Devolutivas dos Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas: um olhar focalizado em políticas sociais

Resumo

Este artigo trata da experiência do MDS em realizar ações devolutivas diretamente com os povos indígenas sobre os resultados da pesquisa *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Além de descrever as ações devolutivas em cada uma das sete terras indígenas estudadas, o artigo discute os benefícios de uma iniciativa desta natureza, tais como o esclarecimento do funcionamento do Bolsa Família e a mitigação de problemas identificados na pesquisa, além de refletir sobre a adequação das políticas públicas universalizantes para povos e comunidades tradicionais. Vale destacar o sentimento externado por muitos indígenas nesse processo, de serem respeitados e considerados pelo poder público, que cumpriu o compromisso assumido no início do projeto, ainda em 2013, de retornar a cada comunidade estudada para apresentar os resultados da pesquisa.

Introdução

Com o intuito de subsidiar o aprimoramento contínuo das políticas sociais, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS) realiza diversas pesquisas, cujos resultados permitem a elaboração de diagnósticos aprofundados acerca dos públicos de suas políticas e a obtenção de evidências empíricas dos resultados e impactos de cada iniciativa.

Entre os anos de 2012 e 2014, a SAGI coordenou uma pesquisa qualitativa sobre os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) entre povos indígenas, denominada *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas,* a fim de conhecer a forma como o PBF é operacionalizado, percebido e utilizado por populações indígenas. Essa pesquisa foi realizada em sete terras indígenas (TIs) para entender como os indígenas se apropriam do benefício financeiro e quais são os efeitos do programa sobre seus modos de vida.

Antes do início da pesquisa, foram realizadas consultas livres, prévias e informadas às comunidades indígenas afetadas, em consonância com o que é determinado pelo Decreto nº 5.051/2004, que promulgou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais.

A Convenção nº 169 da OIT

Em 19 de abril de 2004 foi promulgada no Brasil a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais pelo Decreto nº 5.051. Essa Convenção, adotada em Genebra em 27 de junho de 1989, foi ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002 e aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de junho de 2002. Trata-se de um instrumento legal que procura garantir aos povos indígenas e tribais de todo o mundo a manutenção de seus modos de vida, reconhecendo suas próprias instituições e fortalecendo suas identidades, línguas, religiões e cultura no âmbito dos Estados onde habitam.

A Convenção estabelece que esses povos não podem gozar de seus direitos humanos fundamentais caso seus costumes, leis e valores não sejam reconhecidos e garantidos pelos Estados nos quais se encontram e, por isso, toda e qualquer ação dos governos que os afete deve ser objeto de consulta e esclarecimento a eles no sentido de se obter sua anuência e as condições em que tais ações poderão ocorrer.

Essas consultas, previstas especialmente nos artigos 6º e 7º da Convenção, devem ser feitas de modo apropriado, considerando as instituições representativas desses povos e fornecendo as condições para promover não somente a sua participação livre como também esclarecida a respeito do significado dessas ações e suas consequências para seu modo de vida.

Os direitos previstos nessa Convenção não devem impedir que esses povos exerçam os direitos reconhecidos a todos os cidadãos do país e assumam obrigações correspondentes. Aplica-se também a essa Convenção a realização de pesquisas ou estudos sobre esses povos, cujos resultados deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades de desenvolvimento previstas. (BRASIL, 2004)

A pesquisa foi realizada com êxito em todas as sete TIs planejadas. Embora tenha sido concluída em maio de 2014, foi publicada apenas em novembro de 2016[44]. No início da pesquisa, foi pactuada com os povos indígenas estudados a realização de oficinas devolutivas, que foram realizadas somente em 2017/2018. Sem a pretensão de expor com exaustão os resultados da pesquisa, este texto tem por objetivo trazer considerações sobre a realização dessas devolutivas.

Este artigo está dividido em três blocos. O primeiro descreve a pesquisa, sua metodologia e os resultados mais expressivos. No segundo, discorre-se sobre cada uma das sete devolutivas, ressaltando-se seus aspectos principais. No terceiro, são apresentadas algumas considerações finais sobre essa experiência.

PBF e populações indígenas

Além de focar nos segmentos da população com menor renda[45], o Bolsa Família procura incluir populações com características socioculturais específicas, como os povos indígenas. A temática indígena está presente no PBF desde sua criação, em 2004[46]; anos depois, a Portaria MDS nº 341/2008 estabeleceu o ingresso prioritário de famílias indígenas no PBF. Assim, as famílias identificadas no Cadastro Único como indígenas e com perfil de renda para receber esse benefício têm prioridade na concessão em relação às demais famílias com renda equivalente.

Em todo território nacional, vivem mais de trezentas sociedades indígenas, falantes de uma grande diversidade de línguas distribuídas nos troncos Tupi,

44. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/relatorio_153.pdf> e <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_139.pdf>.

45. Público elegível do Bolsa Família, ref. setembro/2019: todas as famílias com renda *per capita* de até R$ 89,00 mensais; famílias com renda *per capita* entre R$ 89,01 e R$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

46. Povos e comunidades tradicionais foram alvo de procedimentos específicos no PBF.

Macro-Jê e Aruak, e nas famílias Karib, Pano, Maku, Yanoama, Mura, Tukano, Katukina, Txapakura, Nambikwara e Guaikuru, além de línguas isoladas. Trata-se de coletividades com configurações particulares de costumes e de histórias de colonização e de relação com o Estado.

De acordo com o censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010[47], a população indígena brasileira era, à época, composta de 817.963 indígenas, dos quais 502.783 viviam na zona rural e 315.180 habitavam as zonas urbanas brasileiras. O censo apontou que em todos os estados há populações indígenas; em 80,5% dos municípios brasileiros residia pelo menos um indígena autodeclarado. Em comparação com os dados do censo de 2000, houve um aumento de 11% das pessoas que se declararam indígenas no Brasil.

O IBGE apontou que esse aumento de registro de indígenas autodeclarados se deveu em parte por esse segmento populacional estar saindo de uma situação de invisibilidade em busca de melhores condições de vida[48]. De modo similar, a Funai registra existirem grupos que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto ao órgão federal indigenista.

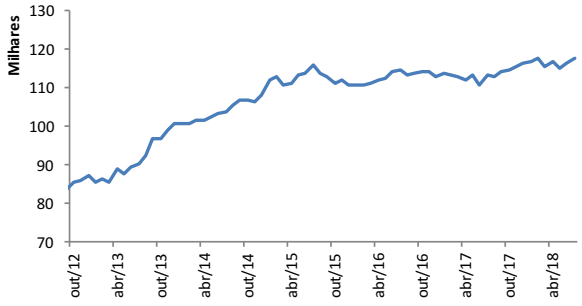
Em paralelo ao aumento da população autodeclarada indígena, ocorreu o aperfeiçoamento do Cadastro Único, instrumento para identificar o público-alvo de diversas políticas sociais, dentre elas o Bolsa Família. As estratégias para realizar cadastramento diferenciado das populações indígenas começaram a partir de 2004 (BRASIL, 2014). Entre 2008 e 2010 esse processo se consolidou e adquiriu maior envergadura com o desenvolvimento da versão 7 do sistema (V7), ao aperfeiçoar a identificação das populações indígenas e quilombolas. Essa versão do Cadastro Único utiliza o princípio da autodeclaração da família como pertencente a uma etnia indígena:

> A partir da V7, a família que se identifica como indígena deve informar obrigatoriamente a etnia a que pertence, além de dizer se reside ou não em terra indígena, e, em caso afirmativo, o nome da terra em que vive. Na versão anterior (V6), a marcação de indígenas era feita no campo de raça-cor, o que eventualmente gerou erros de marcação já que algumas famílias tinham o fenótipo indígena, mas desconheciam se de fato pertenciam a alguma etnia, identificando-se indevidamente como sendo indígena. (BRASIL, 2014, p. 14)

Com maior detalhamento das informações coletadas, foi possível fazer comparações mais precisas dos dados do Cadastro Único com os dados de pesquisas realizadas pelo IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Assim, por meio de mutirões de cadastramento e busca ativa[49], o Cadastro Único se consolidou como base de dados mais completa sobre as características da população brasileira (IPEA, 2013).

Em 2012, quando se iniciou o processo de discussão da pesquisa, havia 85.459 famílias indígenas beneficiárias do PBF, distribuídas pelas cinco regiões do país. Dados de 2018 indicam aumento de 38% de famílias indígenas que são beneficiárias do PBF, totalizando 117.620 (Gráfico 1). Já o público em geral do programa no mesmo período varia entre 12 milhões e 14 milhões de famílias beneficiárias.

Gráfico 1 – Famílias indígenas beneficiárias do Bolsa Família



Fonte: CECAD 2.0. SAGI/MDS.

Dado que o censo apontava, em 2010, um total de 817.963 indígenas no Brasil, a população indígena correspondia a 0,43% da população do país. No Gráfico 2, é possível observar o crescente aumento da proporção de famílias indígenas em relação ao total de beneficiários do PBF, com um quantitativo superior à proporção de indígenas na população brasileira. Atualmente, a proporção de famílias indígenas beneficiárias do Bolsa Família é praticamente o dobro da proporção de indígenas na população, isto é, 0,85% das famílias beneficiárias são indígenas, tendo chegado a 0,89% em julho de 2017.

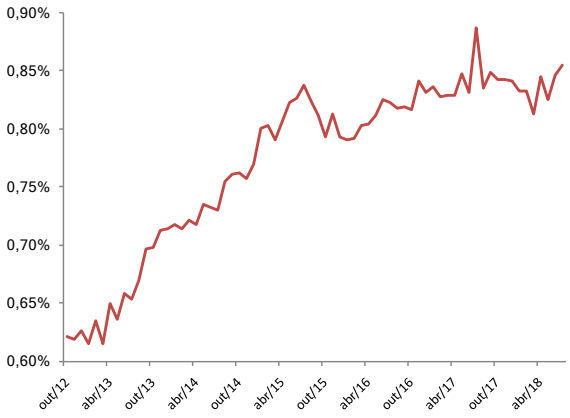
---

47. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília, DF: Ipea, 2013.

48. "Em 2000, as autodeclarações indígenas aumentaram substancialmente em relação a 1991, enquanto, em 2010, mantiveram-se em patamares similares" (IBGE, 2012, p. 7).

49. O cadastramento dessas famílias requer maiores esforços e atenção. Devem ser consideradas especificidades decorrentes de razões históricas e culturais, de acordo com o contexto das diversas etnias. O distanciamento geográfico é um fator relevante, visto que, na maioria das vezes, os povos indígenas vivem em locais isolados e de difícil acesso.

Gráfico 2 – Proporção de famílias indígenas beneficiárias do PBF em relação ao total da população brasileira



Fonte: CECAD 2.0. SAGI/MDS.

À medida em que o Programa Bolsa Família se expandiu e passou a incluir cada vez mais famílias indígenas, o MDS se voltou para a inclusão desse segmento populacional em diferentes momentos, com alguns destaques como o Relatório de Gestão da SENARC (2005-2006), o *Guia de cadastramento de famílias indígenas* (2012) e a publicação *Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir* (2014).[50] Em 2016, foi lançado um guia da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) chamado *Trabalho social com famílias indígenas: proteção social básica* para uma oferta culturalmente adequada (2016), que trouxe subsídios teóricos e técnicos para apoiar as equipes de referência do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no atendimento a famílias indígenas. Na próxima seção, serão apresentados a metodologia e os principais resultados dos *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*.

A pesquisa

Em 2012, o MDS solicitou à SAGI estudos sobre os efeitos do Bolsa Família nas comunidades indígenas, o que levou à realização de duas pesquisas qualitativas em 2012 e 2013/2014.

A primeira delas foi um estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades[51] de saúde associadas ao PBF para povos indígenas[52]. A pesquisa foi realizada em 12 municípios de seis Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e consistiu em entrevistas semiestruturadas com os secretários municipais de Saúde, os gestores municipais do PBF, os coordenadores municipais do PBF na saúde, os chefes da Divisão de Atenção à Saúde Indígena (Diasi) em cada DSEI e os coordenadores das equipes multidisciplinares de saúde indígena que atuam nas aldeias.

Os *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas* foram a segunda pesquisa realizada, de maior escopo. Após discussões internas no Ministério a respeito de qual metodologia seria a mais adequada para abordar o tema com esse grupo específico, optou-se por um desenho (até então inédito no MDS) baseado em sete estudos de caso etnográficos realizados simultaneamente por antropólogos em diferentes Terras Indígenas (TIs) distribuídas pelos mesmos seis DSEIs da pesquisa anterior. Os estudos de caso comporiam um relatório único que traria os principais achados de cada região.

A pesquisa etnográfica é um estudo descritivo da cultura dos povos existentes ou de grupos sociais no interior dessas sociedades, sendo um método de pesquisa clássico adotado pela Antropologia Social a partir das primeiras décadas do século XX. Caracteriza-se pela imersão do antropólogo no interior dessas sociedades por períodos consideráveis de tempo, de modo que ele possa compreender o modo de vida, suas relações sociais, políticas, econômicas, relações de parentesco, língua, cosmologia, rituais, tradições e todos os aspectos culturais que a definem.

Fundamentada na técnica da Observação Participante, a pesquisa etnográfica mostrou-se um método qualitativo especialmente adequado para investigar os efeitos do Bolsa Família nas sete TIs. As populações indígenas se diferenciam substancialmente entre si e da sociedade mais ampla, sendo difícil formular questões objetivas que cobrissem inúmeros aspectos de sua realidade. Aliado a isso, nem todos os indivíduos dos grupos abordados são falantes do português. E, por último, após séculos de relações tensas e desiguais com o restante da sociedade, o acesso a esses grupos não é simples, necessitando de tempo para uma construção mínima de confiança entre o pesquisador e os seus interlocutores.

50. O documento faz referência à "identificação de 15 grupos populacionais, entre os quais estão os indígenas, os quilombolas, os extrativistas, pessoas em situação de rua e catadores de material reciclável, sob o entendimento de que vivenciam características distintas de desproteção e exclusão, as quais requerem também um olhar mais atento do poder público" (BRASIL, 2014, p. 12).

51. As condicionalidades são compromissos nas áreas de educação e de saúde que as famílias devem cumprir em troca do benefício monetário que recebem (acompanhamento da frequência escolar das crianças e dos adolescentes de 6 a 17 anos, do calendário vacinal das crianças de 0 a 6 anos, do peso e da altura, além de dados das mulheres em idade fértil para identificação das gestantes e realização de pré-natal).

52. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_139.pdf>.

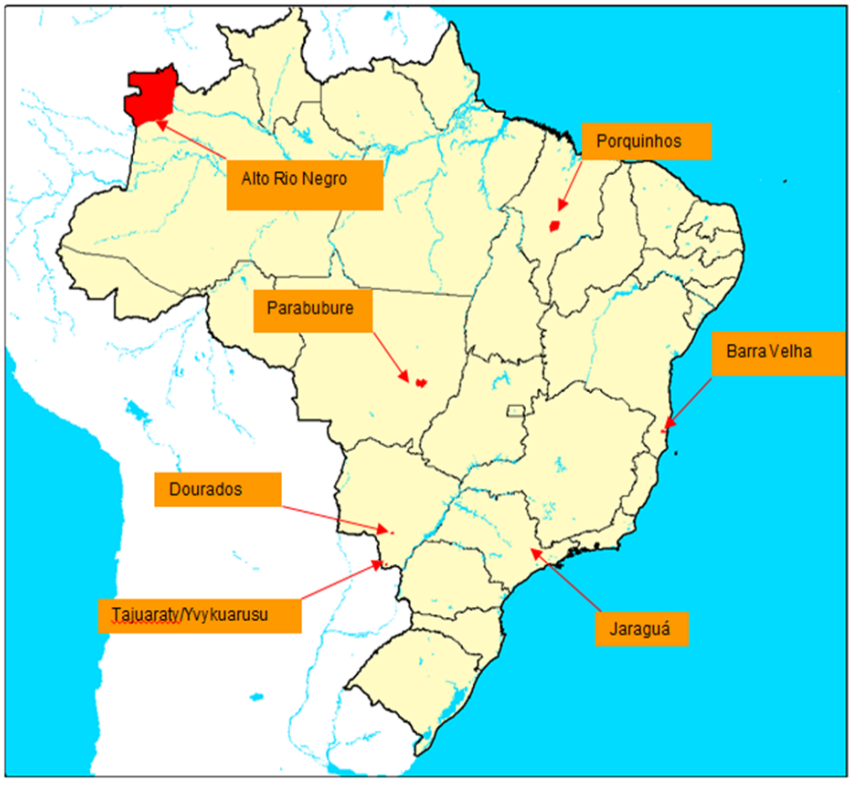
Assim, foram contratados sete antropólogos, que estiveram junto às famílias e lideranças indígenas das TIs selecionadas por um período mínimo de 80 dias entre setembro de 2013 e janeiro de 2014; e um oitavo pesquisador, responsável pela sistematização dos dados de todas as TIs e pela confecção do relatório final da pesquisa. Todos os consultores seguiram um roteiro básico comum de assuntos a serem abordados ou observados com os povos indígenas de modo a promover alguma comparabilidade entre as situações e contextos de implementação do PBF.

Em função de sua missão institucional e histórico de experiência com a temática indígena, a Funai participou de todos os processos de negociação com os indígenas e de elaboração da pesquisa realizada pela SAGI/MDS. Essa relação foi formalizada em fevereiro de 2014, quando foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre os dois órgãos.

Os *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas* foram desenvolvidos nas seguintes TIs:

- **TI Jaraguá (SP),** das etnias Guarani-Mbya e Guarani-Ñandeva;
- **TI Parabubure (MT)**, da etnia Xavante;
- **TI Porquinhos (MA),** da etnia Canela-Apanyekra;
- **TI Dourados (MS),** das etnias Guarani-Kaiowá, Guarani-Ñandeva e Terena;
- **TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS)**, da etnia Guarani-Kaiowá;
- **TI Barra Velha (BA),** da etnia Pataxó;
- **TI Alto Rio Negro (AM),** das etnias Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd'äh, Karapanã, Koripako, Kotiria, Kubeo, Makuna, Mirity-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup'deh.

Mapa 1 – Distribuição geográfica das TIs da Pesquisa



Elaboração: Ricardo Verdum (2016).

A seleção das TIs ocorreu em constante diálogo com a Funai, levando-se em conta a diversidade de fatores sociais, culturais, econômicos, demográficos e políticos, bem como níveis de vulnerabilidades (alimentar e de saúde) e de oferta de serviços públicos por municípios de portes distintos.

No aspecto geográfico, foram escolhidas áreas de fronteira (como no Alto Rio Negro e no Mato Grosso do Sul) e de diferentes distâncias de centros urbanos e metrópoles. A seleção dessas áreas considerou, também, distintas situações da saúde pública vividas pelos povos indígenas, diferenças étnicas e culturais, grau de mobilização e organização política e distância relativa das terras indígenas.

Sabia-se, por exemplo, que a TI Dourados já era *locus* de problemas diversos, como alta mortalidade infantil e elevada densidade populacional, dificuldade de relação com o poder público local, entre outras. Ressalta-se, portanto, que, tanto pela metodologia quanto pelo desenho, a pesquisa não teve pretensão de trazer dados que pudessem ser extrapolados à realidade ampla dos indígenas do país, pois estes não têm representatividade amostral.

Durante o processo de elaboração e execução da pesquisa, o Ministério contou com o apoio da equipe da Funai, imprescindível para o sucesso dos trabalhos de campo dos antropólogos.

Principais resultados da pesquisa

De forma sucinta, pode-se apontar que os pesquisadores identificaram uma exigência demasiadamente rígida de documentação feita pelos agentes locais do PBF à população indígena, o que estaria dificultando o acesso ao programa. Nesse caso, o Registro Administrativo de Nascimento Indígena (Rani) não vinha sendo aceito como documento para cadastramento, apesar de ser permitido pela regra do Cadastro Único. De modo correlato, havia pouco conhecimento disseminado sobre o que era o Cadastro Único e que ele propiciava acesso a outras políticas além do PBF.

Essas duas questões pareciam ter uma mesma origem, a saber, problemas de comunicação ao longo das entrevistas e do atendimento de agentes públicos, com potencial para acarretar erros e mal-entendidos que afetam diretamente não só a compreensão das regras do PBF, mas também o valor do benefício. Assim, foram relatadas situações em que os indígenas não reconheciam as informações declaradas no Cadastro Único, pois foram pressionados com perguntas que lhes causavam constrangimento ou mesmo falta de compreensão. Uma parcela dos beneficiários afirmou que não esteve à vontade na hora da entrevista, ou que foram direcionados na resposta a certos tipos de questão, por exemplo, incitados a assumir uma renda mensal regular quando na prática o que a pessoa recebia eram pagamentos eventuais por serviços pontuais.

A pesquisa evidenciou que o relacionamento com os não indígenas, como os atendentes do PBF, era alvo de muitas críticas. A carência de funcionários qualificados para o trato com a população indígena é um problema histórico, bem como as condições precárias para a mobilidade das equipes volantes, como da saúde. Em alguns casos, os equipamentos públicos eram insuficientes ou estavam localizados a grande distância dos locais onde a população vive. Isso apontou para uma visível falta de articulação entre as instituições envolvidas e os agentes que operam em nível local (prefeituras, Funai, DSEI/Sesai, assistência social).

Para além da falta de articulação, foram registrados relatos de atendimentos abusivos e inadequados por parte dos atores envolvidos no processo operacional do PBF, tal como a obrigatoriedade da compra de uma capa protetora para o cartão do PBF, imposta por lotéricas, afirmando tratar-se de uma "exigência de Brasília" (foram recorrentes relatos de ameaças como: "senão, vai bloquear o cartão"). Muitas vezes esses abusos surgem na ausência efetiva do poder público, seja como provedor dos serviços ou mesmo como fiscalizador. Notoriamente, os estudos de caso apontaram para um fenômeno social conhecido como "patronato", explicado da seguinte forma no relatório final da pesquisa pelo antropólogo Ricardo Verdum:

> Com exceção da TI Jaraguá, constatou-se que, na prática, o custo com transporte, estadia e alimentação é o principal fator de atração da população até as redes de comerciantes, e do seu círculo vicioso de crédito/endividamento, de que são eles agentes promotores [...] O círculo vicioso de crédito/endividamento que caracteriza o sistema de patronagem, mascarado pela consciência social ou ideologia da "ajuda" e da "facilitação" [...] foi encontrado em seis, dos sete estudos de caso, interceptando os recursos transferidos pelo PBF. Dado o nível atual de desinformação dos indígenas sobre o programa, em várias TIs as agências lotéricas e os comerciantes são percebidos como parte da estrutura de gestão do Programa. Assim, não nos parecerá estranho que se produzam em breve críticas tachando o PBF de contribuir (não intencionalmente) com a reprodução e até renovação ("modernização") de sistemas e práticas de dominação e exploração das populações e povos indígenas em nível local, isso apesar das boas intenções dos gestores e técnicos do Programa. Estamos diante do que na teoria social é chamado de as condições inimaginadas e as consequências não desejadas da ação. (BRASIL, 2016, p. 122)

Outra questão identificada em algumas das TIs pesquisadas foi a exigência da condicionalidade de educação, que acabava por não permitir a escolha destas populações, tanto com relação a idades escolares para ingressar na escola, quanto à opção por outras formas de educação tradicional. Este fator contribuiu para que, entre os indígenas, beneficiários e lideranças, pairassem muitas dúvidas e sérias des-

confianças sobre o projeto de futuro do Programa para os povos indígenas e o papel da educação na preparação dos jovens indígenas.

A obrigatoriedade de frequência escolar foi questionada em praticamente todas as TIs investigadas. O cumprimento dessa condicionalidade apresentou dificuldades operacionais, que passam pela falta de um sistema de registro e acompanhamento eficiente, mas também pelo entendimento dos operadores locais de que há problemas nos recursos ou condições para as crianças frequentarem e terem um aproveitamento satisfatório da escola. Foram citados problemas de transporte e falta de professores fixos e qualificados[53]. Houve relatos também de problemas recorrentes com a merenda escolar: baixa qualidade, quantidade insuficiente, falhas na entrega ou entrega com atraso, alimentos sem "segurança de consumo" – em alguns casos, em visível estado de deterioração.

Além da precariedade verificada nos serviços de atenção à saúde dos indígenas, o sistema de acompanhamento de condicionalidades é falho em várias terras indígenas: faltam funcionários qualificados para o trato com a população; faltam condições de mobilidade às equipes de saúde; em alguns casos as instalações são insuficientes ou estão localizados a grande distância dos locais onde a população vive; não há alimentação de dados nos sistemas de gestão do programa.

Por fim, mas não menos importante, cabe destacar o tratamento preconceituoso e discriminatório da sociedade local e das instituições dispensado aos indígenas de forma geral. Esse tratamento transpareceu em várias dimensões da vida dessas pessoas, podendo ser exemplificados pelas seguintes situações: a) preços mais elevados para indígenas no comércio local; b) retenção de cartões, senhas e documentos pessoais por parte de lotéricas e comerciantes, no intuito de "dar crédito" aos indígenas, resultando em dívidas impagáveis e tampouco reconhecidas; c) lotéricas que impunham a necessidade de os indígenas informarem as senhas aos atendentes; d) venda imposta por lotéricas de itens não relacionados ao PBF a cada saque de benefício (por exemplo, protetor de cartão); e) retenção de parte do valor do benefício ou até mesmo do valor integral por terceiros que detinham os cartões, sem que os indígenas soubessem o valor a receber, já que muitas vezes também não tinham o extrato de saque em mãos.

Todas essas situações se enquadram no contexto das relações interétnicas vigentes, que perpassam as interações das sociedades indígenas com a sociedade nacional e demandam do poder público respostas adequadas e condizentes com o respeito à diversidade étnica e à igualdade de tratamento, desafios ainda grandes para a formulação e implementação de políticas públicas.

Os resultados da pesquisa foram publicados em 2016 no Portal da SAGI/MDS em forma de relatório e de sumário executivo.

Acesse o relatório final da pesquisa no Portal da SAGI: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/relatorio_153.pdf>.

Um olhar antropológico sobre os conceitos por trás das políticas sociais

No relatório final da pesquisa, o antropólogo Ricardo Verdum chamou a atenção para a necessidade de se ter um olhar crítico aos conceitos de família e residência empregados pelo PBF e Cadastro Único, no sentido de "verificar sua aderência aos contextos locais de significado, especialmente no campo das relações de parentesco, e que efeitos gera no acesso dos indígenas ao recurso financeiro" (VERDUM, 2016, p. 14).

A família, para fins do PBF, é "a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio" (Decreto nº 6.135/2007). Trata-se de um conceito bastante distante da realidade da maior parte dos povos indígenas, se formos considerar famílias extensas e critérios não econômicos para definir quem pertence a determinada família. O conceito de domicílio também é utilizado de maneira universalizante pelo programa, sendo pouco adaptado ao modo de vida e perspectiva cultural de muitas comunidades indígenas.

Além disso, o conceito de pobreza do PBF não se mostra apropriado para enquadrar grande parte dos grupos indígenas, visto que foca exclusivamente em renda monetária *per capita* mensal. Assim, em muitos casos o território garantido e preservado diz muito mais sobre o ben estar de um povo do que a renda mensal familiar por pessoa. Trazer à tona a discussão sobre o que é a pobreza para os povos indígenas pode ajudar a desenhar ações mais adaptadas, por exemplo, condicionalidades mais eficazes para ajudar esses povos a saírem dessas situações de vulnerabilidade, incluindo-se questões relativas à segurança alimentar e nutricional, práticas agrícolas, meio ambiente e questões fundiárias.

A despeito dos 30 anos da Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo exclusivo aos povos indígenas, garantindo-lhes o respeito a suas organizações sociais, a seus costumes, línguas, crenças, tradições e a direitos ori-

53. A configuração de uma educação escolar indígena, que preze pelo respeito à diversidade étnica, é um desafio colocado à Educação e dificilmente resolvido. Assim, do mesmo modo, registrou-se a existência de estabelecimentos de ensino inadequados aos padrões culturais locais nas aldeias, seja em termos de estrutura física, seja em termos de material didático.

ginários sobre as terras que ocupam, há ainda um grande caminho a percorrer para incorporar a diversidade cultural no desenho e implementação das políticas públicas. Avanços nas áreas da saúde e da educação, tais como secretarias específicas e distritos sanitários especiais para povos indígenas não foram suficientes para tornar as políticas sociais universais focalizadas ou adaptadas às diversidades étnicas existentes. O mesmo ocorre com as políticas de desenvolvimento social que, no afã de atender a todos, inclusive povos indígenas, acabam por exigir desses povos que se enquadrem em conceitos e regras demasiadamente rígidos.

Nesse sentido, é preciso refletir sobre a propriedade de políticas universalizantes quando elas são também acessadas por povos e comunidades diversos. E, em vez de fazer política pública para os povos e as comunidades tradicionais, é preciso fazer políticas públicas com eles (FAVILLA, 2017). Sem fazer em conjunto, o Estado não consegue olhar, pensar e realizar políticas adequadas. Nesse sentido, fortalecer espaços de construção conjunta – como o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais –, obter dados sobre essas populações específicas (como foi feito com a versão 7 do Cadastro Único) e implantar processos de capacitação de agentes sociais são estratégias positivas para se avançar nessa direção, diminuindo as distâncias físicas, linguísticas e culturais. Para isso, devem ser garantidos recursos e condições de funcionamento, continuidade de políticas, aprimoramento de processos e, mais do que tudo, abertura para olhar as diferenças e saber respeitá-las.

As oficinas devolutivas

Planejamento e panorama geral das devolutivas

Em função das consultas livres, prévias e informadas às comunidades afetadas, foi pactuado com os povos indígenas pesquisados que eles teriam retorno sobre os achados da pesquisa. A esse projeto deu-se o nome de devolutivas da pesquisa, que deveriam estabelecer um diálogo a partir dos resultados da pesquisa e das discussões com diferentes áreas do MDS e de outros órgãos.

Em 2014, após elaboração do relatório final com a consolidação dos resultados encontrados nas sete TIs, a pesquisa foi apresentada às secretarias do MDS – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Executiva (SE) e, à época, a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP). Parte dos achados foi também debatida com representantes da Funai, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação.

Alguns dos problemas diagnosticados tiveram atenção mais imediata das áreas técnicas, como foi o caso das dificuldades de atendimento de famílias indígenas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), especialmente as que não falam o português, e devido ao desconhecimento e até mesmo certo preconceito que as administrações municipais têm em relação a esses povos. Nesse sentido, pode-se apontar uma discussão ampla na Assistência Social que levou à confecção do guia *Trabalho social com famílias indígenas: proteção social básica para uma oferta culturalmente adequada*. Outros aspectos mostraram-se mais difíceis de alterar prontamente ou mesmo não eram da alçada do MDS, como mudanças na educação ou no atendimento à saúde. No que dizia respeito ao PBF, a SENARC (secretaria responsável pelo PBF) se apropriou dos apontamentos da pesquisa de modo a considerar adaptações no atendimento a esses grupos, inserindo os achados da pesquisa na discussão mais ampla que empreendiam sobre Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTEs).

Em 2016, a SAGI deu início ao processo para a realização das devolutivas às terras indígenas, coordenando reuniões entre quatro secretarias do MDS[54] envolvidas com o tema e a Funai[55], com o intuito de planejar as visitas nas comunidades pesquisadas. Também participaram dessas reuniões representantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), à época vinculado à Secretaria Executiva do MDS, de modo que a metodologia e o cronograma dessas oficinas foram construídos coletivamente e de forma acordada entre os órgãos e setores envolvidos.

Em linhas gerais, foi pactuado que as devolutivas contariam com uma equipe multidisciplinar do MDS, com representantes de todas as secretarias envolvidas com a temática indígena. Os servidores enviados às TIs deveriam dialogar tanto com as lideranças e famílias indígenas quanto com as gestões locais dos municípios que são referência para as comunidades pesquisadas. Essas reuniões teriam o objetivo de, simultaneamente, apresentar os problemas que foram apontados à época do trabalho de campo e atualizá-los junto à gestão do PBF e da Assistência Social local.

Todas as devolutivas tiveram um formato de pelo menos dois dias de duração, sendo o primeiro dia dedicado à reunião com a gestão local do município que as famílias indígenas tinham como referência para o uso de equipamentos públicos, especialmente os CRAS e os locais de saque do benefício do Bolsa Família. O segundo dia geralmente foi dedicado às devolutivas

54. SAGI, SENARC, SNAS e SESAN.

55. Em especial com a Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos Sociais.

propriamente ditas, com a realização de reuniões junto às comunidades indígenas pesquisadas.

As devolutivas ocorreram nos seguintes momentos:

Quadro 1 – terras indígenas pesquisadas, suas etnias e municípios e período da devolutiva

Terras Indígenas (TIs), municípios e etnias	Período da devolutiva
1. TI Jaraguá, município de São Paulo (SP), etnias Guarani-Mbya e Guarani-Ñandeva	21 e 22 de fevereiro de 2017
2. TI Parabubure, municípios de Campinápolis e Nova Xavantina (MT), etnia Xavante	7 a 10 de agosto de 2017
3. TI Porquinhos, municípios de Fernando Falcão, Barra do Corda e Grajaú (MA), etnia Canela-Apanyekra	8 a 10 de maio de 2018
4. TI Dourados, município de Dourados (MS), vizinha à área urbana da cidade, etnias Guarani-Kaiowá, Guarani-Ñandeva e Terena	21 e 22 de maio de 2018
5. TI Takuaraty/Yvykuarusu, município de Paranhos (MS), etnia Guarani-Kaiowá	23 e 24 de maio de 2018
6. TI Barra Velha, município de Porto Seguro (BA), etnia Pataxó	12 e 13 de junho de 2018
7. TI Alto Rio Negro, municípios de São Gabriel da Cachoeira e Japurá (AM), 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	25 e 26 de junho de 2018

Fonte: Elaboração SAGI.

A participação de integrantes da Caixa no processo ocorreu com mais intensidade a partir da terceira oficina (TI Porquinhos, maio de 2018), permanecendo até o final.

As viagens foram precedidas de planejamentos entre todos os atores envolvidos, de acordo com os calendários propostos pelas coordenações regionais da Funai, que articulavam diretamente com os indígenas as datas mais adequadas para receberem as equipes do MDS, da Funai e da Caixa. A partir desse cronograma buscou-se agendar as reuniões com os respectivos gestores municipais do PBF e do Cadastro Único, incluindo os secretários de assistência social, além de gestores estaduais, não somente da Assistência Social, mas também de áreas relacionadas.

O formato das reuniões foi planejado como uma exposição dialogada, isto é, cada secretaria do MDS apresentaria os temas relacionados a sua área de atuação, seguida pela abertura para os indígenas perguntarem. A equipe do MDS aproveitou as ocasiões para indagar aos presentes se os problemas identificados na pesquisa ainda aconteciam, qual a percepção dos beneficiários quanto a essa situação, como viam os resultados da ação, se havia mudado algo. A interrupção da exposição do MDS para dúvidas era bem-vinda e prontamente respondida, aproveitando-se para esclarecer diversos pontos do PBF ou do Cadastro Único que o público indígena tinha dúvidas.

A ordem de apresentação dos assuntos também foi planejada, sempre iniciando pela SAGI com os resultados da pesquisa, seguida da SENARC, com a apresentação sobre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família; depois a SNAS, discorrendo sobre os CRAS, o SUAS[56] e a publicação produzida pela Secretaria a respeito do trabalho com famílias indígenas e, por fim, a SESAN, apresentando programas de segurança alimentar como o Cisternas[57] e o Fomento Rural[58]. A Funai e a Caixa também tiveram momentos de interlocução para esclarecer dúvidas.

Como já mencionado, a pesquisa evidenciou que há entre os povos indígenas pesquisados grande desconhecimento a respeito do Cadastro Único e das regras do PBF. Perguntas muito frequentes referiam-se ao motivo de os valores pagos serem diferentes de família para família e ainda variarem ao longo dos meses, o que causava suspensão ou bloqueio de benefícios. Portanto, foi dada especial ênfase à explanação da SENARC, secretaria responsável tanto pelo Cadastro Único quanto pelo PBF.

A compreensão de todo o processo comunicativo não teria êxito se a língua utilizada fosse somente o português, visto que grande parte desses povos

56. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e União.

57. O Programa Cisternas tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. Tem sido implantado predominantemente na região do semiárido brasileiro.

58. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, ou Fomento Rural, tem como objetivo apoiar a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres e o desenvolvimento do projeto produtivo de cada uma, a fim de que ampliem ou diversifiquem a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda. Combina duas ações: o acompanhamento social e produtivo e a transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo.

não compreende bem essa língua, especialmente o público feminino. Assim, a ação contou com a tradução simultânea para a língua materna dos indígenas em cada comunidade. A exposição da equipe do MDS buscou ser clara e objetiva, com palavras de fácil entendimento e uso de exemplos para facilitar a compreensão.

A seguir será feito um breve relato das oficinas devolutivas em cada uma das sete TIs, com destaque para os temas de maior interesse para cada povo e eventuais encaminhamentos de solução das situações narradas. Os relatos são apresentados em ordem cronológica, cada um precedido por informações básicas sobre o contexto fundiário e populacional da TI pesquisada no intuito de fornecer o contexto dos povos indígenas pesquisados.

Vale destacar que a situação fundiária das terras indígenas no Brasil é de fundamental importância quando se fala desses povos, pois é com base nela que se tem dimensão mais concreta de suas condições sociais e de vida, especialmente com relação ao acesso a direitos fundamentais e às políticas públicas.

TI Jaraguá (SP)

Equipes: MDS (SAGI e Secretaria Executiva-CNPCT); Funai/Brasília, Funai/Coordenação Regional Litoral Sudeste, Funai/Coordenação Técnica Local São Paulo.

Os Guarani possuem três TIs na cidade de São Paulo: TI Tenondé Porã, TI Krukutu e TI Jaraguá. Todas passam, hoje, por processo de revisão dos limites demarcatórios. A TI Jaraguá (zona oeste) pode ser acessada por terra, a partir da SP-330, Rodovia Anhanguera. Na TI há duas aldeias: Tekoa Pyau e Tekoa Itu. A TI foi demarcada para os Guarani Mbya e Tupi-Guarani, cujo idioma pertence à família linguística Tupi-Guarani. Possuía 1,7 hectares, mas passou por processo de revisão de limites que a ampliou para 532 hectares em 2015, para incluir a área do Pico do Jaraguá. Entretanto, em 21 de agosto de 2017 o Ministro da Justiça anulou a Portaria Declaratória nº 581, que aumentava essa TI. O impasse continua e, portanto, a área que permanece é de 1,7 hectares[59].

No censo de 2010, o IBGE identificou 88 pessoas autodeclaradas pertencentes a este povo, além de 10 pessoas que se consideraram indígenas – o número do IBGE possivelmente não leva em conta os moradores da Tekoa Pyau (são duas aldeias no local, uma fora do perímetro atual da TI, em terreno ocupado contíguo à área atual). Em 2013, conforme relatório da Funai, consta que viviam na TI Jaraguá 586 pessoas.

Na primeira devolutiva realizada, não houve reunião prévia com a gestão local do PBF, e sim um encontro com as lideranças da comunidade indígena para pactuar a forma como tal devolutiva aconteceria. Além disso, houve uma reunião com a equipe da Coordenação Regional da Funai e representantes indígenas, em que foram feitos informes sobre o evento, a logística de almoço e deslocamento para a terra indígena.

Foram apresentados o sumário executivo e o relatório final da pesquisa. Diferentemente das demais TIs, a de Jaraguá foi a única que não apresentou problemas com retenção de cartões do PBF por terceiros; não tinha problemas com transporte para sacar o benefício; não sofria com a "venda casada" de itens no momento de saque do benefício na lotérica; e tinha acesso facilitado ao CRAS. Entretanto, as dificuldades com documentação civil ou mesmo com o aceite do RANI para a inscrição no Cadastro Único eram frequentes, igualmente às outras TIs, assim como a grande desconfiança em relação às instituições públicas de qualquer nível de governo. Quanto à documentação civil e ao RANI, a Funai estava buscando solucionar a situação junto aos órgãos competentes.

Devolutiva na TI Jaraguá (SP). Foto: Pedro Stoeckli Pires/SAGI/MDS.

Representantes do MDS informaram que seria lançado um guia com *Orientações técnicas para trabalho social com famílias indígenas*, direcionado aos órgãos integrantes do SUAS, especialmente os CRAS[60], tendo sido entregue uma versão preliminar na própria devolutiva. O material foi entregue para a comunidade, recebido pela liderança jovem e pelo cacique.

Os participantes da oficina foram ativos na discussão, ressaltando os seguintes questionamentos:

59. Conferir: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/guarani-prometem-resistencia-contra-anulacao-da-terra-indigena-jaragua>. Acesso em: 5 out. 2018.

60. O guia foi publicado em março de 2017 como produto direto dos resultados desta pesquisa e encontra-se disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/OrientacoesTecnicas_TrabalhoSocialcomFamiliasIndigenas.pdf>

- o motivo do cancelamento de cartões do PBF e se isso estava relacionado ou não ao fato de trabalhar (com carteira assinada);
- se o beneficiário do PBF poderia participar de outros programas sociais, tais como o Minha Casa Minha Vida;
- se quando a criança mudava de escola haveria necessidade de o responsável familiar (RF) atualizar essa informação no Cadastro Único para não ter o benefício cancelado;
- se o RANI era documento suficiente para inscrição no Cadastro Único.

Todos os questionamentos relativos a programas sociais foram respondidos pelos representantes do MDS. Os indígenas enfatizaram a necessidade de apoio da Funai, principalmente nas questões ambientais. A sobreposição da TI com o Parque Estadual do Jaraguá é um problema que precisa ser equacionado, pois é desta área que os Guarani obtêm recursos naturais básicos para sua subsistência, tais como caça, material para a confecção de artesanato e alimentação, de forma geral. Após a oficina, houve uma visita guiada pelas três aldeias, passando pela escola municipal, ocasião em que foram constatados alguns dos problemas apontados na pesquisa e relatados durante os dois dias de reunião.

TI Parabubure (MT)

Equipes: MDS (CNPCT/SE, SAGI, SESAN, SENARC); Funai (Sede, Coordenação Regional Xavante e Coordenação Técnica Local Campinápolis).

A TI de Parabubure está localizada nos municípios de Campinápolis e Nova Xavantina, na porção leste do estado do Mato Grosso, com 224 mil hectares, fazendo fronteira com as TIs Chão Preto e Ubawawe, totalizando uma área contígua de 289.421 hectares sob o domínio da etnia Xavante. A área está inserida no bioma cerrado. O IBGE identificou em 2010 uma população autodeclarada indígena de 7.732 pessoas, além de 660 que se consideravam indígenas[61].

Diferentemente do que aconteceu nas outras ações devolutivas, ocorreram duas reuniões com gestores do PBF: uma com os gestores estaduais e municipais na capital do estado (Cuiabá) e outra com os gestores municipais em Campinápolis. Com quatro meses de antecedência, foi realizada reunião em Cuiabá para apresentação dos achados da pesquisa e planejamento da ida a Parabubure. Dessa forma, foi possível chegar em Campinápolis com encaminhamentos concretos. A gestão municipal já tinha respostas para alguns questionamentos apresentados pela equipe do MDS e Funai quanto à atual situação das aldeias em relação ao que foi identificado no estudo.

As oficinas devolutivas ocorreram em três dias, de maneira a contemplar todas as aldeias em que a pesquisa foi realizada: Campinas, Estrela e São Pedro. As reuniões propriamente ditas ocorreram em espaços diversos nas aldeias, variando entre a escola, a igreja ou o pátio, sempre sendo traduzidas para a língua Xavante por alguns de seus líderes.

Devolutiva na TI Parabubure (MT) – Aldeia Campinas. Foto: Vanessa de Souza Lanza/CNPCT/SE/MDS.

De maneira geral, dois problemas foram abordados com maior frequência: a dificuldade de atendimento e comunicação dos indígenas com os funcionários do CRAS de Campinápolis, especialmente com as mulheres, pelo fato de grande parte delas não entender o português; e os altos custos associados ao saque dos benefícios.

Uma orientação básica do PBF é a priorização das mulheres como responsáveis familiares (RF), isto é, para serem as titulares do cartão de saque do benefício e as responsáveis por fazer o cadastramento de toda a família no Cadastro Único. Ocorre que, entre os Xavante, são poucos os indivíduos que falam português, sendo que a língua é aprendida apenas por alguns homens, de maneira que as mulheres se comunicam exclusivamente em Xavante. Assim, existe uma grande barreira de comunicação entre a gestão do CRAS e as indígenas, o que acaba por prejudicar a oferta de serviços da assistência social. No caso da inserção no PBF, ficam prejudicados o cadastramen-

61. Merece uma distinção aqui entre a "autodeclaração" e o fato de a pessoa "se considerar" indígena. Segundo os conceitos utilizados pelo IBGE no censo de 2010, quando a pessoa se declara indígena significa que ela se identifica com a "raça" ou "cor" indígena. Quando ela apenas "se considera" indígena, ela não se identifica apenas com a classificação de indígena nos quesitos "raça" e "cor", mas se considera indígena de acordo com as tradições, costumes, cultura, antepassados etc. (IBGE, 2012a, p. 39). Nos dois casos o IBGE classifica como "indígena".

to, a atualização cadastral e as orientações quanto às condicionalidades.

Muitas vezes o atendente do CRAS não consegue comunicar com clareza os motivos do bloqueio ou cancelamento do benefício. Segundo a gestão local, devido a esta dificuldade, os indígenas desconfiam da honestidade do atendente, pois creditam o bloqueio ou cancelamento à vontade pessoal do servidor que efetuou o atendimento.

Nesse ponto, destaca-se a atuação de representantes da SENARC na oficina devolutiva, que explicaram detalhadamente o que era e como funcionava tanto o Cadastro Único quanto o PBF. Tais explicações foram fundamentais para apaziguar os ânimos acirrados entre indígenas e a gestão local do PBF, bem como para os Xavante compreenderem as frequentes dúvidas que tinham a respeito de seus benefícios.

Devolutiva na TI Parabubure (MT) – Aldeia Estrela. Foto: Luciana Felix Ferreira/SAGI/MDS.

Outro obstáculo enfrentado pelos indígenas são os elevados custos da viagem a Campinápolis para que possam sacar o benefício. Um dos fatores é o deslocamento de famílias inteiras para sacar o benefício, dado que as mulheres, como RFs, vão à cidade acompanhadas de seus maridos e precisam levar os filhos, pois não têm com quem deixá-los. Assim, parte considerável do valor recebido pelo benefício é usada no deslocamento.

Cabe ressaltar que os custos altos não são o único ponto problemático no deslocamento. As viagens são realizadas nas caçambas de caminhonetas sem proteção adequada, nas quais muitas vezes as mulheres carregam bebês recém-nascidos no colo, não tendo como se segurarem. A estrada que cruza a TI é de terra e com trechos bastante acidentados, fazendo com que os carros balancem demais. Outras características da precariedade do transporte são a grande quantidade de poeira levantada pelos carros e as longas viagens sob o sol.

Na chegada à cidade, os indígenas encontram dificuldade de sacar o benefício, sendo que por vezes a única lotérica da cidade não possui dinheiro (numerário) para todos os pagamentos, de maneira que por vezes retornam às aldeias sem sacar o benefício. Todo o processo é muito desgastante, dado que, além das dificuldades do percurso de ida e volta, as famílias passam o dia sem se alimentar adequadamente porque a compra de comida na cidade acaba por onerar ainda mais a viagem. Para a permanência durante o dia, não têm lugar onde ficar, local onde poderiam descansar à sombra ou tomar água. Relatam também que sofrem preconceito por parte dos moradores de Campinápolis.

Parte do problema de não haver dinheiro suficiente na lotérica reside no fato de que os indígenas desconhecerem o calendário de saques do Bolsa Família, no qual são previstas datas específicas de saque a depender do dígito final do número do cartão PBF, e, por esse desconhecimento, vão sacar todos no dia em que conseguem se mobilizar para irem à cidade.

Nas oficinas devolutivas foi feito encaminhamento da contratação de indígenas pelo CRAS, de forma a facilitar o atendimento das famílias na língua Xavante. Foi recomendado pela equipe do MDS a utilização do IGD-M[62] de Campinápolis como fonte de renda para esta ação.

Devolutiva na TI Parabubure (MT) – Aldeia São Pedro. Foto: Pedro Stoeckli Pires/SAGI/MDS.

62. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador desenvolvido pelo MDS que mostra a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos entes federados.

A gestão do PBF de Campinápolis ponderou sobre os principais problemas encontrados e informou quais encaminhamentos havia tomado, dentre os quais os seguintes:

1. A lotérica conseguiu um empréstimo na Caixa Econômica, e naquele momento os indígenas não ficaram mais na fila por falta de dinheiro em caixa, como foi relatado na época da pesquisa. Considerou que naquele momento havia pouco problema com a lotérica.

2. A gestão municipal estava verificando com o prefeito a possibilidade de disponibilizar um ônibus que fizesse esse trajeto para facilitar o deslocamento das famílias indígenas para realização do saque sem ter que utilizar serviços precários de fretes alternativos (onerosos e inseguros).

3. Foi criada, na estrutura da Prefeitura Municipal, a Secretaria de Assuntos Indígenas, que estaria atuando em parceria com a Secretaria de Assistência Social para resolver os problemas relatados.

4. O problema relacionado às condicionalidades da saúde teria sido resolvido depois de uma reunião com o DSEI/Sesai. Naquele momento, a Unidade Básica de Saúde Indígena ia até as aldeias para garantir o cumprimento das condicionalidades e o encaminhamento dos dados.

5. Havia um diálogo com o prefeito para a contratação de um indígena no CRAS para garantir às famílias maior e melhor acesso aos serviços do SUAS, conforme previsto em lei municipal.

6. Havia um diálogo com a Coordenação Técnica Local (CTL/Funai) para propor ao prefeito a instalação de uma "casa de passagem" que pudesse fazer o acolhimento imediato de alguns indígenas que vão até o centro da cidade.

TI Porquinhos (MA)

Equipes: MDS (SAGI; SESAN; SENARC; SNAS); Funai (Sede; Coordenação Regional Araguaia-Tocantins; Coordenação Técnica Local Canela – Barra do Corda); Caixa (Regional/Maranhão).

A TI Porquinhos está localizada na porção centro-sul do estado do Maranhão, sobrepondo-se à área dos municípios de Barra do Corda, Fernando Falcão e Grajaú, podendo ser acessada por terra a partir da BR-226. Faz fronteira com duas outras TIs: Bacurizinho e Porquinhos dos Canela-Apanyekra (área ampliada); e tem nas proximidades as TIs Cana Brava e Canela. A aldeia principal está a cerca de 80 km a sudoeste do município de Barra do Corda e 45 km a oeste da aldeia Ramkokamekrá de Escalvado. Localiza-se a leste do município de Grajaú, separada por 75 km de área de cerrado. A TI Porquinhos é cortada pelo rio Corda em seu alto curso e sofre fortemente com a ação ilegal de caçadores, madeireiros e, eventualmente, carvoarias. Nela vive o povo originário Canela-Apanyekra, falante da língua Timbira, pertencente à família linguística Jê. Dados demográficos da TI: 587 pessoas (IBGE, 2010); 711 pessoas (Funasa, 2010); 690 pessoas (Guimarães, 2012); cerca de 700 pessoas (Guimarães, 2013).

Devido ao fato de a TI Porquinhos situar-se em local de difícil acesso, exigindo mais de três horas de viagem de Barra do Corda ou de duas horas de Fernando Falcão, por estradas de terra ruins, a logística dessa devolutiva foi a mais elaborada, exigindo das equipes que pernoitassem na aldeia, questão que não apareceu em nenhuma outra devolutiva. Além disso, a Coordenação Regional da Funai responsável por acompanhar essa TI localiza-se em Palmas (TO), a mais de 13 horas de viagem de Barra do Corda (805 Km). Essa longa distância tem marcado a ausência da Funai no acompanhamento histórico desse povo. Somam-se a isso problemas recorrentes com a Coordenação Técnica Local do órgão em Barra do Corda, que foi por muito tempo dirigida por índios de outra etnia, afastando os Canela desta localidade. Por causa disso, uma pauta recorrente dos Canela e demais povos Timbira do estado do Maranhão era uma Coordenação Regional da Funai totalmente dedicada a eles, fato que não ocorreu até o presente momento. Entretanto, a solução encontrada pela Funai foi a criação de outra Coordenação Técnica Local em Barra do Corda, exclusiva dos povos Canela, Apanyekra e Ramkokamekra. Mesmo assim, como será visto aqui, as dificuldades de relacionamento entre esses povos e a Funai ainda persistiam no momento da devolutiva.

O isolamento dos Canela, especialmente dos Apanyekra, é um fator fundamental para se compreender os problemas por eles enfrentados, não somente com relação ao Programa Bolsa Família, mas com todos os demais serviços públicos, incluindo o acesso a direitos básicos.

Outra particularidade dessa TI é que, embora a sede do município de Fernando Falcão os atenda para inscrição no Cadastro Único, não há no local quase nenhum serviço ou comércio, obrigando os Canela a empreender viagens para Barra do Corda, onde há maior e melhor estrutura. Com isso, os gastos com esses deslocamentos, o tempo disponibilizado e as condições em que ocorrem são os principais problemas enfrentados por eles, seja para sacar o benefício, seja para acessar produtos, serviços e direitos. Associados diretamente a isso aparecem os denominados freteiros ou "patrões", que frequentemente

retêm o cartão do PBF dos indígenas como forma de garantir-lhes o deslocamento, o saque ou a compra de itens necessários, endividando-os em valores frequentemente impagáveis e pouco transparentes. A posse dos cartões do PBF é acompanhada da posse de documentos pessoais dos beneficiários, deixando-os reféns dessas situações e dificultando, muitas vezes, o acesso à saúde pública.

Assim como nas demais TI, os indígenas Canela não conhecem bem o Cadastro Único e as regras do PBF, não tendo obtido dos órgãos públicos esclarecimentos sobre ambos. Geralmente, não identificam quem administra o PBF, não têm clareza se são órgãos públicos ou particulares. Não sabem também o que é CRAS ou CREAS[63], embora saibam que existe um local na cidade para o qual são levados para "apresentarem papéis e atualizarem o cadastro". Equipes volantes desses equipamentos não se deslocavam para a aldeia. Essa falta de informação é um dos grandes problemas levantados por essa pesquisa, assim como a dificuldade de comunicação entre povos indígenas e instituições públicas, especialmente quando a maior parte da população não entende o português.

No campo das condicionalidades do PBF, a pesquisa verificou problemas no acompanhamento escolar e de saúde, inexistindo controle de frequência, material didático na língua indígena e até professores, que ficariam fora da aldeia por longos períodos. A merenda escolar também era vista como insuficiente. Quanto à saúde, apesar da insatisfação dos Canela com o DSEI Maranhão, a pesquisa verificou que estava havendo pesagem das grávidas e das crianças recém-nascidas com frequência, muito embora não houvesse um acompanhamento mais qualificado de cada gestante, nutriz ou recém-nascido.

Esses problemas foram abordados pelo MDS com a gestão local do PBF em Fernando Falcão. Nessa primeira reunião e também na devolutiva compareceram gestores estaduais do PBF e da Secretaria de Agricultura Familiar do Maranhão, assim como um representante da Caixa. Destaca-se ainda que nessa devolutiva houve a possibilidade de realizar reunião também com a gestão local da Assistência Social de Barra do Corda sobre os resultados da pesquisa realizada.

Nessa primeira reunião, foi informado que o transporte dos índios Canela das aldeias para a cidade era feito apenas por meio de carros particulares que custavam R$ 30,00 da TI para Barra do Corda somente de ida, por pessoa, na caçamba das caminhonetes ou caminhões. Não havia serviço público de transporte.

Na discussão sobre o "patronato", os gestores municipais tinham a visão predominante de que era "uma prática generalizada e que faz parte da cultura indígena". Visão semelhante foi exposta pela Funai local, que afirmou ser um problema histórico da relação dos índios com os não índios. Destacam-se outras questões discutidas, tais como a dificuldade de receber informações sobre as condicionalidades, falta de articulação entre a Funai local e outros órgãos estaduais e problemas com as instalações de energia elétrica nas aldeias.

Segundo a Coordenação Estadual do PBF, o Governo do Maranhão criou uma comissão estadual de povos e comunidades tradicionais para pensar as diversas políticas públicas específicas para esses povos.

A reunião apresentou os seguintes encaminhamentos:

a. Ações para evitar que os cartões do PBF caiam nas mãos de comerciantes e freteiros, tais como campanhas educativas com indígenas e comerciantes; ações repressivas a "patrões"; melhor adequação das políticas e programas públicos às necessidades dos índios.

b. Intensificação de diálogo entre as administrações municipais de Fernando Falcão e Barra do Corda para haver maior cooperação e melhor atendimento aos povos indígenas, especialmente no que tange a assistência social, transporte, saúde, educação.

Na segunda reunião, com os órgãos da Secretaria de Assistência Social do município de Barra do Corda, as equipes do MDS e da Funai apresentaram os resultados da pesquisa e enfatizaram a necessidade de o município compartilhar responsabilidades com o município de Fernando Falcão no atendimento dos índios Canela. A equipe do MDS esclareceu que, pelas regras do Cadastro Único, se a família tem como local habitual de uso de comércio e de serviços públicos outro município, que é o caso dos Canela de ambas as terras indígenas em relação à Barra do Corda, eles poderiam ser cadastrados em Barra do Corda sem qualquer problema.

A conversa fluiu no sentido de se pensar soluções conjuntas para os problemas indicados pela pesquisa, especialmente a questão do transporte dos indígenas; do local de apoio a eles nas cidades; do atendimento das famílias pelos CRAS; do acesso a serviços de saúde, entre outros serviços públicos. Também foi estabelecida a comunicação entre essa administração municipal e a Funai, para que as ações públicas que envolvam os Canela sejam conhecidas por todas as instituições participantes e, assim, possam articular e adaptar melhor essas ações aos desejos e particularidades culturais desse povo.

63. Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Na breve reunião ocorrida entre MDS e Caixa, o gerente da agência em Barra do Corda informou que já havia instituído um horário diferenciado para abrir a agência aos indígenas antes do horário estabelecido para o público em geral, sendo conhecedor do fato de eles terem horário para voltar para suas aldeias com os freteiros contratados. Segundo esse gerente, a rede de pagamentos do PBF em Barra do Corda incluía, além daquela agência, oito lotéricas e seis correspondentes bancários. Em Fernando Falcão havia apenas uma lotérica e um correspondente bancário. Para ele, o único problema que percebia no atendimento aos indígenas era a frequência com que eles alegavam terem perdido o cartão do PBF. Disse que tinha casos em que o titular já estava na 10ª via, mas que fazia o procedimento normal de cancelamento do cartão anterior e a solicitação de emissão de uma nova via, emitindo também ordem de pagamento para saque do PBF, quando necessário.

A devolutiva na TI Canela ocorreu no pátio da aldeia, debaixo de duas grandes mangueiras. A oficina devolutiva contou com tradução de português para a língua Kanela. As falas do MDS foram pausadas e didáticas, intercaladas com a tradução. Especial atenção foi dada à apresentação do Cadastro Único e do PBF, dando espaço para as perguntas que surgiam. As perguntas sobre o PBF se relacionaram ao valor e quem que poderia ser incluído na família declarada; se ser um funcionário inviabilizava receber o PBF, entre outras.

Devolutiva na Aldeia de Porquinhos (MA). Foto: Rafael Pereira/Funai.

A partir da fala da SESAN, os temas das sementes e do auxílio na produção agrícola por partes de órgãos públicos federais e estaduais foram discutidos. Houve também esclarecimentos sobre as diferenças entre o Fomento Rural e o Pronaf (Programa Nacional de Agricultura Familiar), enfatizando-se que esse segundo se trata de empréstimo de dinheiro junto ao banco. Falou-se também da Declaração de Aptidão (DAP) e como os índios poderiam fazê-la para acessar o programa de Fomento ou o Pronaf.

Finalizando a oficina, o *pa´hi* (líder) falou, agradecendo a presença do MDS, Funai, Caixa e órgãos municipais e estaduais na aldeia. Reforçou que a comunidade dos Canela de Porquinhos vinha passando há anos por muitas dificuldades, e entendia que o pessoal do MDS, dos governos municipal, estadual e a Funai estava ali para ajudá-los. Destacou que precisavam do apoio desses órgãos, pois estavam "esquecidos e isolados". "Somos diferentes, mas em direitos somos iguais", afirmou.

TI Dourados (MS)

Equipes: MDS (SAGI, SESAN, SENARC, SNAS); Funai (Sede, Coordenação Regional de Dourados e Técnica Local); Caixa (Sede).

A TI Dourados (MS) está localizada no município de Dourados, vizinha à área urbana da cidade, com 3.475 hectares. Na TI há três povos indígenas: Guarani-Kaiowá, Guarani-Ñandeva e Terena. Os dois primeiros falam idioma pertencente à família linguística Tupi-Guarani, o segundo, à família Aruak. O IBGE recenseou a população vivendo nesta terra em 2010 com um total de 10.720 pessoas pertencentes a esses dois povos, além de 418 que se consideraram indígenas. Há também um grande número de indígenas que integram as redes sociais da TI, mas vivem na periferia da cidade de Dourados ou em diversos acampamentos ao redor da área.

Essa TI é uma das mais conhecidas no país e no exterior em função das muitas mazelas pelas quais vem passando desde os anos 1980, notadamente, a ocorrência de centenas de mortes, seja por assassinatos, suicídios de jovens e mortalidade infantil em decorrência de desnutrição (PIMENTEL, 2014). As causas desses problemas vêm sendo estudadas e, em grande parte, se relacionam com o tamanho da TI, a quantidade de pessoas que vivem ali e as condições em que tal sobrevivência ocorre, com recursos naturais inexistentes ou insuficientes, mistura de grupos étnicos não assemelhados, proximidade da cidade e corte da reserva por estrada estadual (MS-156). Todos esses fatores vêm impactando sobremaneira na manutenção da identidade étnica dos Guarani e Kaiowá, com delimitação de áreas relativamente pequenas e dispersas entre si, privando-os muitas vezes do acesso a recursos naturais, ou ainda de formas de geração de renda para subsistência. Por essas razões, a TI Dourados foi escolhida para se verificar os efeitos do PBF.

A pesquisa constatou que o PBF é uma fonte de recurso indispensável para a sobrevivência de muitas famílias, garantindo algum equilíbrio na constante instabilidade de renda a que estão submetidas. Por isso, qualquer bloqueio ou suspensão desse recurso coloca as famílias em situação de extrema vulnera-

bilidade. Assim como em outras terras, os Guarani, Kaiowá e Terena demonstraram grande desconhecimento do funcionamento do Cadastro Único e do PBF, sendo esses esclarecimentos sempre muito bem-vindos para eles.

A reunião com a gestão local em Dourados ocorreu na Universidade Federal da Grande Dourados e contou com a presença de representantes de órgãos públicos municipais, assim como do Secretário de Assistência Social. Foram discutidas questões sobre recebimento do benefício, barreiras linguísticas e mau atendimento ou preconceito sentido pelos indígenas. Foi apontada a falta de atendentes que falassem a língua indígena, o que poderia melhorar o atendimento. Também foi ressaltada a inexistência de transporte público que fizesse o trajeto aldeia-cidade.

A devolutiva na reserva de Dourados ocorreu no CRAS Bororó, com a participação de vários indígenas Guarani, Kaiowá e Terena. A maioria das falas teve tradução para a língua Guarani feita por intérprete.

Devolutiva da TI Dourados (MS). Foto: George Minoru Makita/Caixa.

Após as apresentações dos representantes do MDS, o público se manifestou levantando questões de atendimento discriminatório que estariam ocorrendo, bem como problemas de bloqueio devido ao valor de recebimento. As críticas ao atendimento precário não se limitavam apenas aos órgãos que operavam o PBF, mas também aos que lidavam com aposentadorias e pensões, tal como o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Foi informado por um indígena que havia muitos cartões do PBF nas mãos de donos de mercados: os responsáveis familiares deixavam seus cartões empenhados com os comerciantes em troca de alimentos. Houve também perguntas sobre a composição e variação de benefícios, esclarecidas pela equipe do MDS, que enfatizou que "famílias diferentes, valores diferentes".

Estiveram presentes na devolutiva dentro da TI a prefeita de Dourados e três de seus secretários (Educação, Assistência Social e Agricultura Familiar), além do gestor municipal do Bolsa Família. Como encaminhamento da reunião, a prefeita informou que haveria uma força-tarefa para regularizar e atualizar o cadastro das famílias indígenas, bem como dar oportunidade para novas famílias serem cadastradas.

TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS)

Equipes: MDS (SAGI, SESAN, SENARC, SNAS); Funai (Sede, Coordenação Regional de Ponta Porã e Técnica Local); Caixa (Sede).

A TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS) fica localizada no município de Paranhos, no sul do estado de Mato Grosso do Sul. Também conhecida como Aldeia Paraguasu, devido ao nome da fazenda que circunda a terra. Essa terra está cercada por fazendas. Distante aproximadamente 465 km da capital do estado, Campo Grande, o município ainda possuía em dezembro de 2011 cinco terras indígenas reconhecidas, Yvykuarusu/Takuaraty, Arroyo Corá, Potrero Guasu, Pirajuí, Sete Cerros e, ainda, um acampamento indígena, denominado *Y´poi*. A TI é destinada aos Guarani-Kaiowá, tem 3 mil hectares e localiza-se próxima à fronteira com o Paraguai. Segundo o IBGE, 591 pessoas vivendo no interior da TI se declararam indígenas no censo de 2010. A língua falada pela população está classificada no tronco linguístico Tupi-Guarani.

De forma similar à situação interétnica e histórica da reserva de Dourados, as famílias de Takuaraty/Yvykuarusu também têm sofrido com a disputa territorial. Entretanto, nesse caso, praticamente todas as famílias conseguem manter roças para produzirem alimentos para si, cultivando principalmente milho e mandioca. É comum que os homens adultos trabalhem como empregados nas fazendas vizinhas (VERDUM, 2016), pois a produção não é suficiente para a subsistência. As famílias que não têm pessoas com trabalho assalariado dependem das cestas de alimentos que são distribuídas, compostas basicamente de carboidratos e com tamanho padronizado, não sendo suficientes para famílias maiores. Um outro problema apontado é a exposição a agrotóxicos jogados nas plantações das fazendas vizinhas e até mesmo a venenos usados pelos índios para combater as gramíneas que invadem suas plantações.

A região de fronteira dessa TI agrega outros elementos, tais como a frequente circulação dos povos Guarani e Kaiowá entre os dois países, Brasil e Paraguai; instalação em acampamentos e a ocorrência do sistema de patronato, cujos pivôs são comerciantes que atuam tanto do lado brasileiro quanto do lado paraguaio da fronteira, havendo também a retenção dos cartões do PBF por eles.

A ausência de transporte público ou coletivo subsidiado para os indígenas sacarem seus benefícios

na cidade os submete, mais uma vez, aos patrões, que vão até as aldeias buscar as mulheres para levá-las à lotérica e aos seus estabelecimentos comerciais, onde elas são coagidas a gastar a maior parte de seus recursos. Foi mencionada a imposição pela lotérica de aquisição de um "protetor" do cartão do PBF quando as famílias iam sacar o benefício. Os indígenas também reclamavam muito de mau atendimento e de ausência de pessoas que falassem seu idioma no CRAS, acarretando dificuldades na comunicação.

Na reunião prévia com representantes da gestão municipal de Paranhos estavam presentes a secretária de Assistência Social e outros profissionais da gestão, como o gestor do PBF e as assistentes sociais do CRAS e CREAS. Participaram também três servidores da Coordenação Regional da Funai e um da representação local.

De maneira bem semelhante à reunião em Dourados, no município de Paranhos a discussão passou por problemas como a falta de comunicação entre os órgãos públicos das diversas esferas e a Funai. Também foram colocadas questões sobre recebimento do benefício, barreiras linguísticas, atendimento inadequado e preconceito sentido pelos indígenas. O gestor do PBF local informou que naquele momento eram atendidas entre 800 e 850 famílias, distribuídas nas aldeias em geral e que, na equipe municipal, havia duas servidoras que falavam a língua Guarani.

Uma das questões que a própria gestão municipal apontou foi a dificuldade para a emissão de documentos, o que levava à falta de acesso a outros programas sociais. Paranhos não contava com servidores autorizados a emitirem documento civil e, por isso, eram feitos mutirões de emissão. Foi sugerida a opção de usar os recursos do IGD em ações e mutirões de emissão de documentação.

Constatado que o número de servidores atualmente não é suficiente para o atendimento de todo o público-alvo, os representantes da SENARC enfatizaram que os recursos do IGD poderiam ser usados para melhorar a estrutura da gestão (contratações temporárias, compra de veículos e equipamentos, etc.).

Na devolutiva dentro da TI, a reunião ocorreu no pátio da quadra de esportes da escola. Os indígenas apresentaram questionamentos sobre cortes nos benefícios. O MDS respondeu e aproveitou para explicar como era feito o cálculo da renda e quando a família atinge o teto para receber o PBF. Foi esclarecido o cálculo de renda quando há pessoas aposentadas e sobre contrato de experiência com carteira assinada.

Durante as perguntas foram mostrados alguns comprovantes de pagamento do benefício. Um dos comprovantes continha a mensagem de que havia uma inconsistência na renda da família. O exemplo serviu para que o representante da SENARC explicasse situações em que isso pode ocorrer e a importância de a atualização cadastral ser feita com frequência, em especial quando alguém da família passa a trabalhar ou ter mais renda.

Devolutiva da TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS). Foto: Pedro Stoeckli Pires/ SAGI/MDS.

Na fala do representante da Caixa, foi enfatizado que não era necessário comprar nada quando as famílias fossem sacar o benefício nas lotéricas, tais como jogos ou protetores de cartão. Acrescentou que os valores tinham de ser pagos integralmente e vir acompanhados do comprovante de pagamento. As lotéricas também não tinham direito de reter o cartão do beneficiário. Em casos de abuso, os indígenas poderiam buscar ajuda no CRAS ou pelo 0800 da Caixa ou do MDS. Ao final do evento, as famílias que ainda tinham questões específicas sobre seu benefício foram organizadas em fila e foi feito um atendimento para cada um dos presentes.

TI Barra Velha (BA)

Equipes: MDS (SAGI, SNAS, SENARC); Funai (Sede, Coordenação Regional Sul da Bahia e Coordenação Técnica Local Porto Seguro); Caixa (Sede, Regional de Porto Seguro, Itabuna e Itabela).

Localizada no sul do estado da Bahia, no município de Porto Seguro, é acessível por via terrestre a partir da BR 101. A TI está homologada com 8.627 hectares e foi incluída, juntamente com a TI Águas Belas (também homologada, com cerca de 1.200 ha), na TI Barra Velha do Monte Pascoal, identificada pela Funai com uma área de 52.748 hectares. Contígua a esta, está a TI Cahy-Pequi (ou Comexatiba), em processo de identificação (cerca de 18 mil hectares) e, nas redondezas, a TI Imbiriba, com menos de 400 ha. As quatro TIs são habitadas pelos Pataxó, linguisticamente classificados na família Maxacali. O IBGE identificou na TI Barra Velha, no censo de 2010, uma população de 2.402 pessoas que se declararam indígenas, mais 587 que se consideram.

O litoral sul da Bahia foi um dos primeiros a ser colonizado pelos portugueses no século XVI e, por essa razão, já naquele momento as populações indígenas lá residentes foram drasticamente reduzidas e submetidas (PINHEIRO, 2014). A região de Barra Velha reuniu, em 1861, toda a população indígena do sul da Bahia em uma única aldeia, por ordem do governo da Província da Bahia, mas tal aldeamento foi extinto em 1887 por esse mesmo governo. Em parte, devido a uma estratégia de certa invisibilidade diante da população regional, os Pataxó viveram relativamente isolados até meados do século XX.

Em 1961, os Pataxó foram gravemente afetados pela criação do Parque Nacional do Monte Pascoal, que incidia exatamente sobre o território tradicional Pataxó. A legislação sobre parques nacionais proíbe a permanência de populações de qualquer tipo no seu interior e, com isso, os Pataxó foram formalmente expropriados de seu território (PINHEIRO, 2014). A partir desse episódio, os Pataxó migraram e se dispersaram em várias aldeias, que é o caso das atuais Águas Belas e Mata Medonha, além de aumentar o contingente populacional em outras, tal como a de Imbiriba. A tensão territorial gerada a partir da sobreposição da área do Parque Nacional à terra indígena tradicional dos Pataxó permanece até hoje sem resolução por parte dos órgãos competentes.

A TI Barra Velha foi demarcada apenas em 1980 e homologada em 1991 justamente em função desse imbróglio jurídico, excluindo dela áreas de manguezais essenciais à sobrevivência dos Pataxó. Em 2006, foi criado um Grupo Técnico pela Funai para rever os limites da TI, cujo relatório final com os estudos antropológicos foi entregue em fevereiro de 2008. A identificação da nova delimitação da TI foi, entretanto, aprovada apenas em 2012, com 52.784 hectares (PINHEIRO, 2014, p. 18). Assim, a pesquisa sobre essa TI chegou num momento muito próximo à conclusão desse longo processo de reivindicação dos Pataxó.

A inserção dos Pataxó na comunidade externa à aldeia é bastante ampla, dado que a aldeia é muito próxima às vilas de Corumbau e Caraíva, sendo esta última de forte apelo turístico, na qual vendem artesanato aos turistas. Inúmeras famílias Pataxó vivem nas referidas vilas ou em cidades próximas.

A oficina devolutiva ocorreu na Aldeia de Barra Velha, a aldeia-mãe. Diferentemente do que ocorreu em todas as demais TIs, não houve necessidade da utilização de intérpretes. Todos os indígenas compreendiam e falavam português. Outro ponto que merece destaque foi a predominância das mulheres na reunião, a que creditamos ao chamamento realizado pela Funai no qual foram identificadas como público-alvo as responsáveis familiares.

Devolutiva na TI Barra Velha (BA) – Aldeia Barra Velha.
Foto: Rafael Pereira/Funai.

Um gargalo encontrado foi a existência de muitos indígenas sem registro civil. Os indígenas de Barra Velha desconhecem o que é o Rani, e a Funai de Porto Seguro já não emite este documento há bastante tempo.

Muito foi questionado pelos indígenas sobre a possibilidade de credenciamento dos comerciantes que possuem negócio dentro da aldeia como correspondentes bancários Caixa Aqui, de modo que pudessem ser canal de pagamento do benefício PBF, evitando o oneroso deslocamento para o saque, sendo esta a principal reclamação em relação ao recebimento do benefício. Entretanto, a Caixa considera inviável tanto a instalação de lotérica na aldeia quanto o credenciamento de comerciantes locais, pelos aspectos financeiros, econômicos e de segurança.

Para evitar as grandes viagens de Barra Velha a Porto Seguro, atualmente o CRAS conta com equipe volante que visita todas as aldeias da TI para cadastramento e atualização cadastral, assim como para atendimento de famílias com o benefício bloqueado ou cancelado, com visitas periódicas a cada 45 ou 60 dias. Trata-se de grande avanço, mas ainda insuficiente, dado que em cada visita são solucionados apenas os casos mais urgentes, ficando as demais demandas sem atendimento.

Ainda, quanto à alta demanda de emissão de documento civil e o problema de deslocamento dos indígenas a Porto Seguro para solicitá-lo, a gestão municipal reconhece a dificuldade de realizar mutirões de emissão de documentos, por falta de recursos humanos e financeiros, ao que o MDS recomendou a utilização do IGD-M para custear as despesas.

TI Alto Rio Negro (AM)

Equipes: MDS (SAGI, SENARC, SESAN); Funai (Sede, Coordenação Regional de São Gabriel da Cachoeira); Caixa (Sede e Manaus).

A TI Alto Rio Negro, localizada nos municípios de São Gabriel da Cachoeira e Japurá, no estado do Amazonas, é habitada por mais de 26 mil indígenas (SESAI/MS, 2013) de 20

diferentes etnias, falantes de línguas indígenas dos troncos Aruak, Tukano e Makú. São elas: Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd'äh, Karapanã, Koripako, Kotiria, Kubeo, Makuna, Mirity-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup'deh. A terra indígena foi homologada pela Portaria s/n de 14 de abril de 1998, após longo processo de demarcação, em muitas etapas.

Diferentemente das demais devolutivas, nessa foi necessário trazer os indígenas de suas comunidades para a sede do município de São Gabriel da Cachoeira, visto que as características socioambientais da região importam em uma logística muito sofisticada e de alto custo para os deslocamentos às comunidades indígenas, principalmente por transporte fluvial. Com a parceria da Funai, o MDS buscou representantes das comunidades indígenas, e a reunião ocorreu na sede da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), em São Gabriel da Cachoeira. Também foi a única devolutiva com mais de um dia de reunião com o mesmo público indígena.

Na primeira reunião no município, estiveram presentes a Secretária de Assistência Social de São Gabriel da Cachoeira, a gestão local do PBF e Cadastro, representantes da Prefeitura, da Secretaria de Saúde do município, além de integrantes do CRAS.

Vários temas levantados pela pesquisa foram discutidos, merecendo destaque os relativos aos seguintes assuntos:

a. Dificuldades de comunicação nas línguas indígenas entre os órgãos públicos, especialmente o CRAS, e as famílias indígenas, ocasionando incompreensão das regras do PBF, bloqueios e suspensões, entre outros. A comunicação com a Central de Atendimento 0800 da Caixa ou do MDS também era inviabilizada pela mesma razão.

b. Dificuldades com a logística para realização dos saques do benefício, associadas ao tempo necessário para o deslocamento à cidade e seus elevados custos. Desconhecimento das regras para saque do programa, seja do calendário de pagamentos, seja do tempo máximo para saque do benefício mensal.

c. Problemas com a única lotérica existente para o saque do benefício e ausência de agência bancária da Caixa no município.

d. Questões associadas aos fatores acima com o sistema de "patronato" por barqueiros e comerciantes que também retêm os cartões do PBF para garantir exclusividade e crédito aos índios, quando estes estão na cidade e sem condições de se manter com suas famílias.

e. Dificuldades com a documentação necessária para se inscrever no Cadastro Único e para sacar o benefício; informações desencontradas entre o que era necessário pelas regras do Cadastro ou PBF e o que era cobrado pelo cartório ou pelo CRAS.

f. Acesso dificultado ou mesmo inexistente das equipes de saúde do DSEI e do CRAS para atendimento nas comunidades indígenas, além de horário de atendimento restrito no CRAS na sede do município.

g. Situações de insegurança alimentar e de saúde pública, com muitas famílias indígenas em acampamentos prolongados à beira do Rio Negro em São Gabriel da Cachoeira, especialmente de etnias de contatos mais recentes, como as Hupd'äh e Yuhupd'eh, que se deslocam de suas comunidades para sacar o benefício ou resolver problemas na cidade, e que, uma vez sem recursos para retornar às suas aldeias, ficam em situação de vulnerabilidade.

Para melhorar a comunicação das equipes do CRAS com os indígenas, a gestão local informou que contratou pessoas que falavam algumas das línguas mais utilizadas pelos 20 povos da região, tais como Tukano, Baniwa e Nheengatu. O horário de funcionamento do CRAS havia sido aumentado, e as equipes buscavam ajudar os indígenas, fosse por meio de ligações aos números 0800, fosse dando explicações sobre o Cadastro, o PBF e a emissão de documentação. Além disso, já existiam equipes volantes do CRAS e, no ano de 2018, já haviam sido feitas três viagens a comunidades de rios diferentes para realização de cadastramento, atualização cadastral, aproveitando para repassar informações e orientações sobre documentação.

Os atendimentos de saúde nas aldeias por equipes do DSEI também estavam acontecendo em forças-tarefa a partir de polos que contemplavam cerca de 30 comunidades. A situação de insegurança alimentar de famílias indígenas acampadas em São Gabriel da Cachoeira estava minimizada a partir da distribuição de cestas básicas pela administração municipal e pela Funai, havendo também atendimentos de saúde.

Com relação às dificuldades de atendimento pelos números 0800 da Caixa, ficou acordado que a gestão municipal enviaria para a representação estadual da Caixa, em Manaus, uma lista de pessoas aptas a falar em nome dos beneficiários para tirar dúvidas e resolver seus problemas.

A devolutiva com os indígenas foi feita na Casa dos Saberes, uma maloca tradicional no espaço da FOIRN, em São Gabriel da Cachoeira.

Devolutiva da TI Alto Rio Negro, Casa dos Saberes – FOIRN, São Gabriel da Cachoeira (AM). Foto: Otávio Luiz de Araújo/SAGI/MDS

Seguindo a mesma lógica de todas as devolutivas, o MDS fez apresentação dos resultados da pesquisa, explicou a razão pela qual estava ali novamente e lembrou de seu comprometimento com aquela devolutiva a partir dos termos de consentimento livre e esclarecido, assinados em 2013 pelas lideranças de diversas comunidades representadas na FOIRN. Os principais problemas apontados na pesquisa continuavam presentes e foram colocados por diversos indígenas.

Destaca-se a presença de uma representante do cartório da cidade para esclarecer os diversos mal-entendidos sobre a emissão de documentos civis para os indígenas e a natureza administrativa do Rani, aceito para a inscrição no Cadastro Único, mas não para desbloqueio do cartão do PBF ou saque do benefício pelo responsável familiar. A presença de representantes da SENARC e da Funai foi fundamental nesse diálogo.

Algumas peculiaridades étnicas foram ressaltadas em relação à documentação e foram encontradas também em outras terras indígenas: o fato de as famílias queimarem os documentos da pessoa quando ela morre, criando problemas para requerer pensões no caso de cônjuges; as dificuldades de atualização da documentação quando há casamentos e separações, visto que a mudança nos nomes depende de processo judicial e estes demoram, e, consequentemente, nomes divergentes em vários documentos da mesma pessoa eram frequentes. Ainda com relação ao tema da documentação, indígenas relataram limitações para se emitir CPF no município, parecendo ser necessário o deslocamento para Manaus.

Diante de tantos problemas relacionados a documentação, representantes da Funai sugeriram a formação de um grupo ou de reuniões e articulações mais frequentes entre todos os órgãos implicados nos três níveis de governo para dar os encaminhamentos necessários.

A discussão sobre as dificuldades de logística para sacar o benefício ocuparam um bom tempo da devolutiva, havendo sugestões, por parte de alguns indígenas, que houvesse não somente a instalação de uma agência da Caixa em São Gabriel, como também mais correspondentes bancários. Sugeriu-se a instalação de terminais de autoatendimento em algumas comunidades de calhas de rio específicas em que houvesse fornecimento de luz elétrica, de modo a minorar os custos e o tempo de deslocamento dos indígenas. Outra sugestão foi a de levar os recursos de barco, com apoio do Exército e da Marinha. Todas essas sugestões foram anotadas pelos representantes da Caixa, que ficaram de levá-las aos superiores para avaliação.

Percebeu-se, como nas demais devolutivas e na pesquisa como um todo, uma grande confusão que os indígenas fazem entre o Cadastro Único e o Bolsa Família. Por isso, a presença do MDS foi de extrema valia para prestar os devidos esclarecimentos sobre cada um deles. A utilização de exemplos concretos de uma família hipotética para a explicação do cálculo do benefício, por exemplo, foi bem-vinda e apaziguou as dúvidas de muitos. As perguntas sobre o PBF versaram sobre: a) a possibilidade de receber ou não o Seguro-Defeso e o PBF; b) quando a mulher é a RF e morre, como o marido faria para receber; c) se o benefício é perdido se demorar mais de 3 meses para ser sacado; d) se o benefício era para a vida toda, isto é, se os pais ficassem sozinhos e velhos, sem os filhos, se eles poderiam continuar recebendo o benefício; e) se com o cartão poderia sacar todo o benefício ou teria que comprar ou usar uma parte do dinheiro no comércio; f) se a família não fosse pegar o benefício em 6 meses, teria como ressarcir esses valores; g) se haveria o cancelamento do benefício no caso de no acompanhamento de saúde ou de educação constatasse o não cumprimento dessas condicionalidades por 2 anos.

Questões sobre os cartões também foram feitas aos representantes da Caixa e foram esclarecidas. Da mesma forma que foi pactuado com os gestores municiais do PBF e do Cadastro, estendeu-se aos representantes da FOIRN e da Funai local a possibilidade de enviar à Caixa uma lista de pessoas autorizadas a falar em nome dos beneficiários pelo número 0800, de modo a minimizar os problemas de comunicação oriundos da diferença de idiomas. Sobre isso, o MDS informou também a existência do Consulta Cidadão, sistema de informação disponível no site do Ministério, em que o beneficiário poderia consultar diretamente a sua situação no PBF ou no Cadastro Único.

Ao final, o representante da Coordenação Regional da Funai, que também é indígena, ressaltou a necessidade de que todas as instituições que lidavam

de alguma forma com os povos indígenas conversassem mais entre si e articulassem as suas ações, apesar das dificuldades.

Com a TI Alto Rio Negro, foi concluída a última devolutiva, com todas as sete comunidades pesquisadas tendo recebido os resultados da pesquisa e o esclarecimento de uma série de questões sobre o Bolsa Família e o Cadastro Único. Na próxima seção, serão feitas algumas reflexões mais gerais sobre essa experiência.

Considerações finais

A realização das ações devolutivas foi um compromisso assumido pelo MDS desde a concepção da pesquisa. Trata-se de uma iniciativa rara na atuação pública, apesar de sua importância tanto para fins de prestação de contas ao público envolvido quanto para a própria política, que pode constatar na prática se houve mudanças. Realizadas em todas as sete terras indígenas pesquisadas, as devolutivas mostraram o respeito do MDS por esta população, que diversas vezes é tratada às margens das políticas públicas.

As devolutivas contaram com a mobilização das diversas áreas do MDS, dos diferentes níveis federativos da Funai e de servidores municipais que trabalham diretamente com o PBF. Os indígenas demonstraram grande interesse e satisfação pela ida de representantes do governo às TIs, esperando melhorias no atendimento de suas múltiplas demandas. O grande número de expositores – do MDS, da Funai e da Caixa – fez com que os indígenas se sentissem respeitados e ouvidos. Assim, as viagens cumpriram o objetivo de retornar aos povos indígenas estudados os resultados obtidos, indicando que o poder público tem ciência das dificuldades e obstáculos a superar, e busca apontar soluções por meio da escuta e articulação com as comunidades, a Funai e os órgãos públicos envolvidos na gestão do Bolsa Família.

Resultado importante da ação devolutiva foi a constatação de inadequações do Bolsa Família à realidade dos povos indígenas. Por exemplo, as condicionalidades de saúde e de educação, que na estrutura global do programa são pensadas com o objetivo de garantir direitos, no contexto indígena acabam sendo interpretadas como meras obrigações. Os conceitos de família e pobreza também mostram pouca aderência ao contexto indígena.

Fazer políticas universais em um país plural e de dimensões continentais como o Brasil ainda permanece como grande desafio à administração pública, acostumada a pensar setorialmente e de forma padronizada para todo o país. A falta de abertura para conhecer a diferença e levá-la em consideração na formulação das políticas é uma das maiores dificuldades existentes. Para pensar políticas públicas que atendam à diversidade étnica brasileira é preciso levar os horizontes da implementação para além do indivíduo. Povos indígenas são coletividades, cujo território e características específicas fazem parte da constituição de sua própria identidade. A ação do Estado precisa evoluir para incluir respeitando de fato as diferenças, em diálogo permanente com as comunidades indígenas afetadas – e a experiência com as devolutivas dos *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas* foi um avanço nesse sentido.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, promulga da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastramento diferenciado**: diversidade no Cadastro Único, respeitar e incluir. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cadernos/Diversidade_CadUnico.pdf>. Acesso em: set. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. n. 20. Brasília, DF, 2008. p. 55-64. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2010.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Por que fazer avaliação de impacto de programas sociais? In: _____. **Cadernos de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. n. 28. Brasília, DF, 2017.

CAVALCANTE, Thiago L. V. **Colonialismo, território e territorialidade**: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul. 2013. 470 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis da Universidade Estadual Paulista, Assis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106620/cavalcante_tlv_dr_assis.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

FAVILLA, K. Precisamos fazer políticas "com" – e não "para" – povos e comunidades tradicionais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Caderno de Estudos**: Desenvolvimento Social em Debate. n. 28. Brasília, DF, 2017. Entrevista.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas. Resultados do Universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a.

_____. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010**: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília, DF, 2013.

MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. CEGOV. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

PEREIRA, L. M. **A atuação do órgão indigenista oficial brasileiro e a produção do cenário multiétnico da Reserva Indígena de Dourados, MS**. Trabalho apresentado no GT21 – Metamorfoses do Rural Contemporâneo na 38ª. Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, 2014. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt21-1/8809-a-atuacao-do-orgao-indigenista-oficial-brasileiro-e-a-producao-do-cenario-multietnico-da-reserva-indigena-de-dourados-ms/file>. Acesso em: 14 set. 2018.

PIMENTEL, S. K. **Produto 4**. Consultoria para a Pesquisa Avaliação dos Efeitos das Transferências Monetárias do Programa Bolsa Família sobre Povos Indígenas residentes na Terra Indígena Dourados (MS). Brasília, 2014. (não publicado).

PINHEIRO, J. de D. **Produto 4.** Consultoria para a Pesquisa Avaliação dos Efeitos das Transferências Monetárias do Programa Bolsa Família sobre Povos Indígenas residentes na Terra Indígena Barra Velha (BA). Brasília, 2014. (não publicado).

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46 n. 5, set./out. 2012. p. 1271-1294.

VERDUM, R. **Relatório Final.** Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas. Brasília, DF: MDSA, 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/simulacao/sum_executivo/pdf/relatorio_153.pdf>. Acesso em: set. 2018.