ações, articuladas ou não, de cada ente federativo (federal, estadual e municipal) no período de março a agosto de 2020, com o objetivo de identificar e discutir as ações, partindo da ótica das finanças públicas e do território.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua24art6>

2. Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3agpMtt>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

2 ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

2.1 Governo federal

A atuação do governo federal se pautou primordialmente pela transferência de recursos para os cidadãos do município. De acordo com dados recolhidos do Portal da Transparência,⁴ 62% (R\$ 43 milhões) dos recursos aplicados na localidade em 2020 correspondiam a benefícios ao cidadão – o auxílio emergencial equivaleu a quase 60% desse valor. Ressalta-se que 35% da população local recebeu o auxílio, percentual bem superior ao abrangido pelo Programa Bolsa Família (PBF) no período, que alcançou 15%. As transferências diretas para os cofres públicos municipais corresponderam a um valor menor, na marca dos R\$ 26 milhões, e destaca-se que esse valor poderia ser ainda mais reduzido, uma vez que o governo federal aprovou, em finais de maio, a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, que autorizou o auxílio financeiro da União para estados e municípios brasileiros, a fim de balancear o descenso das arrecadações próprias dos entes subnacionais.

Nesse sentido, mesmo em um município com características fortemente indígenas e visto por muitos como isolado, dado o acesso apenas fluvial e aéreo, a presença do governo federal se fez importante, tanto pelas transferências aos cofres públicos municipais quanto pelas transferências aos cidadãos (por meio da única casa lotérica do município, que atua em lugar da Caixa Econômica Federal, que não possui agência no local). Em São Gabriel da Cachoeira, somente o Bradesco e o Banco do Brasil têm agências – nem mesmo o Banco da Amazônia S/A, banco federal de desenvolvimento regional, está presente no município.

O raro acesso da população pobre/indígena a contas bancárias e ao banco digital culminou em uma centralização dos pagamentos do auxílio na casa lotérica. Nos dias anunciados pelo governo federal, boa parcela dos indígenas se deslocou de suas aldeias – segundo a Fundação Nacional do Índio (Funai), são 23 etnias no território – e se direcionou para a sede do município para o recebimento do auxílio, causando aglomerações. Houve também a ação de comércios paralelos para a emissão de boletos ou auxílios no saque, uma situação comum nas demais cidades brasileiras. Em São Gabriel da Cachoeira, porém, o aspecto de ida à casa lotérica ganha ares antropológicos e diferenciados pelo fato de as “periferias” serem aldeias indígenas, que também sofrem com mazelas sociais.

O deslocamento para o município aumenta o risco de transmissão do vírus no retorno às aldeias, podendo causar um genocídio de alguns povos indígenas, possibilidade que fez o Ministério Público Federal (MPF) recomendar,⁵ ainda em abril, medidas diferenciadas, como: i) ampliação de prazo para saque; ii) escalonamento de datas por grupos indígenas; e iii) pagamento em unidades mais próximas das aldeias, como nos pelotões de fronteira e nos centros de mídia da Secretaria de Educação (Seduc) do Amazonas. Isso tudo, no entanto, parece não ter causado efeito, haja vista as persistentes aglomerações em frente à lotérica em julho.⁶

A presença do MPF mostra a ação conjunta entre os Poderes e as várias instituições do governo federal no combate ao vírus, que transborda as transferências monetárias. Em inícios de junho de 2020, o governo federal realizou uma ação interministerial⁷ que trouxe de Brasília equipamentos, vacinas e profissionais de saúde, contando com o suporte

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2ChnHRx>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/33NXwNE>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3ah0rjp>>. Acesso em: 8 ago. 2020.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3gMCH9e>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

das Forças Armadas, dos ministérios da Defesa e da Saúde na figura do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) e da Funai. A ação percorreu as aldeias da região durante sete dias e atendeu treze etnias, entre ianomamis, tucanos, tarianos e hupdás. Ademais, foram entregues cestas de alimentos para as populações indígenas.

O governo federal é o ente federativo mais distante, teoricamente, do território, o que pôde causar auxílios físicos não tempestivos ou mesmo fugazes, como a missão de sete dias. Mesmo o auxílio emergencial e o auxílio às prefeituras são emergenciais e horizontais no território brasileiro, não incorporando questões específicas, como o auxílio diferenciado aos indígenas em São Gabriel da Cachoeira. Para incorporar tais questões, são imprescindíveis ações dos entes governamentais mais próximos do território, como os governos estaduais e municipais.

2.2 Governo estadual

O governo do estado, como em muitos outros municípios da Amazônia brasileira, tem uma participação diretamente menor sobre as finanças municipais, o que reverbera em ações emergenciais, como o enfrentamento de uma pandemia. Os números do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2019 demonstram que as cotas-partes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que são tributos estaduais em parte devolvidos ao município de origem, corresponderam a 17% da receita corrente líquida (RCL) – que naquele ano foi de R\$ 96 milhões –, ao passo que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), federal, correspondeu a 27%. Foram os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), porém, que se sobressaíram: chegaram a 43% da RCL.⁸

O Fundeb não é federal nem estadual, é uma transferência interfederativa, cujas fontes são oriundas de tributos dos três entes. No entanto, segundo o Senado Federal, em fonte que subsidia a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, quase 90% dos seus recursos em 2019 foram oriundos de impostos estaduais e municipais,⁹ na maior parte do ICMS, o maior imposto no rol das fontes. Portanto, o Fundeb é uma forma indireta de transferência dos estados para os municípios, apesar de a legislação e a gestão serem federais.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o estado transferiu, indiretamente, em 2019, uma quantia significativa para São Gabriel da Cachoeira via Fundeb, porém com gastos vinculados à educação. Tal gasto é estrutural e conserva patamares de dispêndios com educação no município, o que é relevante para a manutenção do ensino das línguas indígenas nas escolas regulares, como o *nheengatu*, inclusive com a criação em 2020 pela prefeitura municipal do cargo de professor indígena I e II pela Lei Municipal nº 135, de 28 de fevereiro de 2020.

O perfil das transferências diretas e indiretas do estado, entretanto, não configurou mesmo patamar aos gastos com saúde. No RREO de 2019, 18% da RCL foi executada em serviços de saúde, voltada, sobretudo, para a atenção básica, o que significa que respiradores, leitos e oxigênio são escassos estruturalmente na região. Na cidade só há o hospital de guarnição do Exército, que não possui unidades de terapia intensiva (UTIs) e contava com poucos respiradores. Ademais, nos últimos anos, o município viveu surtos de malária – que afetou 25% da população – e dengue, além da endemia de tuberculose, como apontaram Levino e Oliveira (2007), e de hanseníase, como denotado por Imbiriba *et al.* (2009). Isso demonstra

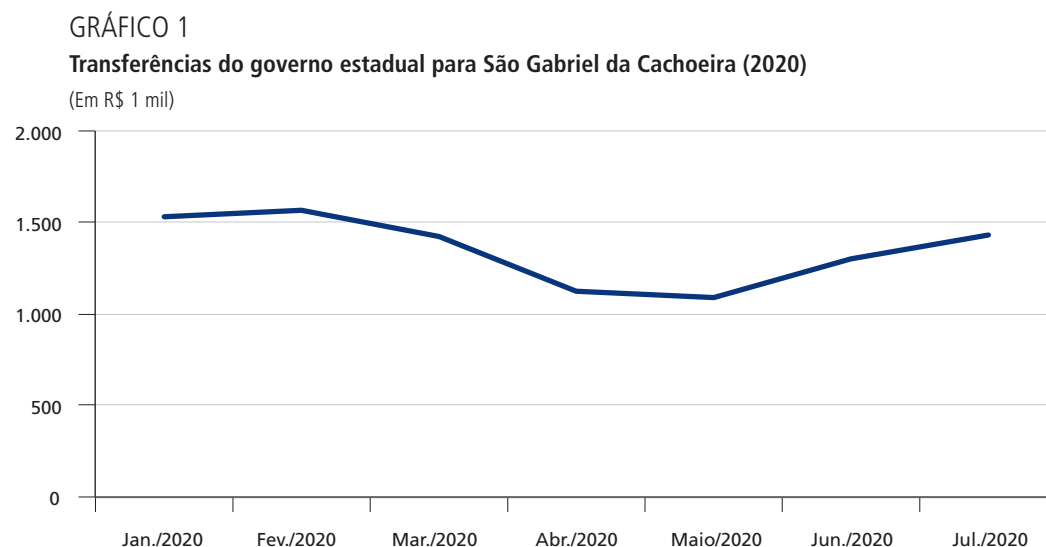
8. Disponível em: <<https://bit.ly/3kySdb1>>. Acesso em: 10 ago. 2020

9. Disponível em: <<https://bit.ly/2DzhhbGl>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

as mazelas estruturais quanto ao atendimento de saúde na região, não somente na pandemia do coronavírus.

No caso da malária, em 2018, a Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas (FVS/AM) atuou no município enviando insumos, equipamentos e testes para a detecção da doença,¹⁰ contando com um decreto estadual instaurando situação de emergência, não somente em São Gabriel da Cachoeira, mas em vários municípios do Alto Rio Negro. O fato mostra a atuação estadual em situações sem apelo nacional, como no caso da pandemia, e a inconstância de sua atuação, sem a manutenção de um hospital regional, apesar das diversas endemias.

Com relação à pandemia do coronavírus em 2020, o auxílio estadual se mostrou aquém do esperado. O gráfico 1 mostra uma retração das transferências estaduais (cotas-partes do ICMS e do IPVA) a partir de fevereiro, em decorrência da queda da atividade econômica.



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) do Amazonas. Disponível em: <<https://bit.ly/31EMBmQ>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

Ao contrário do auxílio do governo federal, não foram encontradas formas de compensação estadual para evitar quedas na renda e colapsos nos serviços públicos. Não houve nenhum convênio de saída (quando os recursos saem do Tesouro) até julho de 2020 com São Gabriel da Cachoeira ou com organizações não governamentais (ONGs) que atuam na região e que prestam determinados serviços de natureza pública, como o Instituto Socioambiental (ISA), a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn) ou a organização Médicos sem Fronteiras (MSF), seja na área de saúde ou em qualquer outra.¹¹ Mesmo a compensação do governo federal a partir da LC nº 173/2020 só foi aprovada em final de maio, dois meses após o início da queda nas transferências, o que demonstrou um lapso e uma desarticulação na ação governamental.

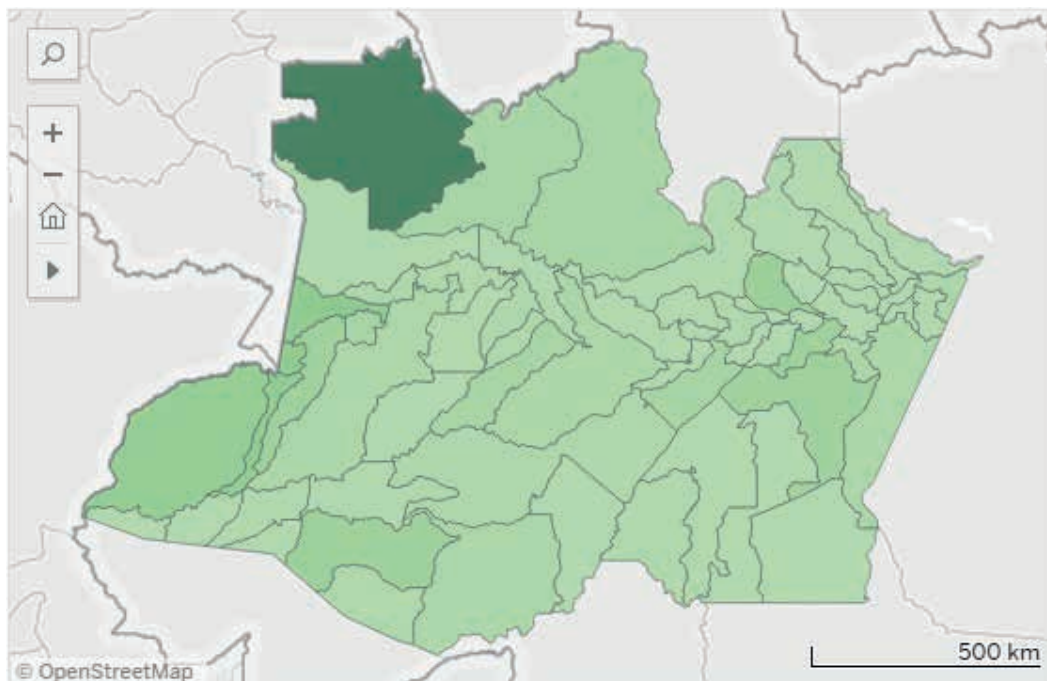
Quanto às ações, o estado do Amazonas criou o Comitê Intersetorial de Enfrentamento e Combate à Covid-19, pelo Decreto nº 42.061, de 26 de março de 2020, o qual contava somente com instituições estaduais, demonstrando a baixa articulação interinstitucional nesse nível governamental. Uma das iniciativas do comitê foi monitorar e acompanhar os casos nas populações indígenas, ação realizada pela FVS/AM, que já havia trabalhado na região

10. Disponível em: <<https://bit.ly/3ivCAPD>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3ivDaNj>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

durante o surto de malária. A figura 1 demonstra que a região de São Gabriel da Cachoeira é a área com mais casos de indígenas infectados pela Covid-19 (2.026) até finais de julho.

FIGURA 1
Distribuição espacial dos casos de Covid-19 entre indígenas



Fonte: FVS/AM. Disponível em: <<https://bit.ly/2CmiZ5a>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

De outra maneira, noticiou-se na imprensa local¹² a entrega, em maio, de cestas básicas, máscaras e álcool em gel, uma iniciativa conjunta da Funai e do Ministério da Saúde, em certo sentido órgãos acionados além do aparato montado no comitê interinstitucional estadual. Nessa ótica, vale destacar que a ação interministerial de junho do governo federal foi mais contundente, uma vez que levou, além das cestas básicas, instrumentos de assistência à saúde (medicamentos, vacinas e testes rápidos) à região do Alto Rio Negro, em que está incluído o município de São Gabriel.

Diante do exposto, o governo estadual mostrou ações mais frágeis em relação ao enfrentamento da pandemia em São Gabriel da Cachoeira, diferentemente de anos anteriores, em que capitaneou ações de combate à malária e à dengue. O estado, por sua vez, não conta com a capacidade de prover auxílio emergencial aos cidadãos e transferências para a manutenção das receitas públicas do governo federal, mas poderia ter atuado anteriormente com a construção de um hospital regional de acordo com a dinâmica territorial indígena. Tal fator pode ser explicado pela centralidade política e de recursos em Manaus, a capital do estado, que também enfrentou sérios problemas durante a pandemia.

No âmbito político, a nota técnica de Moraes, Silva e Toscano, (2020, p. 15) discorre sobre o fato de que o governo estadual baixou um decreto que normatizava a flexibilização e a reabertura das atividades econômicas para o estado – tal decreto, porém, só era válido para a capital, algo diverso dos demais estados, deixando a entender a baixa capilaridade quanto ao seu território. Nos recursos, o Decreto nº 28.115/2008 já estabelecia que Manaus

12. Disponível em: <<https://bit.ly/31FwZzr>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

recebesse mais de 60% dos recursos de cota-parte do ICMS do estado, um dos maiores percentuais do Brasil, o que demonstra a concentração financeira na capital.

2.3 Governo municipal

O governo municipal no federalismo é o ente mais próximo da população e do território e o primeiro a ser demandado por ações públicas em situações de calamidade. Como visto, as ações dos governos federal e estadual são pontuais, e em relação às finanças públicas não havia grandes expectativas quanto a uma ação financeira mais ativa do município ao enfrentamento da pandemia, uma vez que metade dos recursos foi direcionada à educação. Vale ressaltar que, em janeiro, a prefeitura já havia autorizado um desconto de 30% – Decreto nº 001/2020 – para quem quitasse o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) até 10 de abril, criando, ainda, a possibilidade de o contribuinte ter 10% de desconto se realizasse a quitação até o fim do ano, o que demonstra a fragilidade tributária do município, que já possui uma baixa arrecadação desse imposto e, por conseguinte, uma baixa autonomia de gastos, seja no cotidiano ou em situações excepcionais de pandemia.

Apesar do quadro fiscal, o Executivo municipal tomou medidas de distanciamento social, como a instauração de *lockdown* em maio (Decreto nº 26, de 26 de maio de 2020) após um surto de casos na região, situação que perdurou até junho. De maneira similar, antes do *lockdown*, o município já havia determinado, pelo Decreto nº 003, de 18 de março de 2020, a criação do Comitê de Enfrentamento e Combate à Covid-19, uma ampla articulação que contava com a participação de todas as secretarias municipais, instituições do governo federal – Forças Armadas, Funai, DSEI –, Câmara Municipal e ONGs como o ISA e a Foirn. Vale destacar que a presença estadual no comitê só se fez presente pelo Ministério Público do estado, pelo Poder Judiciário e pelas polícias Civil e Militar. Não houve participação da Secretaria de Saúde do estado, tampouco do FVS/AM, o que mostrou o distanciamento dessa esfera no combate à pandemia no interior, em especial quanto à questão indígena.

Foi uma resposta, ao mesmo tempo que um pedido de colaboração, para instituições não internas ao corpo estatal, mas que povoam a Amazônia: as ONGs (Camely, 2018). O Executivo municipal catalisou essas forças em um momento de calamidade pública. Segundo relato do Greenpeace,¹³ foram produzidas cartilhas, com o apoio do ISA e do Foirn, nas línguas indígenas locais (*baniwa*, *dâw*, *hupdá*, *nheengatu* e *tukano*), para a prevenção ao vírus, assim como realizadas barreiras sanitárias com o apoio do Exército e reuniões na maloca sede da Foirn, conforme demonstrado na figura 2.

Ademais, a articulação interinstitucional possibilitada pelo decreto da prefeitura de São Gabriel da Cachoeira possibilitou a criação de Unidades de Atenção Primária Indígena (Uapis), coordenadas pelo DSEI, do Ministério da Saúde, além de um centro de acolhimento gerido pela ONG MSF.

As ONGs são importantes parceiras, por se localizarem no território de São Gabriel da Cachoeira. O ISA tem uma de suas sub-sedes no município, além de estar presente em Manaus, Boa Vista (Roraima), Altamira (Pará), Brasília, Canarana (Mato Grosso) e Eldorado e São Paulo (São Paulo), do mesmo modo que o Foirn tem sua sede em São Gabriel.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3gMFWNK>>. Acesso em: 6 ago. 2020.

FIGURA 2

São Gabriel da Cachoeira, Amazonas: reunião do Comitê de Enfrentamento e Combate à Covid-19



Fonte: Greenpeace. Disponível em: <<https://bit.ly/3it0UBR>>. Acesso em: 4 ago. 2020

A localização no território traz uma proximidade com a população local, algo que o governo federal só experimenta por meio do Exército e do DSEI. As demais são extraterritoriais, vindas da sede do poder (no caso, Brasília), que duram um curto período e têm um estranhamento, em certa medida, com o cotidiano indígena. O mesmo sentido pode ser aplicado ao governo estadual, que não consolidou um hospital regional na sede do município e se especializou em ações pontuais vindas de Manaus, como percebido nas crises da malária e da dengue, já recorrentes no município.

As ONGs têm como fontes de recursos as organizações internacionais, o que adiciona mais uma escala ao enfrentamento governamental da Covid-19. O relatório de 2019 do ISA¹⁴ mostrou que 80% dos recursos do instituto são estrangeiros. No entanto, as instituições são de vital importância para dar suporte a diversas ações nos municípios na Amazônia, estando muito mais presentes em áreas distantes das capitais regionais e nacionais que os governos federal e estadual.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensaio buscou demonstrar a atuação dos níveis governamentais em São Gabriel da Cachoeira no Amazonas, o município com maior percentual de indígenas do Brasil, durante a pandemia do coronavírus no período de fevereiro a agosto de 2020. Amparadas em informações das finanças públicas e em legislações, as conclusões apontam para uma atuação geral do governo federal, a partir do auxílio emergencial e do socorro aos municípios pela LC nº 173/2020. Nas demais áreas, age em ações pontuais, com exceção da presença do Exército, da DSEI e da Funai. Quanto ao nível estadual, não houve uma atuação mais relevante no período, em oposição a crises precedentes, como as da malária e da dengue, além dos elevados casos de tuberculose e hanseníase do município. Entretanto, apesar da *expertise* adquirida, ainda não foi construído um hospital regional que atenda às peculiaridades indígenas. No nível municipal, o maior percentual da RCL se constitui em transferências do Fundeb, o que direciona os gastos locais, consolidando algumas iniciativas inovadoras, como o professor indígena. Nas demais funções públicas, porém, essas iniciativas são limitadas à atuação da prefeitura. Nesse sentido, foi criado o comitê de enfrentamento à Covid-19, que envolvia várias instituições presentes no território, destacando a ausência do Executivo estadual e

14. Disponível em: <<https://bit.ly/2XP3biK>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

a presença das ONGs com recursos internacionais e com sedes no município, como ISA, Foirn e MSF, que auxiliaram no combate à pandemia.

REFERÊNCIAS

CAMELY, N. **Imperialismo, ambientalismo e ONGs na Amazônia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

IMBIRIBA, E. B. *et al.* Hanseníase em populações indígenas do Amazonas, Brasil: um estudo epidemiológico nos municípios de Autazes, Eirunepé e São Gabriel da Cachoeira (2000 a 2005). **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 5, p. 972-984, 2009.

LEVINO, A.; OLIVEIRA, R. M. Tuberculose na população indígena de São Gabriel da Cachoeira, Amazonas, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1728-1732, 2007.

MORAES, R. F.; SILVA, L. L.; TOSCANO, C. **Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil**: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização. Brasília: Ipea, ago. 2020 (Nota Técnica, n. 25).