

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA DO
ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RUT ROSENTHAL ROBERT

BRASÍLIA – DF

2020

A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA DO ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Rut Rosenthal Robert

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Brasília - DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

R639c Robert, Rut Rosenthal

A coordenação da política indigenista do Estado brasileiro: uma análise do Programa
Bolsa Família / Rut Rosenthal Robert. -- Brasília, 2020.
108 f.: il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e
Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.

1. Política Pública. 2. Etnografia. 3. Política indigenista - Brasil. 4. Programa Bolsa
Família. 5. Povos indígenas. 6. Indigenismo. I. Pires, Roberto Rocha Coelho, orient. II. Dr.

CDD 320

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

RUT ROSENTHAL ROBERT

**A COORDENAÇÃO DA POLÍTICA INDIGENISTA DO
ESTADO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 17 de Dezembro de 2020

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Roberto Coelho Rocha Pires – IPEA

Prof^ª. Dra. Natália Massaco Koga – ENAP

Prof^ª. Msc. Isabele Villwock Bachtold

BRASÍLIA

2020

Aos povos indígenas do Brasil.

AGRADECIMENTOS

É com grande satisfação que concluo mais essa etapa da minha formação acadêmica, podendo escrever justamente sobre aquilo que mais me impulsiona a alma: os povos indígenas do Brasil. O tema das políticas públicas para os povos indígenas faz parte do meu cotidiano desde que integrei o quadro de servidores da Funai, em setembro de 2010. Foram 10 anos de muitos questionamentos e desafios, muitos dos quais foram escritos nesta dissertação, como forma de ilustrar o desafio de oferecer serviços públicos adequados aos povos indígenas brasileiros.

Assim, gostaria de agradecer, primeiramente, à Funai, grande escola da vida, sem a qual eu não teria acesso às informações qualificadas que utilizo neste trabalho. Gostaria de agradecer também aos meus pais, que sempre me incentivaram e me impulsionaram para que eu sempre pudesse vencer os obstáculos que a vida colocava em meu caminho, investindo na minha formação e no meu caráter.

Ao meu orientador, Roberto, pelo apoio, confiança e cortesia com que sempre pautou nossos contatos, mesmo nos momentos em que mudanças inesperadas, prazos e incertezas assombravam o desenvolvimento deste trabalho.

Às minhas entrevistadas, P.M. e A.F., pelas informações valiosas acerca dos bastidores da política indigenista e da gestão do Programa Bolsa Família, que contribuíram imensamente para dar a liga aos documentos analisados.

Aos meus chefes, que sempre me apoiaram e me permitiram me dedicar à escrita da dissertação deste mestrado profissional, cursado ao mesmo tempo em que continuava a desempenhar minhas funções no órgão indigenista, na certeza de que este trabalho poderá ser um meio para contribuir com o desenvolvimento de ações indigenistas eficazes no seio das políticas públicas.

Estendo esse agradecimento aos meus familiares, amigos e colegas de trabalho, que me apoiaram, torceram por mim e me incentivaram a não desistir desta empreitada.

E, finalmente, à minha família e ao meu filho Nathan, por toda a paciência que tiveram comigo nesse período em que me dediquei ao mestrado e à escrita da dissertação. Espero que o sacrifício deles tenha valido a pena.

A common allegation is that policymakers ignore or do not understand or act on the correct evidence. In other words, the identification of a problem by scientists should produce a proportionate solution, and policymakers should select the most effective, evidence-based solution—but they don't. (Paul Cairney)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACT	-Acordo de Cooperação Técnica
BPC	-Benefício de Prestação Continuada
CEF	-Caixa Econômica Federal
CGPDS	-Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais
COPS	-Coordenação de Proteção Social
CR	-Coordenação Regional
CRAS	-Centro de Referência em Assistência Social
DSE	I-Distrito Sanitário Especial de Saúde Indígena
FUNAI	-Fundação Nacional do Índio
GIZ	-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Agência Alemã de Cooperação Internacional.
IGDM	-Índice de Gestão Descentralizada por Município
MDS	-Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	-Ministério da Educação
NPC	-New Public Management
PBF	-Programa Bolsa Família
PNAS	-Política Nacional de Assistência Social
PTR	-Políticas de Transferência de Renda
SAG	I-Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SDH	-Secretaria dos Direitos Humanos
SECADI	-Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SENARC	-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SNAS	-Secretaria Nacional de Assistência Social
SESAI	-Secretaria Especial de Saúde Indígena
SPI	-Serviço de Proteção aos Índios
TEE	-Território Etnoeducacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Lista De Documentos Institucionais Utilizados Na Pesquisa

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Arranjo do PBF

Figura 2: Localização das sete Terras Indígenas

Figura 3: Indígenas em trânsito aldeia-cidade em busca de benefícios sociais

Figura 4: Local de acampamento dos indígenas durante ‘estadia’ em São Gabriel da Cachoeira – AM

Figura 5: Condicionalidades de saúde

RESUMO

A política indigenista do Estado brasileiro é uma política transversal, que prevê a construção de ações indigenistas no seio das políticas públicas. A qualificação das políticas públicas para o atendimento dos povos indígenas do Brasil requer a construção de um olhar diferenciado do poder público, que considere as especificidades dessa parcela da população ainda no processo de formulação. A desconsideração dessas especificidades afeta as entregas e a qualidade dos serviços prestados, além de gerar custos às populações indígenas, indo de encontro aos objetivos das políticas. A análise sobre os problemas de coordenação do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas nos fornece subsídios para pensar em termos da operabilidade dessa política, e como essas questões podem afetar as entregas previstas pelo programa, facilitando ou dificultando o acesso à rede de serviços que presta atendimento aos beneficiários. Ao evidenciar as dificuldades enfrentadas pelos povos indígenas no processo de acessibilidade ao PBF, relacionando-as aos problemas de coordenação, pretende-se demonstrar que a desconsideração das especificidades de populações diferenciadas no processo de formulação e implementação das políticas públicas acarreta efeitos não antecipados (Vedung, 2013), os quais concorrem para que os objetivos das políticas não sejam alcançados. A efetividade da ação pública requer não só a entrega dos serviços às populações que possuem maior facilidade em acessá-los, mas alcance também àqueles segmentos mais vulneráveis do seu público-alvo, sem lhes causar prejuízos, fardos e exposição a situações de vulnerabilidade social. Em um contexto multinível, onde diversos atores públicos e privados concorrem para o êxito da política pública, é imposto um desafio de coordenação de alta complexidade, o qual se intensifica quando se tem como público-alvo as populações indígenas. A solução dos problemas identificados perpassa a análise e avaliação dos seus efeitos, em um processo de aprendizado baseado em evidências, para que possam ser pensadas mudanças procedimentais, de acordo com a diversidade apresentada pelo público-alvo da política. A diversidade sociocultural e regional da população brasileira requer soluções diferenciadas para os problemas de implementação, que considerem as especificidades do seu público-alvo para o alcance dos objetivos das políticas, contribuindo para a eficácia da ação pública.

Palavras Chaves: Coordenação de Políticas Públicas, Etnografia, Indigenismo, Sociologia da Ação Pública, Política Indigenista, Programa Bolsa Família, Povos Indígenas

ABSTRACT

The indigenist policy of the Brazilian state is a multilevel policy, that prescribes the construction of 'indigenist actions' within the sectorial public policies. The specialization of the public policies offered to the indigenous peoples requires the construction of a qualified look of the public power towards the differences and characteristics of this population when designing and formulating state policies. The disregard of these differences affects the quality of the services and the deliveries proposed by the policies. Also, coordination problems identified in the Programa Bolsa Família analysis offer us means to understand how the policy is organized and operationalized, and how can this affect the program deliveries. The coordination problems and the issues related to the accessibility of the indigenous peoples to the Programa Bolsa Família bring light to the understanding of how the disregard of the target-population characteristics may lead to unanticipated effects (Vedung, 2013) that can go into the opposite direction of the policy objective. The policy effectiveness requires not only the delivery of services and benefits to those who can access the policy services more easily, but also reach the most vulnerable population, without creating them burdens and a whole new set of issues. In a multilevel context, where various actors engage to the policy success, the challenge of coordination is imposed, which can reach a level of more complexity when the target population is composed by indigenous peoples. The problem solutions also have put into account the evaluation of its effects, in a learning process based on evidences, so that procedural changes can be thought and put into action. The sociocultural and regional diversity of the Brazilian population requires some differentiated solutions for its implementation problems, that considers not only the specific characteristics of the target population, but also puts the policy problems analysis in the centre of the discussion and creation of policies solutions.

KEYWORDS: Honi Public Policy Coordination, Ethnography, Indigenism, Sociology of Public Action, Indigenist Policy, Programa Bolsa Família, Indigenous Peoples

Sumário

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
1.INTRODUÇÃO.....	1
2.REFERENCIAL TEORICO.....	20
2.1Capítulo 1: Breve histórico sobre a política indigenista do Estado brasileiro.	20
2.1.1 O Serviço de Proteção aos Índios – SPI.....	20
2.1.2 A Fundação Nacional do Índio – FUNAI.....	23
2.1.3 As relações governamentais entre as agências indigenistas e os povos indígenas: fricções interétnicas	27
2.1.4 A coordenação para a execução da política indigenista: o papel da agência indigenista na formulação e implementação das políticas públicas para os povos indígenas.....	29
2.1 Capítulo 2: As interfaces entre o PBF e a política indigenista.....	33
2.2.1 A gestão descentralizada do PBF e a necessidade de coordenação dela advinda	34
2.2.2 A coordenação entre a gestão do PBF e a política indigenista: memórias institucionais.	39
2.2 Capítulo 3: Os efeitos do PBF junto aos povos indígenas	53
2.3.1 Os resultados da pesquisa.....	57
2.3.2 Os custos do deslocamento e seus efeitos.....	58
2.3.3 As relações de patronato como efeito das brechas de coordenação.....	63
2.3.4 As falhas de comunicação intergovernamental e seus efeitos	66
2.3.4 A comunicação por meio de instrumentos	70
2.3.5 Efeitos decorrentes das condicionalidades e demais exigências do programa	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	89

1. INTRODUÇÃO

O tema da acessibilidade dos povos indígenas às políticas públicas tem permeado minhas preocupações desde o início de minha carreira indigenista. Esse é um tema que possui alto grau de complexidade, considerando a diversidade apresentada pelos povos indígenas brasileiros, aliada aos contextos regionais e geográficos onde habitam, trazendo uma ampla gama de experiências diferentes no acesso dessa parcela da população às políticas públicas. Uma análise mais aprofundada da questão requer a realização de estudos etnográficos, que possam avaliar os percursos percorridos pelos povos indígenas em busca do acesso às políticas e serviços públicos, bem como a forma como são vivenciadas as relações interétnicas com o poder público.

Quando o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) resolve promover a realização dos Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre os povos indígenas, temos uma oportunidade inédita de avaliar como se dá a relação entre os indígenas e o acesso à política pública de transferência de renda condicionada, a partir de estudos que pretendem abarcar todas as dimensões da vida social desses povos e os efeitos nela gerados pelas políticas governamentais. O estudo da relação entre os povos indígenas e o poder público, por meio das políticas e serviços prestados a essa população, nos permite compreender melhor os entraves e desafios a ela impostos pela burocracia, e como isso afeta o cotidiano dessas famílias.

Ao relacionar o tema do acesso dos povos indígenas às políticas públicas aos problemas de coordenação e eficácia da ação pública, procuro demonstrar como essas questões afetam o cotidiano desses povos, alterando rotinas e propiciando o desenvolvimento de redes de relações de interdependência, que nem sempre se mostram favoráveis ao lado mais vulnerável da relação. O grau de eficácia de uma política, medido somente a partir da efetiva entrega dos serviços por ela previstos, sem que se atentem, necessariamente, aos esforços despendidos pela população beneficiária para acessá-los, pode deixar de fora importantes fatores que influenciam diretamente nos seus resultados, os quais podem se mostrar muito aquém daqueles pretendidos pelos formuladores das políticas.

O conceito de acessibilidade é algo amplo, que abrange tanto aspectos geográficos e territoriais quanto socioeconômicos, e engloba desde os gastos despendidos pelos usuários na

busca pelos serviços públicos, questões socioculturais envolvendo o domínio das regras e normas de acesso, até o atendimento aos requisitos de elegibilidade, na forma do cumprimento das exigências burocráticas previstas pelas políticas (Assis & Jesus, 2012). A razão entre o cumprimento das exigências burocráticas e as dificuldades enfrentadas pelas populações para atendê-las pode indicar o grau de acessibilidade de determinado segmento social a uma política, evidenciando os possíveis obstáculos impostos pelo poder público aos usuários. Para que a ação pública alcance os efeitos desejados, a escolha dos instrumentos que irão operacionalizar as políticas deve levar em conta as condições de acessibilidade de seu público-alvo, bem como suas especificidades socioculturais, sem o que é possível que os serviços públicos contribuam para acentuar desigualdades ao invés de minorá-las (Pires, 2019).

Além da dicotomia entre urbano-rural e dos recortes socioeconômicos, as populações que habitam o território nacional possuem outras características que as diferenciam entre si, como aspectos regionais (que consideram os contextos geográficos e culturais próprios das regiões em que habitam), aspectos relativos à sua organização social (como povos e comunidades tradicionais) e as diferenças étnicas (línguas, modos e costumes), que juntos compõem o mosaico da diversidade social brasileira. O desafio imposto por essa diversidade social e territorial pode ser expresso nos problemas e entraves que surgem no processo de implementação de políticas públicas, que não consideraram essas diferenças em sua formulação, comprometendo a eficácia da ação pública justamente em relação às populações mais vulneráveis, que habitam os rincões do país.

Enquanto uma política setorial dá as diretrizes do Estado para a condução da ação pública em determinada área de atuação – como, por exemplo, a Política Nacional de Educação, que dá as diretrizes da política educacional do Estado brasileiro – um programa é uma proposta de ação no âmbito de uma política, de caráter permanente, ou até que sejam alcançados os objetivos para os quais foi criado. Um programa, assim, tem uma característica mais específica, sendo uma abordagem possível de uma dada política, para que essa cumpra sua finalidade.

Entendidos como uma forma de proteção social (Córdova & Alves, 2019), os Programas de Transferência de Renda (PTR) foram uma forma encontrada pelo Estado para administrar o problema da pobreza, para que ela não atinja ‘graus insuportáveis’ de miséria e fome (Euzébio Filho, 2016, p. 258). Indo além das políticas tradicionais de proteção social, que tem a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como seu pilar principal, os

Programas de Transferência de Renda (PTR) foram escolhidos como uma forma de lidar com o problema da pobreza e da fome, por meio transferências de recursos monetários para os indivíduos que se enquadrem em critérios pré-estabelecidos (Córdova & Alves, 2019), os quais se referem, em especial, a características socioeconômicas e a condições de vulnerabilidades, que os fazem elegíveis enquanto beneficiários desses programas.

No Brasil, os principais PTR são o Benefício de Prestação Continuada (BPC), primeiro benefício assistencial implementado em escala nacional (Jaccoud, 2009), o qual está inserido no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, e o Programa Bolsa Família (PBF), o qual se configura como a principal entrega da Política Nacional de Renda e Cidadania. Enquanto o BPC é um programa de transferência de renda direta para pessoas com deficiência e idosos, que se encontram impossibilitados de arcarem com a sua sobrevivência em função da idade avançada (Quermes & Carvalho, 2013), o PBF é destinado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que atendam tanto aos requisitos socioeconômicos¹, quanto às exigências previstas pelas condicionalidades.

Criado em 2004, por meio da Lei nº 10.836/2004, o PBF se institui enquanto uma política focalizada de cunho universalista², ao consolidar um programa de renda mínima a todos os cidadãos que dela precisem (Córdova & Alves, 2019), com foco nas mulheres com filhos em idade escolar. Apesar de ter sido desenhado para atingir determinado público-alvo, a partir de um recorte socioeconômico, o PBF não faz distinções entre seus beneficiários, o que em um país com grande diversidade sociocultural e étnica como o Brasil, pode significar a desatenção a situações de vulnerabilidades específicas, que podem requerer uma atuação mais assertiva do poder público, em especial no que diz respeito às normas e procedimentos para acesso e permanência no programa. Assim, as regras do PBF valem para todos os brasileiros que se

¹ O período em análise (Anexo XVI), referente ao Censo de 2010, considerava abaixo da linha de pobreza as famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais). Atualmente, o valor considerado para enquadrar famílias abaixo da linha de pobreza é uma renda mensal de R\$ 162,00 (cento e sessenta e dois) per capita.

² A discussão em torno da questão da focalização *versus* universalização das políticas, trata de questões como justiça social (Kertenetzky, 2006), desenvolvimento social e econômico (Mello, 2004), governança local (Souza, 2004) e a previsão constitucional de um sistema de proteção social universal (Alvarenga, 2011). Essa discussão não faz parte do escopo do presente trabalho, mas tangencia a abordagem da eficácia das políticas públicas universais para povos específicos, e da necessidade de se pensar iniciativas focalizadas a partir de contextos socioculturais diversos.

encontram no patamar abaixo da linha de pobreza, independente de possíveis diferenças socioculturais e regionais existentes entre eles.

O tema das políticas públicas para os povos indígenas traz à tona a complexidade do relacionamento entre o Estado e populações específicas, enquanto o primeiro procura executar políticas para a sua população em geral, e o segundo busca mostrar que suas especificidades devem ser consideradas para que as políticas os alcancem de forma efetiva. Quando tratamos de povos específicos, com características socioculturais e modos de vida que os diferem do restante da população nacional, é necessário um *olhar diferenciado* para a formulação de políticas públicas eficazes, que busquem de fato o alcance de suas metas e objetivos. Esse olhar diferenciado pode ser expresso no escopo das políticas de diferentes maneiras: tanto por meio de ações específicas no âmbito de uma política geral, que busquem adequar as regras dessa política para que ela atenda às especificidades desses povos; quanto por meio de políticas diferenciadas, ou focalizadas, destinadas unicamente àquela parcela da população com determinadas especificidades, que as diferem do restante da sociedade.

No primeiro caso, é necessário um maior esforço de coordenação para dar espaço à flexibilização das normas, regras e procedimentos operacionais previstos, inicialmente, no desenho da política. No segundo caso, é possível fazer algo mais direcionado desde o início, ainda no processo de formulação, o que talvez exija menos adaptações no decorrer da implementação e tenha uma ação mais assertiva para alcançar os objetivos pretendidos pela ação pública.

Considerando que a coordenação entre atores, políticas e serviços é, por si só, um grande desafio em todo e qualquer Estado nacional, podemos vislumbrar o quão complexo e sofisticado deve ser o planejamento governamental em um cenário como o brasileiro, se se pretende que as políticas públicas obtenham o resultado desejado. Assim, instrumentos e arranjos institucionais possuem um papel de destaque no sentido de pôr em movimento os mecanismos de coordenação que visam orientar a ação pública, em especial em um contexto federativo, em que a implementação de políticas depende, de um lado, da capacidade da União de dar diretrizes e incentivos aos níveis subnacionais de governo (Bichir, 2011) e, de outro, da capacidade dos agentes públicos³ em executá-las e adaptá-las ao contexto local.

³ Nesse caso, estamos nos referindo aos agentes locais, servidores de nível de rua e demais operadores responsáveis pela execução da política e atendimento à população. *Street-level bureaucracy* (Lipsky, 2010).

No Brasil, por muitos anos, coube ao Estado o papel de intermediador entre os povos indígenas e as políticas governamentais, inicialmente por meio do Serviço de Proteção aos Índios – SPI (1910 – 1966) e, posteriormente por meio da Funai, a partir de 1967 até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período, o órgão indigenista do Estado brasileiro, era a agência executora de praticamente todas as políticas destinadas aos povos indígenas, como saúde, educação, assistência, documentação etc., exercendo, de forma exclusiva, a prestação de serviços públicos aos povos indígenas.

Com as mudanças na orientação da condução dos serviços públicos, ocorrida no início dos anos 1990, as quais embarcaram na grande onda de reforma governamental conhecida como *New Public Management (NPM)*, que orientou um processo de especialização e fragmentação do aparato governamental ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Verhoest e Bouckaert, 2005), o órgão indigenista é fragmentado e algumas de suas funções são passadas a outros setores, responsáveis pela execução das políticas setoriais. As mudanças ocorridas no âmbito da política indigenista podem ser entendidas como uma forma do governo estender aos índios os mesmos serviços públicos ofertados ao restante da população, conferindo aos órgãos setoriais a responsabilidade de desenvolver iniciativas indigenistas no âmbito de suas respectivas políticas setoriais.

Assim, a partir dessa fragmentação institucional, e da necessidade de especialização das políticas setoriais para atender às especificidades dos povos indígenas, os desafios impostos aos serviços públicos vai no sentido de atender a um público diferenciado, que não parte do mesmo referencial cultural da sociedade envolvente. Com exceção das políticas de saúde e educação indígena, que possuem o caráter de ‘diferenciadas’ – apesar das inúmeras precariedades envolvidas na prestação desses serviços – as demais políticas setoriais não fazem distinções acerca do público atendido no cumprimento da burocracia exigida para acessá-las.

Da parte dos povos indígenas, atender aos pré-requisitos para o acesso às políticas é um desafio por si só, que demanda a esses povos o cumprimento de vários procedimentos burocráticos, os quais demandam deslocamentos, na busca de atendimento pelos serviços públicos, prestados nos municípios de referência mais próximos às Terras Indígenas. Para além dos problemas relativos às distâncias entre Terras Indígenas e os municípios, o que dificulta sobremaneira o acesso aos serviços públicos, há outro fator que influencia diretamente na qualidade dos serviços públicos ofertados aos povos indígenas.

Trata-se da questão da *alteridade*⁴, que no contexto brasileiro, não diz respeito somente às diferenças socioculturais entre as populações e o estranhamento natural dos costumes e tradições entre elas. Há uma grande desconfiança e preconceitos mútuos, que tem por base a discriminação e as relações historicamente construídas entre os povos indígenas e as populações urbanas locais. As disputas de terra e as imagens socialmente construídas de que indígenas são preguiçosos, vadios, ignorantes e incapazes, além de inferiores, fazem com que boa parte das sociedades locais apresentem uma cultura de repúdio à presença indígena nas cidades. Há diversas evidências desse repúdio, que presenciei durante o desempenho do meu cargo de indigenista, podendo culminar até em situações absurdas, como foi o caso da publicação de uma Portaria de limite de tempo de permanência dos indígenas em um município do norte do Amazonas⁵.

Além do repúdio étnico à presença indígena nas cidades, há a crença do poder público local de que ‘índio é problema da Funai’, compartilhada por diversos atores públicos, responsáveis pela oferta dos serviços públicos, que ainda não entendem – ou fazem questão de não entender – que os povos indígenas também são cidadãos nacionais, fazendo jus aos serviços por eles prestados. O fato de não haver normas específicas que façam valer regras diferenciadas para essas populações demonstra sua *invisibilidade* aos olhos do poder público, corroborada pela falta de preparo dos agentes que operacionalizam a burocracia, seja em nível federal, seja em nível local, para lidar com as diferenças apresentadas por essa parcela da população.

Ao apresentar essa problemática envolvendo o acesso dos povos indígenas às políticas públicas, pretendo demonstrar a desatenção dos formuladores das políticas com as especificidades desses povos, retratada pela ausência de iniciativas indigenistas nos serviços públicos, o que acaba gerando resultados opostos daqueles perseguidos por essas mesmas políticas, cujos efeitos são sentidos na forma de adversidades, pelas quais essas populações precisam passar se pretendem acessar os serviços públicos. Somado a isso, os entraves apresentados pelas longas distâncias, aliados aos problemas de comunicação e de rigidez das

⁴ A alteridade, no campo da antropologia, diz respeito à compreensão das diferenças de um indivíduo em relação a outro. O conceito pode ser ampliado para lidar com povos e comunidades que se diferem de um outro grupo social (ou sociedade) tida como referência. É o entendimento de que o outro só é diferente quando tomamos como referência do que é ser normal, ou ideal, a nossa própria experiência, baseada em um arcabouço sociocultural específico. Mais sobre o tema, ver Peirano (1999): <http://dan.unb.br/images/doc/Serie255empdf.pdf>

⁵ Anexo XIX – Portaria nº 02/2014 (Eirunepé-AM) e Anexo XX – Portaria nº 4/2014 (Revogação da Portaria nº 2/2014).

regras e procedimentos das políticas, não serão vencidos sem que haja um esforço direcionado especificamente para tal, na forma da construção de uma oferta de serviços públicos diferenciada para essas populações. Considerando esse objetivo, o papel da agência indigenista tem destaque no sentido de orientar e coordenar a ação pública para o estabelecimento de uma rede de serviços que atendam às especificidades indígenas, devido à sua capilaridade e *expertise* no trabalho com os povos indígenas.

Assim, este trabalho parte da premissa de que as leis nacionais, as normas e os procedimentos previstos nas políticas públicas, em um país como o Brasil, precisam considerar as especificidades apresentadas por diferentes segmentos sociais para desenvolver políticas eficazes à toda sua população, e não somente às parcelas que possuem maior facilidade em acessá-las. A partir da análise de um caso específico, ou seja, os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) junto aos povos indígenas, e da apresentação das tentativas de coordenação por mim experienciadas, enquanto servidora da Funai, em nível federal e local, busco trazer à tona um pouco da complexidade relativa à consolidação de uma política indigenista no Estado brasileiro, sob a ótica da acessibilidade dos povos indígenas às políticas públicas.

Questões teóricas

Os problemas de coordenação na administração pública não são novidade. O cenário de fragmentação governamental decorrente da especialização das funções estatais (Peters, Verhoest e Bouckaert, 2010), acentuado após o período em que vigoraram as reformas administrativas do *New Public Management*, demonstra que, quanto mais especializado for um governo, ou seja, quanto mais agências e setores responsáveis pela regulamentação e formulação de políticas ele tiver, maior deverá ser sua capacidade de coordenação, para que os objetivos da ação pública sejam alcançados.

A atuação governamental fragmentada, dividida em áreas de atuação ou silos – considerando a linguagem utilizada pela administração organizacional – traz à tona a questão da divisão da vida social em partes⁶ que, apesar de serem tratadas separadamente, se relacionam umas às outras e concorrem para o estabelecimento do bem-estar social (Bannister & Connolly,

⁶ “*The citizen is seen by the state in social slices*” (O’Higgins, 1984): o cidadão é visto pelo Estado por meio de ‘fatias sociais’ [tradução nossa]. Apud Bannister & Connolly, (2018).

2018). Segundo Peters (2015), a especialização das funções governamentais tende a segmentar artificialmente os problemas sociais, dispersando a ação pública entre diferentes agências, políticas, ministérios e níveis de governo (Christensen & Laegreid, 2007), ao invés de apresentar uma concepção integrada das causas e possíveis soluções a essas questões.

Segundo Cejudo (2017), ao mesmo tempo em que os governos precisam levar em conta os objetivos e as *expertises* individuais das agências especializadas, é necessário dar um passo além, e não permitir que o viés de atuação de cada um desses setores limite o alcance da ação pública. Para tal, algumas das possíveis abordagens para os governos lidarem com problemas sociais complexos envolvem a integração, a coordenação, e a operacionalização prática das políticas públicas, de forma a direcionar a ação pública ao alcance de objetivos específicos.

Outra possível abordagem para os problemas decorrentes da descentralização das funções públicas e da necessidade de coordenação horizontal dela advinda é o estabelecimento de redes de políticas públicas (Calmon et al., 2013), que preveem extensa troca de informações entre os atores públicos, para lidarem com questões complexas, que envolvam uma variada gama de aspectos sociais. Nesse contexto, a coordenação governamental deve abranger não só a coordenação horizontal, entre os órgãos, instituições, agências, entidades e organizações públicas e civis, mas também a coordenação vertical (Arretche, 2012), entre União, estados e municípios.

A efetividade da ação pública também perpassa a esfera das capacidades estatais necessárias para sua implementação, não só em nível nacional, mas também nos demais níveis subnacionais. Considerando as capacidades estatais como capacidades de identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados (Pires e Gomide, 2016), é compreensível que elas sejam imprescindíveis no processo de implementação das políticas públicas, e pressupõem, entre outras coisas, a coordenação entre os atores públicos por meio de arranjos e instrumentos de gestão que orientem a ação governamental.

Os problemas de coordenação podem se apresentar em todos os momentos do ciclo de políticas públicas. Ainda nas fases de desenho e formulação das políticas, é necessário um certo grau de coordenação entre os setores da Administração Pública na elaboração de políticas transversais, ou seja, políticas que dialogam com mais de um aspecto da vida social, e que dependem, para o seu funcionamento, da entrega de serviços de outras políticas setoriais. Ao direcionarmos os problemas de coordenação à implementação de políticas públicas, nos

deparamos com as organizações e instituições já previamente escolhidas pelos formuladores para serem as executoras das políticas, de acordo com seu *métier* ou especialidade administrativa.

Dependendo de onde são formuladas, se no núcleo do governo federal, em agências específicas ou ainda nos governos locais, os formuladores terão mais ou menos conhecimento da capacidade real de entrega das organizações escolhidas para serem as executoras da política e, conseqüentemente, sobre se essas terão as capacidades de coordenação necessárias para alcançar os fins esperados. Dentre essas, se destacam a capacidade de articulação e de trabalho em rede, para que possíveis problemas de comunicação entre as agências executoras de diferentes partes de uma mesma política não inviabilizem as entregas por ela propostas.

Para além da noção de capacidades estatais como provisão de bens e serviços públicos efetivos (Matthews, 2012), é preciso considerar também a capacidade de adaptação dos agentes governamentais para lidar com os diferentes públicos que a política pretende alcançar. A consideração dessas especificidades para a formulação das políticas públicas requer que as instituições desenvolvam um olhar ‘diferenciado’, uma lente que as ajudem a compreender as nuances existentes entre as diferentes populações do país, e em especial entre os povos indígenas.

A atuação governamental junto aos povos indígenas, por meio das políticas públicas, põe em evidência a questão da alteridade, e do olhar sensível que os agentes públicos precisam desenvolver ao lidar com pessoas e povos que possuam uma bagagem sociocultural diferente. Além de uma capacidade adaptativa individual dos agentes governamentais para lidar com um público diferenciado, faz-se necessário que as políticas, ainda na sua fase de formulação, antevejam quais são os públicos a que são destinadas e como flexibilizar as regras e procedimentos para atender a essas especificidades.

Esse ‘olhar diferenciado’ da esfera governamental para atuação junto aos povos indígenas não diz respeito somente à busca pelo alcance dos objetivos das políticas, mas deve considerar também que existem prerrogativas constitucionais, convenções e tratados internacionais, recepcionados pela legislação nacional como normas supraleais (Friedrich & Leite)⁷, que preconizam o respeito às tradições, usos e costumes desses povos, bem como a instituição de consulta e participação na tomada de decisão sobre políticas que lhes dizem

⁷ Fonte: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b5d62aa6024ab6a6>

respeito ou que possam afetar seu modo de vida tradicional. Uma vez instituída determinada política, que não considerou essas especificidades quando de sua formulação, faz-se necessário que ela sofra ‘adaptações’, reformulações, rearranjos, ou ainda, que se criem instrumentos próprios para lidar com as diferentes realidades das populações indígenas do Brasil.

A discussão acerca da construção de arranjos e instrumentos para a coordenação das políticas destinadas aos povos indígenas requer um diagnóstico situacional sobre os entraves encontrados na implementação dessas políticas, a partir da ótica dos povos indígenas, que considere questões como a acessibilidade aos serviços, a qualidade do atendimento, a capacidade de atender aos requisitos da política e sua interação com os outros serviços públicos, além de observar a influência de características étnicas e socioculturais. A escolha dos instrumentos que serão utilizados para operacionalizar as políticas públicas tem, nesse sentido, grande impacto na vida indígena, podendo tanto facilitar quanto cercear o acesso aos serviços públicos.

A escolha dos instrumentos também reflete certos pressupostos acerca do comportamento social (Schneider & Ingram, 1990) que são usados para descrever problemas, situações e determinados grupos sociais. Nesse sentido, a imagem que a sociedade faz de determinado público-alvo reforça as construções sociais⁸ associadas a parcelas específicas da população, e interferem no tipo de instrumento escolhido para operacionalizar as políticas a elas destinadas (Schneider & Ingram, 1993).

Assim, dependendo da imagem que a sociedade faz de determinado público-alvo, como por exemplo, a de que os ‘pobres são incapazes’, a escolha do instrumento da ação pública que visa lidar com o problema da pobreza vai refletir essa noção de incapacidade e dependência associadas a essa parcela populacional. Nesse sentido, os instrumentos podem indicar a tônica das relações entre usuários e agentes prestadores de serviços, onde os primeiros detêm uma posição de subalternidade e os segundos de poder, contribuindo para encorajar a passividade e a não participação dos cidadãos nos rumos da política (Schneider & Ingram, 1993, p. 334).

⁸ Aqui, cabe citar a noção de constructo social, que define que a compreensão da realidade é construída socialmente, por meio de categorias que permeiam as relações sociais em determinada sociedade ou cultura, fazendo parte do seu arcabouço simbólico e dos preceitos que regem a socialização dos indivíduos (Berger & Luckmann, 1978).

Assim, considerando que os instrumentos não são neutros e, como tais, podem apresentar riscos à ação pública (Lascoumes & Les Galès, 2012), o entendimento dos efeitos do PBF junto aos povos indígenas perpassa a compreensão acerca da instrumentação dessa política, i.e., do conjunto de problemas advindos da escolha e uso dos instrumentos que operacionalizam a ação governamental (Lascoumes & Les Galès, 2012:20). Os riscos associados à escolha de instrumentos inadequados ao atendimento do público-alvo, além de problemas de coordenação, causam impacto nas populações atendidas, na forma de custos e possíveis *fardos* aos usuários, os quais precisam ser vencidos para que sejam atendidos os procedimentos e as exigências burocráticas das políticas.

A ideia de que a ação pública pode gerar custos nos usuários nem sempre é considerada por aqueles que formulam os procedimentos de acesso aos serviços públicos. Considerando que somente a oferta gratuita de um serviço pode não ser garantia suficiente de acesso a todo o seu público-alvo, dadas as especificidades de determinadas parcelas da população, podemos prever que a busca pelos serviços também gera custos e impõe fardos aos cidadãos (Herd & Moynihan, 2019), os quais causam mais ou menos impacto, dependendo do grau de acessibilidade dos usuários às cidades.

Assim, um programa social que tem como público-alvo a parcela mais pobre da população, como é o caso do Programa Bolsa Família, precisa calcular os custos associados aos fardos administrativos (*administrative burdens*) impostos aos beneficiários, para que o valor dos benefícios recebidos possa suprir os gastos realizados no acesso à política. Caso contrário, pode-se incorrer no risco de contribuir para perpetuar a condição de pobreza, situações de vulnerabilidade e relações de dependência, indo no sentido oposto ao do objetivo da política.

Segundo Neto & Oliveira (2017), o conceito de pobreza pode abarcar dimensões monetárias, não monetárias e sociais, incluindo os direitos, a representatividade e a liberdade dos indivíduos. A abordagem de pobreza posta no PBF se baseia em critérios monetários para definir seu público-alvo, ao tempo em que prevê a diminuição da condição de pobreza também por meios monetários, por meio da transferência regular de recursos financeiros. Além disso, o programa prevê o acesso dos seus beneficiários às demais políticas sociais, como saúde, educação e assistência social. Assim, a eficácia da política pode ser medida tanto pelo acesso dos beneficiários aos serviços públicos, como pela contribuição do benefício na diminuição da condição de pobreza, definida por critérios monetários.

Os dados do Censo do IBGE de 2010 apontam dados alarmantes sobre a condição dos povos indígenas enquanto população em extrema pobreza, medida que utiliza o critério de renda *per capita* como parâmetro de medida. De acordo com informações obtidas por meio da Nota MDS⁹, dos 817.963 indígenas declarados no país, 326.375 encontram-se na faixa de extrema pobreza, representando aproximadamente quatro em cada dez indígenas, ou seja, em torno de 39,9% dessa parcela da população. Entre a população não indígena, esse percentual varia entre 4.7% (brancos), 8.6% (amarelos) e 11.9% (pardos e pretos). Assim, podemos perceber que o critério de renda utilizado para a elegibilidade ao programa faz com que os índios sejam um público-alvo relevante para essa política, representando um quarto da população indígena do país, somente com o indicador de extrema-pobreza. Esse percentual aumenta quando avaliamos não só o critério de extrema-pobreza, definido em uma renda de R\$ 70,00 *per capita*, mas também a linha de pobreza, definida em R\$ 140,00 *per capita*, fazendo dos povos indígenas público-alvo por excelência do Programa Bolsa Família¹⁰.

Considerando os povos indígenas como público-alvo por excelência do PBF, que instituiu apenas critérios monetários para classificação das famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, podemos compreender que essa política tem grande relevância para a vida dos povos indígenas em geral, não somente pelas entregas que ela pretende oferecer, na forma de benefícios sociais e serviços públicos, mas também por conta das exigências burocráticas que precisam ser cumpridas para que continuem sendo beneficiários do programa. Em busca de cumprir todos os procedimentos burocráticos necessários para o acesso e permanência no programa, os indígenas encontram uma série de obstáculos, os quais se tornam ainda mais difíceis de transpor dadas as especificidades dos povos indígenas em relação ao restante da população nacional.

A desconsideração das especificidades indígenas no processo de formulação do Programa Bolsa Família pode ser evidenciada no processo de implementação, a partir do surgimento de diversos problemas na acessibilidade aos serviços públicos, cujos efeitos não antecipados concorrem para que o objetivo da ação pública não seja alcançado. Dependendo da

⁹ ANEXO XVI.

¹⁰ Não tenho dados sobre o percentual de famílias indígenas que se encontram abaixo da linha de pobreza. Na referida Nota do Ministério do Desenvolvimento Social só são mencionados os dados relativos ao percentual de famílias cadastradas no CadÚnico que se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza. Há de se imaginar que a proporção de indígenas abaixo da linha de pobreza seja maior que de extrema-pobreza, o que aumenta a relevância da população indígena enquanto beneficiária do PBF.

gravidade dos problemas e dos efeitos por ele gerados, em especial aqueles que acabam chamando a atenção da mídia, o governo central pode mobilizar as instituições para agirem pontualmente, buscando a solução de um dado problema específico, sem o necessário reexame da política, com a finalidade de adequá-la aos contextos regionais e às populações as quais ela se destina.

A política indigenista, nesse viés, pode ser vista como um tema ao mesmo tempo transversal e regional, pois incide sobre as demais políticas setoriais enquanto demanda soluções regionais, que se atentem aos contextos socioculturais e territoriais dos cidadãos indígenas. Assim, a coordenação da política indigenista, exercida pela Funai, teria a pretensão de se imiscuir nas demais políticas setoriais, indicando os caminhos para que sejam previstas *iniciativas indigenistas* na oferta de serviços públicos, as quais passariam a considerar regras e procedimentos diferenciados no atendimento ao público indígena.

Desse modo, e entendendo que as políticas de Estado têm o objetivo de fazer cumprir os direitos e deveres dos seus cidadãos, ordenando as relações sociais no território nacional, a premissa desta pesquisa se baseia na compreensão de que os povos indígenas brasileiros são cidadãos com especificidades que, por sua vez, são reconhecidas pelas normas que regem o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, os povos indígenas têm direito não só de acessar todas as políticas públicas oferecidas pelo Estado, mas essas devem ser desenhadas de tal forma que contemplem as diferenças étnicas, culturais e territoriais dos povos indígenas, fazendo valer a prerrogativa constitucional de reconhecimento dessas especificidades.

Para coordenar ações entre diferentes setores, políticas e níveis governamentais, há que se pensar em formas de governança que possam colocar todos esses atores em espaços de negociação para a atuação em rede, que preveja tanto a produção e compartilhamento de informações relevantes sobre o desempenho de suas atribuições, quanto tenha o poder de tomar decisões e propor ações que busquem solucionar os entraves do processo de implementação das políticas públicas. O conceito de redes de políticas públicas vem abarcar as relações de interdependência entre as organizações (Calmon et al, 2013), quando essas não conseguem produzir, por si só, todas as entregas e serviços previstos em uma política, mas somente a parte que lhes cabe, sem a qual não é possível obter o resultado pretendido. Esses ‘pontos cegos’ da atuação em rede (Wegrich, 2018) refletem as falhas de comunicação entre os atores públicos,

decorrentes do desconhecimento do escopo de atuação e dos limites institucionais estabelecidos para suas atividades.

Visando compreender os esforços de coordenação necessários para o estabelecimento da política indigenista do Estado brasileiro, a partir dos problemas no acesso dos povos indígenas ao Programa Bolsa Família, a presente pesquisa será dividida nas seguintes seções: O primeiro capítulo apresenta um breve histórico da política indigenista e tece considerações acerca da complexidade de se lidar com povos que apresentam alto grau de diversidade étnica e cultural por meio do aparelho estatal. Ainda, trata de questões relativas à fragmentação das funções do órgão indigenista ao longo dos anos e da necessidade de coordenação dela advinda, considerando seu papel de coordenador da política indigenista do Estado brasileiro.

O segundo capítulo aborda os esforços de coordenação realizados entre os gestores federais do Programa Bolsa Família e a Funai para qualificar e adaptar a política de transferência de renda às especificidades dos povos indígenas. O esforço de articulação interinstitucional, empreendido entre Funai e as Secretarias Nacionais de Renda e Cidadania – SENARC, de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI e de Assistência Social – SNAS teve como fruto alguns produtos, na forma de instrumentos institucionais de gestão, que tinham como finalidade ordenar a ação pública com vistas ao atendimento dos povos indígenas. O relato desses esforços interinstitucionais permite observar a evolução da compreensão, por parte das instituições presentes, acerca da complexa realidade vivenciada pelos povos indígenas no acesso à política, bem como das várias propostas aventadas para solucionar as questões apresentadas. Ainda, esse capítulo pretende apontar as dificuldades de articulação entre esses atores, cada qual responsável por distintas funções na gestão da política, e como esses insulamentos acabam por degenerar as possibilidades de flexibilização das regras do programa.

O terceiro capítulo apresenta uma análise dos problemas de coordenação que influenciam o acesso dos indígenas à política de transferência de renda intitulada ‘Programa Bolsa Família’, por meio das informações obtidas através da pesquisa intitulada *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre os povos indígenas*, composta por 7 relatórios, cada qual apresentando o estudo de caso de uma comunidade indígena específica. Essa pesquisa integrou o Projeto 914BRZ3002, estabelecido pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, sob o acompanhamento da Secretaria de Avaliação e Gestão

da Informação – SAGI. Essa análise pretende demonstrar que os problemas de coordenação evidenciados nos relatórios não são meras questões administrativas, pois que seus efeitos têm grande influência no cotidiano e na qualidade de vida dos povos indígenas. Assim, os efeitos decorrentes da descoordenação da política não afetam somente a qualidade dos serviços ofertados, mas podem comprometer o próprio acesso ao PBF e aos serviços públicos em geral, além de gerar custos, na forma de adversidades, as quais são retratadas em detalhes nos relatórios analisados.

O último capítulo busca resgatar a discussão sobre coordenação, enquanto traz reflexões acerca da necessidade de se orientar a ação pública lidar com problemas complexos, em especial no que concerne ao atendimento de populações em contextos socioculturais e geográficos específicos. Ainda, procuro propor soluções aos entraves e problemas apontados, de acordo com as evidências demonstradas, abarcando questões como a criação de mecanismos de coordenação, o estabelecimento de redes e canais de comunicação, a consideração das especificidades do público-alvo no desenho das políticas e a oferta de atendimento diferenciado. Por fim, proponho a utilização da abordagem acerca da governança multinível, que nos traz elementos para pensarmos na organização das ações governamentais em contextos territoriais onde coexistem políticas, atores institucionais, níveis de governo e populações diferenciadas.

Questões metodológicas

Abordar o setor público por meio de uma ótica interna não é tarefa fácil. Enquanto servidores públicos, ao mesmo tempo em que realizamos nossos trabalhos cotidianos nas instituições, também fazemos parte delas, ou seja, somos seus representantes. Essa representação institucional se dá tanto quando participamos de reuniões com outros órgãos quanto quando interagimos com a sociedade civil, por meio de suas organizações e pelo contato individualizado com os cidadãos.

Ao considerarmos a necessidade de se estudar as instituições e suas políticas como forma de compreender a ação pública, há que se ter atenção a duas dimensões de análise: i) a análise institucional, com o objetivo de compreender as funções e atribuições das instituições no ciclo de políticas públicas, delimitando o escopo e as esferas de atuação de cada órgão; ii) a análise burocrática, que leva em conta a ação humana, por meio da atuação dos agentes

públicos, bem como os processos e procedimentos estabelecidos no curso das funções típicas da burocracia.

Para analisar os efeitos do Programa Bolsa Família junto aos povos indígenas, lancei mão de duas estratégias metodológicas: a primeira, já muito conhecida, é a análise ou levantamento documental, onde me debruço sobre relatórios, pesquisas e estudos, conduzidos pelo poder público, em um esforço de compreender como os problemas de coordenação interferem na entrega dos serviços, a partir dos problemas de implementação identificados.

A segunda, não muito usual, consiste na chamada *autoetnografia*. A autoetnografia é uma abordagem de pesquisa que busca descrever e sistematizar, de forma analítica, a experiência pessoal, para a compreensão da experiência cultural. Enquanto método, a autoetnografia é tanto o processo quanto o produto da pesquisa (Ellis, Adams, Bochner, 2011). Assim, o pesquisador que se intitula ‘autoetnógrafo’ usa técnicas tanto da autobiografia quanto da etnografia.

A etnografia consiste no estudo das práticas relacionais de uma determinada cultura, seus valores e crenças, por meio da observação. Com o propósito de entender os significados simbólicos expressos no cotidiano de determinada cultura, os etnógrafos precisam dividir a experiência da observação: a partir da ótica dos *insiders* (membros daquela cultura), busca-se compreender as razões nativas por trás das ações desempenhadas; pela ótica dos *outsiders* (os que não pertencem a essa cultura), procura-se entender o juízo que se faz das ações e explicações dos nativos sob outro referencial cultural (MASO, 2001). Para isso, os etnógrafos se tornam observadores participantes, ou seja, tomam notas de campo dos acontecimentos culturais ao mesmo tempo em que se relacionam – de alguma forma – com esses acontecimentos (Geertz, 1973; Goodall, 2001). Na presente pesquisa, me posiciono tanto como *insider*, considerando a função pública que ocupo dentro da Fundação Nacional do Índio, que me permite compreender as razões burocráticas expressas nas regras do serviço público, quanto *outsider*, na medida em que busco entender as especificidades dos povos indígenas e as dificuldades delas advindas para o acesso qualificado às políticas públicas.

A autoetnografia surge em um contexto de crítica às pesquisas em que o pesquisador tenta silenciar a sua própria voz, com o objetivo de dar um caráter ‘mais científico’ ao trabalho apresentado (Denshire, 2013). A autoetnografia é uma abordagem de pesquisa que busca descrever e sistematizar, de forma analítica, a experiência pessoal, para a compreensão da

experiência cultural. É justamente esse silenciamento do autor que os autoetnógrafos buscam enfrentar. Nesse sentido, ao escrever sobre si mesmos em seus trabalhos, os autoetnógrafos desafiaram as visões já aceitas sobre ‘autoria silenciosa’, onde a voz do pesquisador não está incluída na apresentação de suas descobertas (Holt, 2003:2).

Ao lançar mão da autoetnografia, busco considerar a experiência adquirida enquanto servidora da Funai, há exatamente uma década, exercendo a função de indigenista. Minha carreira de indigenista começou na Coordenação Regional de Barra do Garças (MT), que posteriormente foi denominada Coordenação Regional Xavante, unidade que trabalha exclusivamente com essa etnia indígena. Após três anos e meio trabalhando nessa unidade descentralizada do órgão indigenista, fui removida, em 2014, para a sede da Funai, em Brasília, para trabalhar na Coordenação de Proteção Social, passando a ocupar o cargo de Chefe do Serviço de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação das políticas de proteção social dessa coordenação, vinculada à Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais. Em 2017, deixei esse cargo e passei a integrar a equipe da Coordenação de Gênero, Geração e Participação Social, da Coordenação de Promoção da Cidadania, onde permaneci por dois anos. Atualmente, exerço minhas atividades na Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento, ao tempo que ocupo o cargo de Secretária-Executiva da Comissão de Ética da Funai.

Durante essa trajetória, que envolveu o trabalho ‘nas pontas’ e em nível federal, vivenciei diversas situações em que pude interagir, em nome da Funai, com representantes de diferentes setores do governo federal, estadual e local, para solucionar problemas advindos das especificidades dos povos indígenas no acesso às políticas públicas. Ao participar de reuniões interinstitucionais, audiências, câmaras de conciliação, oficinas, salas de situação, seminários, cursos de formação, grupos técnicos de trabalho, dentre outros, os quais muitos contaram com a participação de diferentes áreas do governo federal, da sociedade civil e até mesmo de organizações internacionais, pude experienciar as tentativas de coordenação dos atores em prol de determinados temas, e os entraves e falhas de comunicação para o alcance dos objetivos que motivaram esses encontros. Em algumas ocasiões, foram produzidos documentos institucionais, que podem nos trazer informações valiosas do resultado dessas interações entre atores públicos e privados, como atas de reunião, notas técnicas e pareceres, assim como instrumentos de gestão, como planos de trabalho intersetoriais, planilhas com painéis de

situação, Acordos de Cooperação Técnica – ACT e portarias de criação de Grupos de Trabalho Interministeriais.

Na presente pesquisa, busco utilizar alguns materiais institucionais em que são relatadas algumas dessas ocasiões, além de minhas anotações pessoais, em que tento demonstrar a complexidade das questões tratadas e os caminhos pensados para as soluções dos problemas apresentados. Os documentos que utilizo para basear minhas experiências foram solicitados ao órgão indigenista e ao Ministério da Cidadania, com base no Art.11 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Como forma de complementar a análise documental e a autoetnografia, realizei duas entrevistas com representantes do governo federal, que possuíam posições estratégicas em seus respectivos órgãos entre 2013 e 2016, no que tange à interlocução acerca do PBF. Uma foi realizada com uma servidora da Secretaria de Renda e Cidadania – SENARC/MDS à época da realização dos estudos etnográficos sobre o PBF entre os povos indígenas, e com a outra com a representante da Coordenação de Proteção Social da Fundação Nacional do Índio no mesmo período. Além dessas, entrei em contato com um servidor indígena do CRAS de Campinápolis – MT, município que atende a Terra Indígena Parabubure, e com servidores que trabalham nas Coordenações Regionais e Técnicas Locais da Funai, a fim de obter informações acerca da adoção dos encaminhamentos propostos nas Oficinas Devolutivas dos Estudos Etnográficos do PBF entre os Povos Indígenas.

TABELA 1: Lista De Documentos Institucionais Utilizados Na Pesquisa

Nome do documento	Órgão / instituição	Anexo
Relatório Final dos Estudos Etnográficos do PBF entre os Povos Indígenas	MDS	I
Relatório desidentificado da T.I. Alto Rio Negro;	SAGI/MDS	II
Relatório desidentificado da T.I. Dourados;	SAGI/MDS	III
Relatório desidentificado da T.I. Takuaraty/Yvykuarusu;	SAGI/MDS	IV
Relatório desidentificado da T.I. Parabubure;	SAGI/MDS	V
Relatório desidentificado da T.I. Barra Velha;	SAGI/MDS	VI
Relatório desidentificado da T.I. Jaraguá;	SAGI/MDS	VII
Relatório desidentificado da T.I. Porquinhos;	SAGI/MDS	VIII
Relatório das Oficinas Devolutivas;	SENARC/MDS	IX
ACT Funai/Senarc;	FUNAI e SENARC/MDS	X
ACT Funai/Sagi;	FUNAI e SAGI/MDS	XI

ACT Funai/SNAS;	FUNAI e SNAS/MDS	XII
Apresentação Ação Bolsa Família	COPS/CGPDS/DPDS/FUNAI	XIII
Acessibilidade Indígena ao Programa Bolsa Família e o Prazo de Saque dos Benefícios	COPS/CGPDS/DPDS/FUNAI	XIV
Informação Técnica/CGPDS/2012	CGPDS/DPDS/FUNAI	XV
Nota MDS – Perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados do Censo 2010	MDS	XVI
Memória de Reunião entre Funai e SENARC/MDS	FUNAI e SENARC	XVII
Memória de Reunião de Trabalho entre Funai/MDS (3 a 10 de agosto de 2012)	FUNAI e MDS	XVIII
Portaria nº 02/2014 (Eirunepé-AM)	Juiz da Comarca de Eirunepé - AM	XIX
Portaria nº 04/2014 (Eirunepé – AM)	Juiz da Comarca de Eirunepé	XX
Estudos de Caso sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas	Reunião Técnica SAGI/SENARC e Funai (21/01/2013)	XXI

2. REFERENCIAL TEORICO

2.1Capítulo 1: Breve histórico sobre a política indigenista do Estado brasileiro.

2.1.1 O Serviço de Proteção aos Índios – SPI

A primeira instituição governamental criada com o objetivo de atuar exclusivamente junto aos povos indígenas foi o Serviço de Proteção ao Índio – SPI, como ficou conhecido. Apesar da sigla SPI ter se eternizado como o nome dessa instituição precursora da Funai, foi somente oito anos após sua criação que a sigla perdeu três letras do seu nome original, a saber SPILTN – Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais (Oliveira, 1947).

Em 20 de junho de 1910, por meio do Decreto nº 8.072, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN, no âmbito do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o qual tinha por objetivo “prestar assistência aos índios” e criar “centros agrícolas” onde seriam recrutados os trabalhadores nacionais. Segundo Souza Lima (1997:86), o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – MAIC previa em sua estrutura um serviço destinado à catequese e civilização dos índios desde sua criação, em 1906. Em 1908, Cândido Rondon propôs que fosse criada uma agência indigenista de Estado (Pacheco de Oliveira, 2012), com as seguintes finalidades: i) estabelecer uma convivência pacífica entre os índios e o restante da população; ii) garantir a sobrevivência física dos índios, protegendo suas terras de invasores e de ações predatórias; iii) promover o processo civilizatório junto aos povos indígenas de forma gradual; iv) influenciar ‘amistosamente’ o modus vivendi dos povos indígenas; v) fixar os povos nômades em determinadas faixas de terra; vi) contribuir para o povoamento de regiões remotas do interior do país; vii) acessar ou produzir bens econômicos nas terras ocupadas pelos índios; viii) usar a mão de obra indígena para aumentar a produtividade agrícola do país; ix) transformar os indígenas em cidadãos brasileiros, fortalecendo nesses o sentimento de pertencimento à um nação (Souza Lima, 1987).

Dentre as práticas de intervenção na vida indígena, previstas para serem executadas pelo SPI, destacam-se: atividades educativas, por meio de ensino informal; mediação e pacificação de conflitos entre os povos indígenas; introdução de tecnologias agrícolas para a agricultura mecanizada e pecuária; arregimentação de indígenas para o trabalho em indústrias e para a

conservação das linhas telegráficas, dentre outros (Souza Lima, 1987). A criação do SPILTN consolidou a instauração de um poder estatizado, a ser exercido diretamente sobre as populações indígenas e seus territórios. (Pacheco de Oliveira & Freire, 2006).

A administração da vida indígena por meio de um aparelho administrativo único, que passa a mediar as relações índios-Estado-sociedade nacional inaugurou o regime tutelar. Nesse regime, os indígenas passam a ser tutelados diretos do Estado brasileiro, o que foi formalizado pelo Código Civil de 1916 e pelo Decreto nº 5.484, de 1928 (Pacheco de Oliveira & Freire, 2006:114).

Apesar de ser o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro à época, o SPI não possuía servidores na área médico-sanitarista, o que se mostrou algo extremamente necessário, devido às várias doenças e epidemias causadas a partir do contato dos indígenas com as frentes de atração. Esse papel coube à Fundação Brasil Central, criada em 1943, com o objetivo de desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingu e no Brasil Central e Ocidental, região-alvo da chamada "Marcha para Oeste", programa de colonização e ocupação de fronteiras impulsionado pelo então presidente Getúlio Vargas, nos primeiros anos do Estado Novo¹¹.

Com o apoio do Correio Aéreo Nacional – CAN e da Força Aérea Brasileira – FAB, a Fundação Brasil Central implantou unidades volantes que trabalhavam junto às populações rurais e indígenas para prevenir doenças infecciosas e promover a vacinação em massa dessas comunidades (Pacheco de Oliveira & Freire, 2012). Podemos observar assim, no trabalho conjunto dessas três instituições, como o trabalho com populações indígenas que habitam locais remotos, de difícil acesso, exigiu a atuação coordenada de diferentes setores governamentais para executar uma ação sanitária bem sucedida.

Em contrapartida, a atuação do SPI dizia respeito mais à adoção de práticas pedagógicas junto aos indígenas, com o objetivo de consolidar a sedentarização dessas populações, investindo na educação para a transformação dos índios em trabalhadores nacionais (Souza Lima, 1995). As escolas informais, localizadas nas sedes dos postos indígenas, não se diferenciavam das escolas rurais, pelo seu ensino precário e pela falta de formação do professor,

¹¹ Fonte: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/264-as-ideias-que-fazem-o-estado-andar-a-fundacao-brasil-central-e-a-imaginacao-territorial-brasileira?tmpl=component&print=1&page=#.Xrs6VWhKhPY>

sendo também frequentada pelos filhos de colonos, empregados do posto e de fazendas vizinhas (Pacheco de Oliveira & Freire, 2006).

Para apoiar a atuação do SPI na condução da política indigenista Estado brasileiro, dada a complexidade das questões envolvendo a interação com os povos indígenas, foi instituído o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), por meio do Decreto nº 1.794, de 22 de novembro de 1939, com o objetivo de atuar como órgão formulador e consultor da política. O CNPI era composto por sete membros, dentre antropólogos e indigenistas comprometidos com a ideia de proteção ao índio (Souza Lima, 2010), que traziam à discussão aspectos institucionais oriundos do indigenismo latino-americano e de normas internacionais, como a Convenção nº 107 da OIT, de 26 de junho de 1957, acerca da “Proteção e Integração das Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes”, ratificada pelo Decreto nº 58.824, de 14 de julho de 1966 (Souza Lima, 2010).

A complexidade da atuação governamental junto aos povos indígenas também pode ser observada ao analisarmos a trajetória do SPI com base no escopo das suas funções administrativas de Estado, o que demonstra as diversas formas a partir das quais o ‘problema indígena’ foi compreendido pela administração pública: de 1910 a 1930, o SPI fez parte do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; de 1930 a 1934, do Ministério do Trabalho; de 1934 a 1939, do Ministério da Guerra, como parte da Inspeção de Fronteiras; em 1940, voltou ao Ministério da Agricultura e, mais tarde, passou para o do Interior (Souza Lima, 2010).

Atualmente, podemos ver que essa interferência nas formas de organização social tradicional dos povos indígenas trouxe inúmeros problemas a essas populações e, ao mesmo tempo, consolidou um aparato estatal específico para executar as políticas públicas direcionadas a esses povos, representado hoje pela Fundação Nacional do Índio.

Dada a interferência proposital do SPI no *modus vivendi* das populações indígenas, orientada pela política de Estado de transformação dos indígenas em ‘trabalhadores nacionais’, e as consequências funestas decorrentes do contato com as frentes de atração – questões sanitárias e epidemiológicas, transferências forçadas, fome e desnutrição – entendemos que formular políticas públicas para essa complexa realidade não é tarefa simples. Há também que se considerar a responsabilidade do Estado brasileiro quanto ao efeito das políticas que implementou junto aos povos indígenas, durante a atuação do SPI. Essas interferências na vida

indígenas e seus efeitos desastrosos têm sido abordados no âmbito da Comissão da Verdade e em instâncias internacionais, sendo algumas delas passíveis de indenizações coletivas dada a gravidade dos atos cometidos pelo Estado contra a liberdade desses povos.

2.1.2 A Fundação Nacional do Índio – FUNAI

A Fundação Nacional do Índio - Funai foi criada em 1967, por meio da Lei 5.371, com o objetivo de criar as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista. Instituída enquanto uma fundação pública de direito privado, vinculada ao Ministério do Interior, a Funai constitui-se como uma autarquia, entidade da administração pública direta, dotada de autonomia, caráter auxiliar e descentralizado, com patrimônio e recursos próprios, mas sujeita à fiscalização e tutela do Estado, com funções de articulação entre sociedade civil e sociedade política (Souza Lima, 2010). A Lei 5.371, de 1967, conhecida como a Lei de Criação da Funai, também extinguiu o SPI, cujo aparato administrativo é recepcionado pela recém-criada Fundação. Além do SPI, foram extintos também o Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI) e o Parque Indígena do Xingú, criado em 1961 (Souza Lima, 2010).

Considerando a orientação da política indigenista, herdada do extinto SPI, a Funai foi criada para dar continuidade às tarefas de tutela do Estado sobre os povos indígenas que habitam o território nacional brasileiro (Souza Lima, 2010). Esse papel veio sendo modificado ao longo dos anos, com base nos princípios da Constituição Cidadã – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – e do novo Código Civil de 2001. Essas normas vieram para extinguir a prerrogativa da tutela dos índios pelo Estado e para estabelecer a capacidade civil plena aos indivíduos provenientes de comunidades indígenas, considerando-os como cidadãos com plenos direitos. No entanto, tanto no imaginário popular, quanto nas relações estabelecidas entre os povos indígenas e o poder público, ainda há resquícios dessa mentalidade tutelar, traduzida na maneira como os indígenas são tratados pela população e pelos agentes públicos, principalmente em nível local, que vai desde a discriminação explícita, desrespeito acerca de suas características culturais – que são mal vistas ou repudiadas – estigmatização, ou mesmo formas de paternalismo, que demonstra a crença na incapacidade dos indígenas de representarem a si próprios – e de se fazerem ouvir.

Após a Constituição de 1988, a Funai vai perdendo algumas de suas funções públicas relativas à aspectos-chave da vida social, ou seja, passa por um processo de fragmentação

administrativa, onde a execução de políticas públicas essenciais, como a saúde, o sanitário e a educação, passam a ser atribuídas a outros órgãos. Assim, em fevereiro de 1991, o Decreto Presidencial nº 23 transferiu para o Ministério da Saúde a responsabilidade pela coordenação das ações de saúde destinadas aos povos indígenas, estabelecendo os Distritos Sanitários Especiais Indígenas como base da organização dos serviços de saúde. Foi então criada, no Ministério da Saúde, a Coordenação de Saúde do Índio - COSAI, subordinada ao Departamento de Operações - DEOPE - da Fundação Nacional de Saúde, com a atribuição de implementar o novo modelo de atenção à saúde indígena¹². No mesmo ano, em por força do Decreto nº 26, de 4 de fevereiro de 1991, passa a ser atribuída ao Ministério da Educação “a competência para coordenar as ações referentes à Educação Indígena, em todos os níveis e modalidades de ensino, ouvida a Funai.” (art. 1º). O órgão indigenista, então, passa da condição de executor das políticas de educação escolar indígena para a função consultiva nas ações protagonizadas pelo MEC¹³.

As áreas de educação e saúde passam a contar, assim, com *loci* próprio para o atendimento dos povos indígenas, como a SESAI, no âmbito do Ministério da Saúde, e a SECADI, no âmbito do Ministério da Educação. Essas secretarias, por sua vez, desenvolveram abordagens específicas para a prestação de serviços aos povos indígenas, considerando questões étnicas e territoriais, que podem ser observadas na divisão administrativa das unidades descentralizadas da SESAI, através dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e na forma de agrupar nichos para implementação de uma política de educação diferenciada, por meio dos chamados Territórios Etnoeducacionais (TEE)¹⁴.

Por conta das dificuldades envolvendo a interação dos indígenas com a sociedade envolvente, que podemos aqui retratar pelo conceito de *fricções interétnicas*¹⁵, já consagrado

¹² Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (2002). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/funasa/politica_saude_indigena.pdf. Acesso em: 27/10/2020.

¹³ 3 Mais sobre o tema da educação indígena, ver Nascimento, Rita G. “Educação escolar indígena, políticas e tendências atuais”, in Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 7, n. 13, p. 333-344, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

¹⁴ Como exemplo, podemos citar o DSEI Xavante, que atende toda a região onde se encontram Terras Indígenas Xavante (de sudeste a nordeste do estado do Mato Grosso), e o Território Etnoeducacional Xavante, que faz a articulação com os municípios que atendem essa etnia. No âmbito da Funai, temos 2 Coordenações Regionais para atender o povo Xavante, uma a sudeste do MT, e outra mais ao norte, para atender as demais terras indígenas habitadas por essa etnia.

¹⁵ A expressão fricção interétnica indica uma das principais linhas de investigação existentes na etnologia brasileira. Em vez de tratar analiticamente as sociedades indígenas como totalidades fechadas e autoexplicáveis em seus próprios termos, os pesquisadores dessa perspectiva enfatizam a necessidade de se entender os grupos

pela antropologia, entendo que a existência de uma agência indigenista oficial do Estado brasileiro ainda se faz necessária pois, enquanto representante do Estado, é regida pelas mesmas normas e diretrizes que conferem aos indígenas o reconhecimento às suas especificidades. A diferença entre a agência indigenista e as demais instituições públicas, sejam locais ou ainda estaduais e federais, é a *expertise* acumulada acerca das questões indígenas – e indigenistas, o que traz um *outro olhar* para as dificuldades apresentadas pelos agentes públicos no trato com os povos indígenas, pois compreende tanto as questões envolvendo as regras do serviço público – e das políticas por eles ofertadas – quanto a visão dos povos indígenas, que as recebem. Assim, à agência indigenista é dado o papel de sensibilizar e orientar às demais instâncias públicas – e privadas, a respeito das especificidades dos povos indígenas no acesso às políticas públicas, a partir do desenvolvimento de iniciativas indigenistas no âmbito das políticas setoriais.

Como, no entanto, pode a agência indigenista exercer esse papel de intermediário entre os indígenas e o poder público em geral, sem que isso seja configurado como um poder tutelar? Com o objetivo de compreendermos mais sobre o estabelecimento de políticas públicas para povos indígenas, se faz necessário aprofundar o que significa o termo ‘tutela’ e como ele é encarado pelos atores públicos, estando presente hoje nas relações entre o Estado e os índios.

A questão da tutela do índio pelo Estado está assentada sobre a representação social, largamente difundida, de que o estado de *indianidade* era algo transitório, passageiro, e que seria superado com a inserção dos indígenas na sociedade nacional, por meio do processo civilizatório que, por sua vez, seria conduzido pelo Estado – e não mais por entidades religiosas e missionárias – através da atuação da Funai (Souza Lima, 2015). Desse modo, com função ao mesmo tempo estratégica e tática (Souza Lima, 2015, p. 431), a agência indigenista, quando de sua criação, propunha-se não só à tarefa de mediadora entre os indígenas e a sociedade nacional, mas também de educadora, posto que seu papel previa uma atuação ativa no sentido de civilizar os povos indígenas para que esses passassem a integrar a ‘comunhão nacional’, conforme o Art. 1º da Lei 6.001, conhecida como Estatuto do Índio. A ideia aqui expressa é que, a partir da publicação dessa lei, os indígenas passassem a receber o mesmo tratamento dos demais cidadãos, por intermédio da Fundação Nacional do Índio, para que os índios pudessem se

indígenas em sua relação de incorporação às sociedades nacionais. *Verbetes ‘Fricção Interétnica’*, escrito por João Pacheco de Oliveira para o *Dicionário de Ciências Sociais – FGV*.

adequar progressivamente ao *status quo*, e se integrar no trabalho rural ou urbano das cidades do entorno de suas localidades.

Em termos jurídicos, a questão da tutela do índio pelo Estado se baseava na noção expressa no Art. 6º do Código Civil de 1916, que indicava essa parcela da população como sendo ‘relativamente incapaz’, ou seja, os indígenas não possuíam capacidade civil plena, e precisavam de um intermediário para interagir com o restante da sociedade, papel que foi assumido pela Funai, conforme expresso no Parágrafo Único do Artigo 1º da Lei 5.371/67, conhecida como Lei de Criação da Funai.

Apesar de não serem considerados cidadãos plenos, o Parágrafo Único, do Art. 1º da Lei 6001/73 (Estatuto do Índio), estende aos “índios e suas comunidades a proteção das leis do País, nos mesmos termos em que se aplicam aos demais brasileiros, resguardados os usos, costumes e tradições indígenas”. Ou seja, ainda em 1973, é previsto o acesso dos povos indígenas às demais políticas públicas do Estado brasileiro, e não somente aquelas desenvolvidas pelo órgão indigenista.

Assim, a política indigenista executada pela Fundação Nacional do Índio, orientada a partir da prerrogativa da tutela, exerceu sobre os povos indígenas o chamado poder tutelar, sobre o qual foram assentadas as relações oficiais entre os povos indígenas e o Estado brasileiro. O poder tutelar, como foi denominado por Souza Lima (1995), é um poder estatizado, desempenhado pela agência indigenista – inicialmente pelo SPI e posteriormente, pela Funai – com abrangência nacional, considerando o aparato estatal criado para se estender enquanto malha administrativa por todo o mapa político do país (Souza Lima, 2015, p.431).

Essa malha administrativa era composta pelos diversos postos indígenas, localizados estrategicamente em regiões com grande população indígena, e pelas Delegacias Regionais, posteriormente denominadas Administrações Regionais e atualmente, Coordenações Regionais. A Funai conta hoje com 39 Coordenações Regionais e 244 Coordenações Técnicas Locais, espalhadas por quase todo o território nacional, com exceção dos Estados do Piauí e Rio Grande do Norte.

2.1.3 As relações governamentais entre as agências indigenistas e os povos indígenas: fricções interétnicas

O termo *fricção interétnica* é utilizado aqui para chamar a atenção à relação que se estabelece entre os povos indígenas, representados por seus membros individuais, e a sociedade nacional, representada tanto pelos agentes públicos quanto pelos demais cidadãos brasileiros. O conceito tem origem em Roberto Cardoso de Oliveira e traz em si noções de conflito e interesses antagônicos em uma totalidade dialética, para esclarecer uma realidade específica: o contato entre grupos indígenas e a sociedade nacional (Peirano, 1995, p. 18).

Assim, podemos dizer que as relações entre poder público e os povos indígenas são relações baseadas em *fricções interétnicas*, pois enquanto o primeiro vem impor suas normas, símbolos, signos e costumes, o segundo recebe-os e os interpreta a partir de seus próprios símbolos, signos e costumes. O resultado disso é o que iremos ver ao longo dessa pesquisa: um grande desconhecimento das partes em relação à realidade do outro, desencontros de informações e dificuldades de interação. *Os outros* são vistos como comumente com desconfiança, desagrado ou mesmo ódio (Schneider & Ingram, 2005, p.1).

“Since time immemorial, human societies have constructed differences between people like themselves and the unfamiliar ‘others’, who often are viewed with distrust, dislike and even hatred” (Schneider & Ingram, 2005, p.1)¹⁶.

A questão da alteridade permeia as relações entre povos indígenas e o restante da sociedade, se estendendo às relações que o Estado desenvolve com esses povos, por meio das políticas públicas. Considerando que os prestadores dos serviços públicos são pessoas *comuns*, cujo arcabouço cultural foi desenvolvido nos parâmetros da nossa sociedade nacional, é usual que o tratamento recebido pelos indígenas seja permeado de incompreensões e desconfianças, haja visto que o choque de costumes e modos de vida causa estranhamento em ambas as partes. Isso é agravado ainda mais pela barreira linguística, e pela noção, largamente difundida na sociedade não indígena, de que os índios são ‘incapazes’, ou seja, de que não faz diferença se

¹⁶ Desde tempos imemoriais, as sociedades humanas concebem diferenças entre as pessoas que são como elas [que compartilham sua língua, tradição e cultura] e os outros [cujas características sociais são vistas com estranhamento, possuindo outro referencial de sociedade, com diferentes tradições e culturas], que são frequentemente vistos com desconfiança, desgosto e mesmo ódio. [Tradução nossa].

eles entendem ou não o que foi dito, pois isso não os auxiliará a compreender aquilo que está além da sua compreensão, ou seja, o mundo não indígena.

A crença na necessidade de se implementar um processo civilizador oficial, tido como uma política de Estado, para que os povos indígenas pudessem se integrar à sociedade nacional na condição de trabalhadores, está associada à crença de que, uma vez estabelecidos de acordo com o *modus vivendi* da sociedade envolvente, deixariam de ser índios. Assim que alcançassem o *status* de civilizado, perderiam sua *indianidade* ou as características socioculturais que os distinguem do restante dos brasileiros.

Essa crença já foi superada atualmente, considerando que, após 500 anos de fricções interétnicas, de políticas colonizadoras, civilizadoras e violentas, os povos indígenas ainda existem e possuem reconhecidos direitos sobre sua autodeterminação em diversos normativos internacionais, recepcionados pelo Brasil, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e Tribais e a Convenção 169 da OIT. No Brasil, seus direitos coletivos estão expressos nos artigos 231 e 232 da Constituição da República de 1988. Os textos dos dois artigos foram definidos após amplo debate das organizações indígenas na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987.

Após o entendimento constitucional de reconhecimento dos povos indígenas em suas especificidades, fez-se necessário alterar o paradigma que até então regia as relações entre os povos indígenas e o Estado: o paradigma da tutela. Assim, o órgão indigenista, até então criado com a função de exercer o poder tutelar, deveria alterar sua cultura institucional para alcançar a nova meta do Estado brasileiro para seus povos indígenas: a da autonomia de decidirem sobre seus próprios destinos.

Considerando a miríade de povos indígenas brasileiros, com suas características socioculturais específicas, e diferentes *ethos*¹⁷, o desafio que emerge ao Estado e à sua agência indigenista oficial é justamente o de ‘traduzir’ esse mosaico étnico aos códigos de nossa sociedade nacional, para que os indígenas possam acessar as políticas de Estado às quais fazem jus. No entanto, de acordo com os artigos constitucionais supracitados, o acesso dos povos

¹⁷ O conceito de *ethos* tem origem em Bourdieu, e se refere a um conjunto de valores e crenças fundamentais que rege a concepção de um indivíduo acerca da vida social (Araújo & Oliveira, 2014). Ele se relaciona com o conceito de *habitus*, do mesmo autor, que expressa as condições objetivas que caracterizam a posição do indivíduo na estrutura social, e que dão origem a um sistema específico de disposições e predisposições para a ação (Reis, 2014).

indígenas às políticas públicas, por meio de seus serviços, deve ser de tal forma que seus agentes considerem essas especificidades quando surgirem situações que não estão previstas nas normas e procedimentos pré-estabelecidos para o acesso aos serviços públicos. Essas ‘situações não previstas’ dizem respeito, justamente, às falhas de comunicação advindas das diferenças de entendimento entre os agentes públicos e os indígenas – tanto por conta de diferenças linguísticas como socioculturais – os quais, muitas vezes, não conseguem atender todos os requisitos necessários para satisfazer as exigências previstas para o acesso às políticas, como documentos oficiais, certidões, comprovantes, senhas, utilização de cartões e demais meios de ‘comprovação’ da sua condição de beneficiário legítimo dos serviços públicos. As situações não previstas, que englobam as dificuldades de acesso de povos específicos às políticas públicas, acabam por criar efeitos não antecipados (Vedung, 2013), que podem gerar consequências desastrosas na vida desses povos.

Dessa dificuldade de acessar as políticas públicas de forma qualificada, vem o outro matiz do trabalho da Funai: o de trazer às demais instituições e organizações públicas as nuances étnicas dos povos indígenas, para que as políticas consigam atendê-los de forma diferenciada. Esse olhar diferenciado que as instituições públicas, por meio de seus agentes, devem ter ao tratarem com cidadãos indígenas, não é um privilégio desses povos em detrimento do restante da população, mas um direito adquirido após muitas lutas do movimento indígena organizado.

Como, no entanto, estruturar o trabalho da Funai para que ele possa, ao mesmo tempo, servir de intermediário entre os povos indígenas e os demais entes públicos, em todos os níveis federativos, e também promover a autonomia desses povos e de suas organizações, para que eles não mais precisem desse mesmo intermediário? Para tal, é preciso diferenciar a tutela e o exercício das atribuições da agência indigenista, de modo que possamos perceber as mudanças na atuação da Funai junto aos povos indígenas desde a revogação de seu poder tutelar.

2.1.4 A coordenação para a execução da política indigenista: o papel da agência indigenista na formulação e implementação das políticas públicas para os povos indígenas.

Com a advento da Constituição de 1988, que reconhece aos povos indígenas não somente seu direito originário às terras que habitam, mas também o direito de exercerem suas tradições, usos e costumes, é alterado o paradigma da tutela que até então permeava todas as

relações entre os índios e o poder público. Isso não significa, no entanto, que as relações entre esses atores sociais – Estado e povos indígenas – foram alteradas da noite para o dia. Ao contrário, o novo paradigma – o da autonomia dos povos indígenas – é algo que vem sendo implementado aos poucos diariamente, não sem conflitos e questionamentos, pois ele vem alterar não somente uma ordem social já estabelecida, mas também toda uma cultura institucional há muito tempo arraigada na forma como o Estado se relaciona com esses povos.

À luz desses novos direitos, reconhecidos na Carta Magna, o trabalho da Funai também precisou ser reformulado, passando de instituição mediadora entre os indígenas e a sociedade – o que caracterizava seu poder tutelar – para instituição formuladora da política indigenista no âmbito das políticas de Estado. A função da Funai nesse processo, enquanto agência estatal, se caracteriza por sua *expertise* no trabalho com os povos indígenas, advindo do acúmulo de experiência de décadas no campo indigenista. Seu papel institucional de coordenador da política indigenista pressupõe certo nível de articulação entre a agência indigenista e os demais órgãos e entes da Administração Pública, o que se configura como um grande desafio: a adaptação das políticas públicas para que essas atendam às especificidades dos povos indígenas.

O papel da Funai nessa nova configuração, está explícito em seu Regimento Interno, instituído pelo Decreto 9.010, de 23 de março de 2017. Assim, segundo o Artigo 2º dessa norma, cabe à Funai:

Art. 2º A Funai tem por finalidade:

I - proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União;

II - **formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro** baseada nos seguintes princípios:

(...)

A política indigenista, citada no artigo acima, diz respeito não mais às políticas formuladas e direcionadas exclusivamente aos povos indígenas, mas engloba todas as políticas públicas, que também seriam políticas indigenistas, posto que o conceito de cidadania pressupõe os mesmos direitos – e deveres – a todos os seus cidadãos. O que seria, então, a política indigenista do Estado brasileiro? Seria ela algo perceptível em todas as políticas públicas, ou uma constante construção de ações específicas no seio de políticas criadas para a população em geral e estendidas também aos povos indígenas? Será que há a necessidade de se pensar ações específicas para os índios, posto que eles são cidadãos da mesma forma que os demais cidadãos brasileiros? Por que necessitariam eles de um tratamento diferenciado ou de

ações específicas na interação com o poder público? Ainda, fariam eles jus à um tratamento diferenciado?

Além dessas questões, que trazem à tona a necessidade de se considerar as especificidades dos povos indígenas quando da formulação de políticas públicas, como fazê-lo em meio à diversidade de agências e setores governamentais, cada qual trabalhando em prol da fatia da vida pública que lhe cabe? Como então deve se configurar o papel da Funai, considerando a existência de múltiplos focos de poder incidindo sobre os povos indígenas, que atuam por meio das organizações locais, regionais, federais, não governamentais, responsáveis por formularem e entregarem os serviços públicos à população?

A existência de diversas agências, cada qual com seu escopo de atuação e especialização no setor público, traz à atenção o já tão discutido ‘problema de coordenação’ (Peters, Verhoest, Bouckaert, 2010), no qual os diferentes setores públicos devem se comunicar para agir de forma coordenada, ao serem desafiados por temas transversais. Segundo Christensen & Laegreid (2006), o princípio de se estabelecer organizações públicas orientadas para propósitos únicos, com especialização de papéis e funções, acaba gerando grande fragmentação e produzindo autoridades autocentradas, preocupadas somente com sua esfera de atuação. Isso se torna um problema, na medida em que é necessário se estabelecer uma coordenação voltada para temas transversais, que incidem sobre várias políticas e atores, ao mesmo tempo.

A política indigenista, nesse sentido, é uma política transversal, que requer o desenvolvimento de iniciativas indigenistas em todas as políticas públicas, como forma de adaptá-las aos contextos regionais e às especificidades socioculturais dos povos indígenas. Isso porque, a vida indígena, assim como a vida dos demais cidadãos, perpassa todas as esferas da vida social, como saúde, educação, transporte, saneamento, trabalho, esportes, lazer, cultura, turismo, meio ambiente, agricultura, assistência social, previdência etc. Assim, todas essas áreas de atuação governamental também incidem sobre os povos indígenas, por meio das políticas públicas, cuja efetividade vai depender da qualidade dos serviços prestados e da entrega dos produtos por elas previstos. No entanto, ainda são poucas as iniciativas indigenistas existentes nas políticas setoriais universais e as que existem acabam ocorrendo por pressão ou em articulação com a Funai, de modo que o papel da agência indigenista é o de interlocutor, junto aos demais órgãos e atores, para que esses considerem as especificidades indígenas quando estabelecerem as normas e os procedimentos que irão conduzir as políticas setoriais.

Com exceção das políticas de saúde e educação, já são reconhecidamente diferenciadas, e da Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas – PNGATI, política específica para as Terras Indígenas, as demais políticas não são propriamente políticas indigenistas, mesmo que cite os povos indígenas no seu rol de beneficiários. Assim, já houveram variadas iniciativas indigenistas em políticas específicas, como por exemplo o Centro de Referência em Assistência Social - CRAS Indígena, no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social em parceria com o município de Dourados – MS, e a Chamada Ater para povos indígenas, do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, que visava ofertar assistência técnica rural a comunidades indígenas. Das iniciativas indigenistas que ocorreram no âmbito das políticas setoriais ao longo dos anos, algumas foram bem sucedidas, outras nem tanto, sendo poucas as que tiveram continuidade ou acabaram sendo implementadas de forma sistemática. Grande parte dessas iniciativas ocorreram, no entanto, em interlocução com a Funai, dado seu papel de coordenador da política indigenista do Estado brasileiro. Essa interlocução pode ocorrer tanto no processo de formulação quanto nos processos de implementação e avaliação, dependendo do momento em que a Funai é chamada à mesa para debater os rumos de uma política no que concerne ao público indígena.

Quando chegam informações ao Governo Federal sobre problemas no acesso dos povos indígenas às políticas públicas, os efeitos por elas gerados na vida desses povos já vem ocorrendo há algum tempo, de modo que, na maior parte das vezes, a interferência da Funai no processo de implementação de uma política, em estágio mais avançado, nem sempre é eficaz no sentido de promover as adaptações necessárias para que a política atenda às especificidades indígenas.

Assim, iremos analisar as dificuldades de articulação entre a Funai e demais órgãos federais a partir de um estudo de caso sobre os esforços de coordenação no âmbito da gestão do Programa Bolsa Família, por meio da descrição de reuniões, seminários e demais espaços de diálogo interinstitucionais, onde foram feitas tentativas de adaptar essa política às especificidades dos povos indígenas. Essas tentativas de coordenar ações indigenistas no seio do PBF se mostraram, por vezes, infrutíferas. Um dos maiores produtos decorrentes dessas tentativas de articulação interinstitucional foram os *Estudos Etnográficos sobre o PBF entre os povos indígenas*, cuja análise nos permite verificar os problemas ocasionados pela descoordenação dos órgãos públicos e seus efeitos na vida dos povos indígenas do Brasil.

2.1 Capítulo 2: As interfaces entre o PBF e a política indigenista

O Programa Bolsa Família (PBF) foi desenvolvido com o objetivo de combater a pobreza e a fome no Brasil, por meio de transferências de renda condicionada às famílias que se enquadram como pobres ou extremamente pobres¹⁸. O acesso ao programa depende da inserção das informações dos beneficiários em sistemas digitais, como o Cadastro Único (CadÚnico), o Sistema de Benefícios (SisBec), e o Sistema de Gestão do PBF (SigPBF), além dos sistemas que regem o controle de condicionalidades, como o Presença (Ministério da Educação) e o Sistema de Informação da Atenção Básica (Ministério da Saúde).

A inclusão dos dados dos beneficiários nesses sistemas depende do atendimento prestado pelos serviços públicos setoriais locais, ofertados nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, nas secretarias municipais de assistência social, de saúde e de educação e, no caso dos indígenas, dos Distritos Sanitários de Saúde Indígena (DSEI). Assim, os candidatos ao benefício ofertado pelo PBF devem acessar os serviços públicos responsáveis por repassar as informações dos beneficiários aos respectivos sistemas digitais referentes às suas políticas setoriais.

As interfaces entre o PBF e a política indigenista podem ser compreendidas a partir das condições de acessibilidade dos indígenas aos serviços públicos previstos no programa, o que engloba tanto a qualidade dos serviços ofertados, quanto o atendimento ao cotidiano de exigências burocráticas que fazem parte dos requisitos de acesso à política. De acordo com o regimento interno da Funai¹⁹, uma das prerrogativas dessa instituição é a promoção do acesso diferenciado dos povos indígenas às políticas setoriais, por meio da construção de ações indigenistas no âmbito das políticas públicas, de forma que essas atendam às especificidades socioculturais dessa parcela da população. Dessa forma, a interlocução entre a Funai e os gestores do PBF, em nível federal, tinha como objetivo verificar as possibilidades de flexibilização das regras do programa, para que elas pudessem se adequar às diversas realidades vivenciadas pelos povos indígenas, e assim, propor ações que levassem em conta essas especificidades para a promoção de um acesso qualificado à política.

¹⁸ No Brasil, a linha de pobreza abarca as pessoas que possuem uma renda mensal inferior a R\$ 140,00.

¹⁹ <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/2017/Portaria-Presidencia-666-2017-Regimento-Interno.pdf>

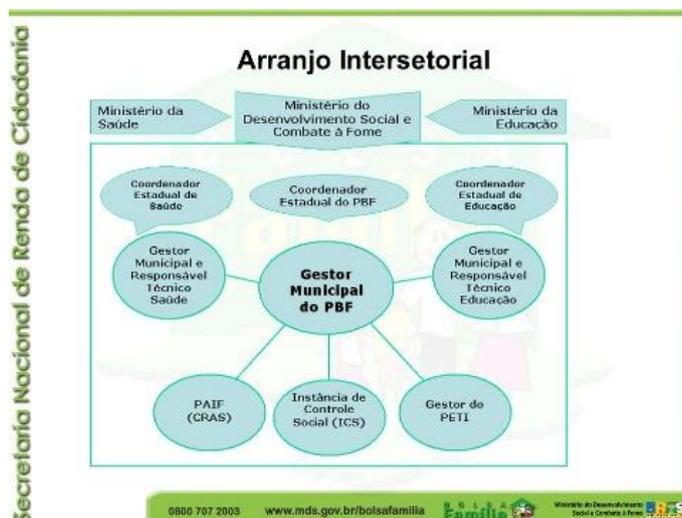
2.2.1 A gestão descentralizada do PBF e a necessidade de coordenação dela advinda

A gestão do Programa Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. No âmbito da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social²⁰, podemos observar haver uma interface entre três secretarias na gestão do PBF, a saber: i) Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, gestora do programa; ii) Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, considerando que as ações do programa são operacionalizadas, em nível local, nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS dos municípios, equipamento típico da Política Nacional de Assistência Social; e iii) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, que avalia e monitora as políticas desenvolvidas pelo Ministério, além de ser responsável pelos sistemas de monitoramento do programa.

O arranjo intersetorial necessário para que ocorram todas as entregas previstas pelo PBF engloba, nesse sentido, uma articulação vertical, entre gestores municipais, estaduais e federais, e uma articulação horizontal, entre as políticas setoriais que ofertam os serviços necessários para a execução do programa. Essa articulação horizontal prevê, no entanto, não só uma articulação entre os diferentes ministérios responsáveis pelas políticas setoriais, mas também vertical, considerando que são os órgãos municipais que as executam, sob coordenação dos órgãos estaduais. A figura X, a seguir, pretende demonstrar um pouco da complexidade do arranjo intersetorial necessário para a execução do Programa Bolsa Família:

²⁰ Os esforços de coordenação analisados neste capítulo correspondem à uma janela temporal compreendida entre 2011 e 2016, quando se deram os fatos narrados. Atualmente, é a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social que cuida da pasta do extinto MDS, vinculada ao Ministério da Cidadania. No entanto, ao longo da narrativa estarei citando diretamente o MDS, responsável pela gestão da política à época.

Figura 1: Arranjo do PBF



Ainda em nível federal, a gestão do PBF também tem interlocução com outros ministérios, como o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, por conta do cumprimento das condicionalidades. Considerando que o descumprimento das condicionalidades acarreta a interrupção ou mesmo o cancelamento do benefício, as políticas de educação e saúde em nível local devem ser entregues de forma que elas não prejudiquem famílias já vulnerabilizadas, ocasionando a perda do benefício ofertado pelo PBF.

Apesar do Programa Bolsa Família ter sido concebido na esfera federal, para que ele funcione efetivamente, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam conjugar esforços, trabalhando de forma compartilhada. Assim, todos são corresponsáveis pela implementação do programa, cuja gestão compartilhada e coordenada deveria fornecer as bases de cooperação entre diferentes atores e políticas para o combate à pobreza e à exclusão social.

Essa gestão compartilhada e descentralizada foi instituída pela Lei 10.836/2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004, onde podemos verificar a atribuição dos diferentes entes co-responsáveis pela implementação e execução das ações previstas no programa. Considerando que não só uma, mas três Secretarias do mesmo Ministério possuem atribuições relativas à implementação, avaliação e monitoramento do PBF, é de se imaginar que haja entre elas algum tipo de coordenação para lidar com os problemas na entrega dos serviços, muitos dos quais chegam ao conhecimento do Ministério por meio do canal de Ouvidoria. Para entender um pouco mais sobre o papel das três secretarias – SENARC, SAGI e SNAS – no

âmbito do PBF, entendo ser necessário destacar aqui algumas das atribuições dessas pastas, que se relacionam, diretamente, com essa política.

A SAGI, além de ter encomendado a pesquisa que culminou no relatório final intitulado *Estudos Etnográficos sobre o PBF entre os povos indígenas*, também é responsável por monitorar as demais políticas do Ministério, por meio de estudos e da gestão da informação, principalmente aquelas produzidas pelo Cadastro Único – CadÚnico e pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. As atribuições dessa secretaria têm relação direta com os problemas apontados na pesquisa. Dentre as atribuições da SAGI no âmbito das políticas de desenvolvimento social, as quais são relevantes para o presente trabalho, destaco as seguintes funções²¹: i) desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas; ii) elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações; iii) promover a formação e a capacitação de agentes públicos sociais nos níveis federal, estadual e municipal; iv) promover a gestão do conhecimento, o diálogo das políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas.

A SENARC é aquela que possui, de fato, o título de gestora da política de transferência de renda (denominada pelo governo de política de renda e cidadania), sendo responsável tanto pela gestão do Cadastro Único²², quanto pelo planejamento, implementação, coordenação, supervisão, acompanhamento e controle, em nível nacional, do Programa Bolsa Família, em articulação com os entes federados²³. Considerando que o PBF é visto pelo governo federal como um programa capaz de integrar e articular várias políticas sociais, a SENARC, por analogia, também é responsável por promover a articulação dessa política com os demais programas sociais do Governo.

Dentre suas atribuições, merece destaque para o presente trabalho aquelas referentes às funções²⁴ de: i) planejar, implementar, coordenar, supervisionar, acompanhar e controlar, em nível nacional, o PBF, de forma articulada com os entes federados; ii) disponibilizar

²¹ Anexo VII, da Portaria 120 de 12 de junho de 2012 (Regimento Interno da SAGI).

²² No entanto, desde 30 de janeiro de 2019, a SAGI passou a orquestrar também a maior base de dados de políticas sociais para a população de baixa renda: o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo. Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=164>

²³ <http://antigo.desenvolvimentosocial.gov.br/secretaria/secretarias/senarc> . Acesso em: 17 de outubro de 2020.

²⁴ Art. 1º do ANEXO IV, da Portaria 120 de 12 de junho de 2012 (Regimento Interno da SENARC).

informações que subsidiem o desenvolvimento de estudos e análises estratégicas sobre renda e cidadania; iii) articular o PBF com os demais programas sociais do Ministério e do Governo, com o objetivo de integrar interesses convergentes na área de renda de cidadania e, iv) subsidiar a SAGI na elaboração de indicadores de desempenho, para desenvolver estudos e análises estratégicas sobre renda e cidadania.

O papel da SNAS na gestão do PBF é mais indireto. Por conta do insulamento burocrático ao qual foi submetido o Programa Bolsa Família em seus estágios iniciais de formulação (Bichir, 2011; Coutinho, 2013)²⁵, em especial da área de assistência social, podemos prever que seria necessário o estabelecimento de ações coordenadas entre SNAS e as demais secretarias ligadas às políticas de renda de cidadania, para a implementação do PBF. Essas atribuições estão expressas em seu Regimento Interno²⁶, onde estão previstas funções no sentido de: i) atuar no âmbito das políticas socioeconômicas setoriais com vistas à integração das políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e enfrentamento da pobreza; ii) apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação dos serviços e programas de Proteção Básica e Especial, dos projetos de enfrentamento à pobreza e das ações assistenciais de caráter emergencial; e iii) manter articulação com os demais programas do Governo, com o objetivo de integrar ações na área de assistência social.

No entanto, em nível local, a atuação da SNAS é mais evidente, considerando que os atendimentos prestados no âmbito do PBF ocorrem por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Assim, as ações de cadastramento, atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades – que diz respeito ao lançamento dos dados obtidos das políticas de saúde e educação no Sistema de Condicionalidades (SICON) – são realizadas pelos agentes operadores dos CRAS, em articulação com a gestão municipal do PBF. Desse modo, ações que visem à qualificação do

²⁵ Segundo Bichir (2011), “Atualmente, um dos grandes desafios – burocráticos, institucionais e mesmo em termos de integração das redes das comunidades de políticas públicas – refere-se exatamente a essa maior integração dos programas de transferência de renda no âmbito da política de assistência social, seja no plano federal, seja no plano municipal. Este insulamento inicial dos programas de transferência de renda, justificado nas entrevistas com gestores do MDS e burocratas municipais da assistência em Salvador e São Paulo como necessário para o desenvolvimento inicial dos programas, para instaurar uma nova cultura de combate à pobreza

²⁶ https://www.mds.gov.br/webarquivos/aceso_informacao/institucional/Regimento_Interno_MDS.pdf - Anexo V da Portaria 120, de 12 de junho de 2012 (Regimento Interno da SNAS).

atendimento prestado aos beneficiários do programa em nível municipal devem ser articuladas junto à SNAS que, por sua vez, tem a atribuição de apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios na implementação dos serviços e programas de Proteção Básica e Especial, dos projetos de enfrentamento à pobreza e das ações assistenciais de caráter emergencial, de acordo com o inciso XIII, do Art. 1º, do Anexo V da Portaria 120, de 12 de junho de 2012, que dispõe sobre o Regimento Interno da SNAS. Ainda, dentre as suas atribuições expressas no respectivo regimento interno, podemos destacar também o Inciso XI, do Art. 1º, o qual indica a missão da SNAS de atuar, no âmbito das políticas socioeconômicas setoriais, com vistas à integração das políticas sociais de proteção social e enfrentamento à pobreza, das quais faz parte o PBF.

Como podemos observar, as três secretarias possuem atribuições no que concerne à gestão do PBF, devendo atuar de forma coordenada não só entre si, mas também junto aos gestores estaduais e municipais dos programas sociais de desenvolvimento social. As relações institucionais entre a Funai, a SENARC, a SNAS e a SAGI, no que pese ao desenvolvimento de ações conjuntas para o atendimento do público indígena, foram desenvolvidas através de reuniões técnicas, nas quais eram expostas as problemáticas no acesso dos indígenas às políticas sociais e eram pensadas ações conjuntas para lidar com as questões apresentadas.

Não há indícios de que havia, entretanto, uma atuação coordenada entre a SNAS, a SENARC e a SAGI, o que foi corroborado pela entrevista que realizei com uma servidora da SENARC/MDS à época da realização dos *Estudos Etnográficos do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas*. Após questionada sobre a existência de alguma instância oficial de coordenação entre as três secretarias para a gestão do PBF, a entrevistada considerou que não havia espaços instituídos para o diálogo *intra* ministerial no tocante às interfaces entre as políticas de renda de cidadania e de assistência social. Ainda, ela apontou que, durante os anos em que atuou na SENARC (entre 2013 e 2016), a maioria das decisões a respeito dos rumos da atuação de cada uma delas partiam, diretamente, do Gabinete Ministerial (GM). O papel de fazer a ‘ponte’ entre elas cabia à Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da sua equipe de assessoria técnica.

A intermediação entre as secretarias, por meio do GM, pode indicar que havia uma diretriz de centralizar as informações relativas ao PBF, considerando a relevância política do programa para a opinião pública. Além disso, a falta de um espaço de diálogo entre as respectivas secretarias pode estar relacionada também a uma possível indisposição entre as

áreas para desempenhar ações coordenadas, calcada nas diferenças existentes entre as políticas nacionais de assistência social e de renda e cidadania²⁷.

Ainda que em nível federal as diferenças entre as respectivas políticas pudessem indicar não haver necessidade de um trabalho coordenado entre a SNAS e a SENARC, em nível local não era clara para os usuários a separação entre a gestão municipal do PBF e as secretarias de assistência social e seus equipamentos. Assim, a identificação de problemas no atendimento aos beneficiários do programa, significava problemas no atendimento dos equipamentos da assistência social a esse público, cuja solução só poderia advir de uma atuação coordenada entre os setores.

2.2.2 A coordenação entre a gestão do PBF e a política indigenista: memórias institucionais.

Os povos indígenas estão indicados como beneficiários do PBF desde a sua criação, em 2004. A temática indígena ganha mais força no programa a partir de 2005, por meio da Portaria GM/MDS nº 360, a qual estipula ser responsabilidade dos estados “elaborar estratégias para apoio à inclusão no Cadastro Único de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos” (Lourenço, 2012, pág. 11).

Em 2008, a Portaria MDS nº 341 estabeleceu o ingresso prioritário de famílias indígenas no PBF. Assim, as famílias identificadas como indígenas no Cadastro Único e com perfil de renda para receber o PBF passaram a ter prioridade na concessão do benefício em relação às demais famílias com renda equivalente²⁸. No mesmo ano, a Portaria MDS nº 376 indicou a possibilidade de realização de cadastramento diferenciado das famílias indígenas, a partir da elaboração de novas versões do CadÚnico.

As ações desenvolvidas no sentido de estabelecer o ingresso prioritário das famílias indígenas no CadÚnico foram denominadas de ‘busca ativa’. As ações de busca ativa consistiam em mutirões de cadastramento, durante os quais se buscavam cadastrar o maior número possível

²⁷ Aqui, enfatizo a oposição entre a SENARC e a SNAS, responsáveis pela gestão da Política Nacional de Renda de Cidadania e Política Nacional de Assistência Social, respectivamente. O papel da SAGI é mais abrangente, na medida em que envolve o tratamento das informações de todas as políticas gerenciadas pelo Ministério.

²⁸ Texto retirado do relatório das oficinas devolutivas. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/relatorio_devolutivas_estudos_etnograficos_bolsa_familia_povos_indigenas.pdf

de famílias indígenas, considerando suas dificuldades de acesso e permanência nas cidades, bem como suas características socioculturais específicas. Assim, foram realizadas ações de cadastramento em massa, por meio do deslocamento de equipes volantes da assistência social, que iam às Terras Indígenas para cadastrar as famílias indígenas que habitam no perímetro de um dado município. Em muitas ocasiões, o cadastramento das famílias indígenas foi acompanhado e articulado pela Funai, que enviava servidores de suas unidades descentralizadas para acompanhar e auxiliar o trabalho das equipes volantes, apoiando tecnicamente o trabalho realizado no que ao componente indigenista.

Apesar das ações de busca ativa terem sido pensando para auxiliar a inclusão dos indígenas no PBF, é possível que seus efeitos a médio e longo prazo não tenham sido considerados pelos atores envolvidos nesse processo. As ações de cadastramento em massa geraram expectativas às comunidades indígenas, acerca da possibilidade de receber um dinheiro do governo, que pudesse auxiliá-los na compra itens importantes para sua sobrevivência. No entanto, o acesso ao PBF também significava a inserção dessas comunidades em uma lógica bancária, que os exigia cumprir determinados protocolos e procedimentos burocráticos para conseguirem, de fato, receber o benefício social. Após os esforços de cadastramento em massa de famílias indígenas que habitam regiões mais isoladas, vieram os problemas ligados às exigências da política, que demandavam deslocamentos periódicos cumprir as diversas obrigações previstas no programa, a fim de que pudessem não só receber, mas também evitar o bloqueio e o cancelamento do benefício.

Entre 2011 e 2012, a Funai contratou uma consultoria, em parceria com a Agência Alemão de Cooperação Internacional (GIZ), que tinha como objetivo a realização de diagnósticos junto a duas populações indígenas de recente contato – os Yanomami e os povos indígenas da área do Vale do Javari (AM). Os dados fornecidos nos produtos da referida consultoria indicavam problemas na implementação do PBF junto à essas comunidades indígenas recente contato, os quais eram corroborados pelas unidades descentralizadas da Funai ao relatar as dificuldades vivenciadas pelos indígenas no acesso às políticas públicas. Assim, a Funai foi construindo uma narrativa de problemas apresentados pelos povos indígenas no acesso às políticas sociais, cujas soluções eram buscadas junto às unidades gestoras das políticas setoriais, tanto em nível federal, estadual e local.

Para os gestores federais do PBF, os problemas de implementação do programa passaram a ser conhecidos pelo Governo Federal, mais agudamente, após denúncias de que os cartões do PBF dos beneficiários indígenas estariam na posse de terceiros, em diversas localidades do país, as quais foram recebidas por meio do canal de Ouvidoria do MDS e pela própria Funai. Após o recebimento dessas denúncias pelo órgão indigenista, era de praxe encaminhá-las à área responsável pela gestão do programa, por meio de ofícios ao MDS, noticiando fatos e situações que necessitavam de uma atenção especial, com ênfase em demandas advindas do Ministério Público Federal sobre as questões acima relatadas

Além de denúncias de retenção de cartões, chegavam à sede da Funai, em Brasília (DF), relatos acerca de situações de vulnerabilidades vivenciadas por famílias indígenas durante o trânsito e a permanência nos centros urbanos, para onde se deslocavam quando iam realizar o saque do benefício ou cumprir as exigências do programa. Nessas ocasiões, foram relatadas informações acerca da exposição de famílias indígenas à tratamentos preconceituosos e discriminadores, tanto por parte da população local, quanto por parte de assistentes sociais, agentes bancários e funcionários das lotéricas, onde são prestados, respectivamente, os serviços de cadastro/atualização de dados, e o pagamento dos benefícios.

Para lidar com os problemas de implementação PBF junto aos povos indígenas, a Funai foi acionada pelo MDS em diversas ocasiões, tendo participado, por meio de seus representantes, de reuniões interinstitucionais com os gestores federais do programa, a fim de pensar alternativas e soluções aos problemas apresentados. Essas reuniões foram importantes para que ambas as organizações pudessem conhecer o trabalho uma da outra, seu escopo de atuação e limites, bem como a divisão dos setores responsáveis por diferentes iniciativas no âmbito do programa. Além disso, essas ocasiões foram uma oportunidade para que a Funai pudesse trazer ao conhecimento dos gestores federais do programa alguns dos problemas vividos pelos indígenas para acessarem o benefício, os quais eram tratados pela Coordenação de Proteção Social da Funai, em interlocução com suas unidades descentralizadas, as Coordenações Regionais (CRs) e Técnicas Locais (CTLs).

Uma das primeiras reuniões que tenho registro entre a Funai e a SENARC/MDS data de 06 de janeiro de 2012. Na ocasião, o MDS solicitou uma reunião entre a Funai e a SENARC para *aprofundar a relação com a FUNAI no planejamento de atividades das Diretorias da SENARC, tentando envolver a FUNAI em todas as etapas dos programas da*

*SENARC, desde o cadastramento, passando pela concessão e gestão de benefícios, logística de pagamentos, até a discussão e acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família*²⁹. A necessidade de contato com a Funai veio após a ocorrência de denúncias, recebidas pela Ouvidoria do MDS, de que comerciantes locais da cidade de Paranhos – MS estavam retendo os cartões dos beneficiários indígenas, e se apossando, ilegalmente, do recurso disponibilizado pelo benefício social do PBF. A ideia da reunião era iniciar a construção de um ‘protocolo de procedimentos’ ou ainda de uma ‘instrução operacional conjunta’, ou seja, algum instrumento de gestão que servisse para orientar a atuação dos gestores municipais do PBF quanto a um possível atendimento diferenciado às famílias indígenas beneficiárias do programa. Pensou-se também, na ocasião, na possibilidade de realização de oficinas regionais para divulgação, orientação e capacitação sobre o PBF e o CadÚnico, para gestores locais, servidores da Funai e lideranças indígenas, com a participação do então MDS, da Funai, do Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, assim como a SESAI, responsáveis pela oferta dos serviços dos quais depende o acompanhamento das condicionalidades do programa.

Os atores presentes na reunião de 06 de janeiro de 2012 entenderam, de forma consensual, de que havia a necessidade de construção de uma agenda conjunta entre as duas instituições, de forma a estabelecer canais de diálogo permanentes em todas as fases da política, desde o cadastramento, gestão de benefícios, logística de pagamento e acompanhamento das condicionalidades. O entendimento era que, uma vez estabelecido esse canal de comunicação permanente, a Funai poderia indicar, por exemplo, quais seriam as áreas prioritárias para a realização do cadastramento em massa, propor modificações ou ajustes na logística de pagamento dos benefícios e na forma de acompanhamento das condicionalidades.

Para tal, no entanto, além da participação da Funai e do MDS, era necessária também a interlocução com a Caixa Econômica Federal, e com os Ministérios da Saúde, Educação e a SESAI. Foi pactuado, na ocasião, que a Funai e a SENARC envidariam esforços para a construção de um Acordo de Cooperação Técnica – ACT, para a disponibilização dos dados do CadÚnico e do Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades – SICON à Funai, para que a instituição indigenista pudesse confrontar os dados desses sistemas com as informações recebidas das suas unidades descentralizadas de todo o país.

²⁹ Anexo XVII, referente ao relatório da Reunião de 06 de janeiro de 2012 entre Funai e Senarc.

Entre 03 e 10 de agosto de 2012 foi realizada uma Reunião de Trabalho³⁰ entre a Funai, por meio de representantes das Coordenações Gerais de Direitos Sociais (CGPDS), de Promoção ao Etnodesenvolvimento (CGETNO), e de Gestão Ambiental (CGGAM) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de representantes dos Departamentos de Benefícios (DEBEN), de Condicionalidades (DECON) e do Cadastro Único (DECAU). A reunião ocorreu no Centro de Formação em Política Indigenista da Funai, localizado em Sobradinho – DF, cuja pauta ampla dizia respeito ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família para os povos indígenas. O objetivo da reunião era estabelecer a agenda conjunta, prevista na reunião anterior, a partir da identificação de consensos entre as instituições presentes e a pactuação de ações para qualificar o acesso das famílias indígenas ao PBF.

O evento foi uma tentativa de estabelecer ações conjuntas entre os órgãos federais responsáveis pela gestão do programa e a Funai, com a intenção de promover alguma forma de acessibilidade diferenciada para os povos indígenas ao PBF. Dentre as pautas discutidas, foram tratadas questões como a possibilidade de que as condicionalidades não acarretassem a perda dos benefícios aos indígenas, considerando que os serviços de saúde e de educação para essa parcela da população é diferenciado. Já havia, na ocasião, a compreensão da dificuldade de acesso à política decorrente da localização das comunidades indígenas em regiões distantes, assim como a preocupação de que esse fator pudesse acarretar impactos negativos e prejuízos financeiros às famílias indígenas.

Uma das principais propostas para identificar os gargalos do acesso à política pelos povos indígenas foi a realização de um monitoramento do descumprimento das condicionalidades. A expectativa era de que o monitoramento (por meio do acesso à dados do sistema de acompanhamento das condicionalidades – SICON) pudesse, por si só, ser capaz de apontar os caminhos para corrigir possíveis falhas institucionais, melhorar a oferta dos serviços, e orientar ações que visavam a capacitação dos gestores locais e a divulgação de informações sobre o PBF junto aos povos indígenas. Assim, a previsão do Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e a SAGI era no intuito de conceder permissão para que o órgão indigenista acessasse esses dados – de descumprimento de condicionalidades – e, assim, pudesse fazer algum tipo de monitoramento das famílias que não estivessem cumprindo as exigências do

³⁰ Anexo XVIII, referente a Reunião de Trabalho entre Funai e MDS, de 3 a 10 de agosto de 2012.

programa. A ideia, à época, era de que a Funai, por meio das suas unidades descentralizadas, pudesse fazer um acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades, de acordo com os dados do SICON, e buscar compreender os motivos da ocorrência do não atendimento das exigências previstas no programa, visando mapear os problemas enfrentados pelos indígenas no acesso ao PBF.

Outra proposta que buscava conferir maior efetividade logística às famílias indígenas era a extensão do prazo de disponibilidade do benefício na plataforma social. O benefício fica disponível por 90 dias e, após esse prazo, é novamente recolhido pela gestão federal. Assim, era necessário que as famílias indígenas realizassem deslocamentos periódicos trimestrais aos municípios de referência, para que não perdessem o recurso do benefício. Além disso, as famílias que não realizassem nenhum saque após seis meses, eram, automaticamente, desligadas do PBF. A tentativa de extensão do prazo para o saque dos benefícios foi algo repetidamente trazido pela Funai, em diversas reuniões interinstitucionais, que contaram não só com a presença do MDS, mas também da Caixa Econômica Federal - CEF, responsável pelo sistema de pagamento dos benefícios.

O entendimento da Funai de que a extensão do prazo de saque poderia auxiliar as famílias indígenas se relacionava, em especial, à inclusão de povos indígenas de recente contato³¹ no Cadastro Único, que não possuem o costume de se deslocar aos centros urbanos com a frequência exigida para atenderem aos requisitos do PBF. No âmbito da Funai, a demanda de extensão do prazo do saque dos benefícios foi defendida, avidamente, por servidores que atuavam na Coordenação Regional do Vale do Javari, localizada em Atalaia do Norte – AM. Essa coordenação regional atende as etnias Mayuruna, Kanamari, Kulina Pano e Madjihá, Marubo, Deni e Matis, povos indígenas de recente contato³² que habitam o Vale do Javari e Médio Juruá, compreendendo territorialmente os municípios de Atalaia do Norte, Eirunepé, Envira, Itamarati, Jutai e Ipixuna, todos no estado do Amazonas. Para a Coordenação Regional do Vale do Javari, a necessidade de extensão do prazo de saque era justificada pelo o

³¹ “Povos indígenas de recente contato são aqueles grupos (povos ou fragmentos de povos) que mantêm relações de contato permanente e/ou intermitente com segmentos da sociedade nacional e que, independentemente do tempo de contato, apresentam singularidade em sua relação com a sociedade nacional e seletividade (autonomia) na incorporação de bens e serviços. São, portanto, grupos que mantêm fortalecidas suas formas de organização social e suas dinâmicas coletivas próprias, e que definem sua relação com o Estado e a sociedade nacional com alto grau de autonomia”. Edição do PPA 2012-2015 FUNAI (2012, p. 156-157).

³² As coordenações regionais que atendem povos indígenas de recente contato são aquelas que possuem Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), concentradas na região da Bacia Amazônica.

que alguns indigenistas denominaram de condicionantes objetivas e culturais. As condicionantes objetivas se relacionam aos aspectos físicos e materiais que envolve o deslocamento dos indígenas de suas aldeias aos municípios de referência, ou seja, as condições topográficas, geográficas e os bens necessários para realizá-lo. Já as condicionantes culturais têm relação com o arcabouço simbólico das sociedades indígenas, que veem o deslocamento como um processo, que envolve paradas em locais específicos para pescar e trocar com parentes de outras comunidades ao longo do rio. Além disso, preocupavam aos indigenistas da região do Vale do Javari questões como o pouco entendimento desses povos acerca da língua portuguesa, dos códigos, costumes e regras da sociedade envolvente, o que dificulta o entendimento entre os indígenas e os agentes operadores das políticas públicas, pertencentes às sociedades urbanas locais.

A solicitação de extensão do prazo de saque foi reiterada pela Funai em diversas reuniões interinstitucionais, durante as quais técnicos da Coordenação de Proteção Social (COPS/CGPDS) tiveram a oportunidade de apresentar algumas das situações vivenciadas pelos indígenas na saga para acessar o PBF. Assim, podemos citar alguns documentos institucionais produzidos pela Funai, que tinham como objetivo convencer os gestores federais do programa a estabelecer regras diferenciadas para o acesso dos povos indígenas ao PBF, como a apresentação intitulada ‘Ação Bolsa Família – Povos Indígenas Amazônicos’³³, e o documento denominado ‘Acessibilidade indígena ao Programa Bolsa Família e o Prazo de Saque dos Benefícios’³⁴, apresentado ao MDS em setembro de 2014.

Lembro de uma ocasião, em meados de 2014, em que participei de uma reunião na SENARC, com a presença de outras áreas do MDS e representantes da Caixa Econômica Federal (CEF), na época em que eu atuava como Coordenadora Substituta da Coordenação de Proteção Social da Funai. Essa reunião ficou nitidamente registrada em minha memória por conta de uma fala do representante da CEF, ao demonstrar grande desconhecimento da realidade dos povos indígenas. Estávamos justamente reafirmando a necessidade de extensão do prazo de saque do benefício por famílias indígenas, em especial aquelas em contexto amazônico, devido às longas distâncias por elas enfrentadas para se deslocarem aos municípios de referência e realizar o saque dos benefícios na periodicidade exigida pelo programa. Após

³³ Anexo XIII, referente à apresentação ‘Ação Bolsa Família – Povos Indígenas Amazônicos’.

³⁴ Anexo XIV, referente ao documento ‘Acessibilidade indígena ao PBF e o prazo de saque dos benefícios’.

colocarmos à mesa as razões que justificavam esse ajuste à política para atender a essas especificidades, o representante da CEF disse que a Funai não precisava mais se preocupar, pois aquela instituição estava desenvolvendo um aplicativo que permitiria aos indígenas movimentarem o recurso do PBF pelo celular e, assim, eles não precisariam se deslocar com tanta frequência às cidades. Ora, se os indígenas enfrentavam dificuldades de toda sorte para se deslocarem às cidades, no intuito de acessar uma política destinada a famílias de extrema vulnerabilidade, qual seria a probabilidade dessas mesmas famílias terem acesso a celulares tipo *smartphone*, ou ainda à rede de internet, para então poderem utilizar aplicativos e realizar transações virtuais? Essa fala causou um mal-estar no ambiente, diante do absurdo da réplica do representante da CEF, considerando que ela foi dita no intuito de oferecer uma alternativa à solicitação da Funai acerca da extensão do prazo de saque às famílias indígenas. No entanto, isso retrata o grande desconhecimento da burocracia de alto escalão acerca da realidade dos povos indígenas, e mostra a importância do papel da Funai em tentar sensibilizar esses atores para que considerem a pauta indígena ao estabelecerem as regras e procedimentos das políticas.

Ainda em 21 de janeiro de 2013, houve uma reunião técnica entre a SAGI, a SENARC e a Funai, na qual foi compartilhado um entendimento acerca da necessidade de se conduzir estudos específicos acerca da realidade dos povos indígenas no acesso ao PBF. A ideia de se realizarem estudos de caso sobre como o programa chegava às comunidades indígenas vinha sendo discutida desde 2012, tendo sido aventada como uma forma de auxiliar a administração pública a compreender como se apresentavam os problemas de implementação do PBF em diferentes contextos locais, para então desenhar alternativas visando solucioná-los. Nessa reunião, o Departamento de Avaliação da SAGI fez um apanhado dos dados demográficos do Censo do IBGE de 2010, bem como dados de acesso dos povos indígenas ao Programa, obtidos por meio do CadÚnico e demais sistemas de informação do MDS (como o CADSuas e os sistemas de condicionalidades). A apresentação também continha informações acerca de estudos sobre os usos e significados do dinheiro para os povos indígenas, além de exemplos de estudos sobre o tema³⁵.

A ideia por trás desse apanhado de informações era propor algumas áreas prioritárias para a realização dos estudos, dando um panorama da situação dos povos indígenas brasileiros

³⁵ Anexo XXI, referente à Apresentação intitulada Estudos de Caso sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas (Reunião Técnica SAGI/SENARC e Funai).

no que tange à razão do seu percentual populacional sobre o percentual de famílias cadastradas no programa. A conversa com a Funai ia no sentido de deliberar sobre quais as localidades deveriam ser escolhidas para a realização dos estudos de caso, as quais deveriam abarcar aspectos geográficos, regionais e étnicos, que representassem ao máximo as possíveis especificidades desses contextos locais. A escolha das Terras Indígenas para a realização dos estudos também pretendia que essas localidades pudessem abarcar as cinco regiões do país, dando margem para ocorrência de possíveis variações nos resultados das pesquisas³⁶.

Como forma de pensar ações que pudessem minimizar os efeitos negativos do PBF junto aos povos indígenas, a Funai e a gestão federal do PBF se engajaram na elaboração de instrumentos para oficializar a atuação conjunta entre as duas instâncias. Na Funai, a área que conversava com as três secretarias do MDS, era a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS), mais precisamente uma de suas coordenações internas, a Coordenação de Proteção Social (COPS)³⁷. Assim, a COPS se desdobrou, em articulação com as três secretarias do MDS (SAGI, SENARC e SNAS), para firmar Acordos de Cooperação Técnica com cada uma delas, visando qualificar o PBF e a política de assistência para o acesso das famílias indígenas. A necessidade de se realizar três Acordos de Cooperação Técnica, ao invés de um, pode indicar haver uma falta de coordenação em nível federal entre as 3 secretarias – SAGI, SENARC e SNAS – no que concerne à gestão do programa. Essa falta de coordenação entre as respectivas secretarias foi confirmada na entrevista com a servidora da SENARC, que afirmou ser papel da Secretaria-Executiva do Ministério fazer a interlocução entre as secretarias responsáveis pela gestão do programa, não havendo um espaço de diálogo próprio para a gestão conjunta do PBF.

O primeiro Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e o MDS foi celebrado com a SENARC³⁸, assinado em 01 de abril de 2013, no qual foram previstas ações que visavam o aprimoramento do atendimento das famílias indígenas e a inserção de dados específicos sobre os povos indígenas no CadÚnico. O ACT previa o acesso da Funai aos dados do Cadastro

³⁶ A análise dos resultados dessas pesquisas é o tema do próximo capítulo.

³⁷ Até 2017, a Coordenação de Proteção Social era a área responsável por tratar do acesso dos indígenas às políticas públicas de assistência social, documentação e previdência social. Após a publicação do novo regimento da Funai, em julho de 2017, a Coordenação de Proteção Social foi desmembrada e os serviços de documentação e de previdência social passaram a ser vinculadores diretamente à Coordenação Regional de Promoção dos Direitos Sociais (CGPDS). Atualmente, a atuação da COPS se restringe ao acompanhamento das políticas de assistência social e de enfrentamento à pobreza, bem como a atuação em situações de caráter emergencial.

³⁸ Anexo X (ACT SENARC/FUNAI).

Único, por meio da assinatura de um termo de compromisso de manutenção de sigilo, o qual seria concedido desde que fosse utilizado para a realização de estudos e pesquisas, ou ainda para a formulação, monitoramento e gestão das políticas públicas.

O segundo Acordo de Cooperação Técnica entre a Funai e o MDS foi celebrado com a SAGI em março de 2014³⁹, e tinha como finalidade estabelecer a cooperação entre os partícipes, para o desenvolvimento de atividades de pesquisa, as quais englobavam a avaliação, o monitoramento, a capacitação e a disseminação, concernentes aos programas, benefícios e serviços do MDS envolvendo povos indígenas. Ficou de fora desse acordo a proposta de acesso da Funai aos dados do SICON para monitoramento das famílias indígenas, aventada Reunião de Trabalho de agosto de 2012.

O desenho desse ACT já vinha sendo pensado desde as primeiras reuniões interinstitucionais de 2012, e foi o produto de esforços sistemáticos do Governo Federal no sentido de obter dados qualificados sobre o acesso dos indígenas ao PBF. Foi no âmbito dessas discussões que surgiu a proposta do MDS utilizar os recursos do Empréstimo BIRD nº 7841-BR (Contrato AS-2332/2013), que tinha como finalidade a qualificação da política de transferência de renda no combate à fome no Brasil, para a realização de pesquisas que pudessem retratar como se dava o acesso do PBF aos povos indígenas brasileiros.

O terceiro ACT foi firmado entre a Funai e a SNAS em 2015, e previa ações para qualificação do atendimento de famílias indígenas pelos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS e da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. No âmbito desse Acordo, a SNAS produziu uma publicação denominada *Trabalho Social com Famílias Indígenas*, a qual foi divulgada para as Secretarias Municipais de Assistência Social e seus respectivos CRAS.

Para a Coordenação de Proteção Social da Funai, a qualificação dessas políticas para atuar junto aos povos indígenas era o caminho para se evitar que as famílias enfrentassem situações de extrema vulnerabilidade social, as quais chegavam à Funai em forma de demanda emergencial para serem solucionadas com os recursos do órgão indigenista. Entre os dois anos em que estive lá – de 2014 a 2016 – como coordenadora substituta da COPS e chefe do Serviço de Monitoramento e Avaliação (SEAM) dessa coordenação, recebíamos diversos memorandos das coordenações regionais solicitando recursos para bancar a alimentação e o deslocamento de indígenas que tinham ido às cidades retirar benefícios sociais, mas que não conseguiam retornar

³⁹ Anexo XI (ACT SAGI/FUNAI).

às suas comunidades, pois o recurso recebido pelo PBF era insuficiente para cobrir os gastos de deslocamento e alimentação. O caso emblemático era o caso dos povos de recente contato denominados Hupdah e Yuhupdeh, que habitam as regiões mais longínquas do Alto Rio Negro, bem como os povos do Vale do Javari, no Amazonas, os quais apresentam dificuldades de toda ordem na busca do acesso às políticas públicas.

Em várias ocasiões, a Funai atendeu emergencialmente indígenas dessas etnias, que se encontravam nas cidades em situações de extrema vulnerabilidade social, com recursos para auxiliá-los no deslocamento e retorno para suas comunidades, assim como com cestas de alimentos, lonas e demais itens indispensáveis para sua sobrevivência. Diante desse quadro, a Funai e o MDS entenderam ser importante avançar na compreensão de como se dá o acesso das famílias indígenas ao PBF, para que fosse possível pensar em ações estruturantes no sentido de evitar que os indígenas sejam expostos a situações de vulnerabilidades durante o processo de implementação da política.

Ao apresentar os esforços de coordenação empreendidos entre os atores federais responsáveis pela gestão do Programa Bolsa Família e a Funai, busco mostrar como se deram as tentativas do Governo Federal de solucionar os problemas apresentados pelos povos indígenas no acesso à política, por meio da articulação com o órgão indigenista. O desenvolvimento de ações conjuntas entre esses atores dependia, primeiramente, de que todos conhecessem o escopo de atuação uns dos outros, e partir disso pudessem dividir responsabilidades e propor iniciativas com objetivos comuns.

Pudemos observar que os primeiros contatos entre essas instituições foram no sentido de cada uma apresentar o seu trabalho, sua esfera e escopo de atuação, fazendo-se conhecer aos demais atores governamentais. O segundo momento consistiu em cada uma trazer à mesa a sua *expertise*, ou seja, apresentar os dados qualitativos e quantitativos acerca da sua matéria de atuação, demonstrando a pertinência de se pensar no desenvolvimento de ações conjuntas para tratar as possíveis sobreposições no âmbito de suas atribuições. Da parte do MDS, foram apresentados os dados quantitativos acerca do número de famílias indígenas cadastradas no PBF por região, e quantas dessas estão de fato recebendo o benefício social. Da parte da Funai, foram expostos os problemas de acessibilidade vivenciados pelos indígenas, em busca de atendimento pelos equipamentos e serviços públicos, responsáveis pela operacionalização do PBF. Por fim, em um terceiro momento, buscou-se instrumentar a ação pública, a partir da

construção de instrumentos que tinham como objetivo facilitar a atuação governamental conjunta (*joined-up government*). No caso em tela, os Acordos de Cooperação Técnica, celebrados entre a Funai e os gestores do MDS, foram concebidos como uma forma de organizar a atuação governamental conjunta, por meio de instrumentos de gestão que ‘oficializavam’ essa parceria.

Esses instrumentos não tinham, no entanto, a robustez necessária para empreender ações que pudessem resolver os problemas locais, nem mesmo de propor grandes alterações nas regras da política. O ACT SAGI/FUNAI acabou sendo o veículo para organizar a proposta da realização dos estudos etnográficos, cujos resultados ensejariam atividades como:

- 2.9 Elaborar, em colaboração com a **FUNAI**, material de disseminação dos resultados da pesquisa, tendo como público-alvo: gestores de políticas sociais, lideranças dos movimentos dos povos indígenas, população em geral e comunidade acadêmica;
- 2.10 Participar, quando motivada por resultados de pesquisas, em conjunto com a **FUNAI**, e demais secretarias do **MDS**, de discussão de eventuais propostas de princípios e diretrizes para a atualização dos programas, benefícios e serviços geridos pelo **MDS** voltados para povos indígenas;
- 2.11 *Desenvolver, com base nos resultados das pesquisas de avaliação, em acordo com outras secretarias do **MDS** e parceria com a **FUNAI**, materiais informativos e instrucionais para atividades de capacitação sobre as políticas do **MDS**. (Grifo original)⁴⁰.*

Assim, esperava-se que as evidências apontadas pelas pesquisas pudessem embasar tomadas de decisão acerca da atualização da política, e contribuir para o desenvolvimento de atividades de capacitação com gestores e produção de materiais informativos sobre as regras da política. O referido ACT acabou não disponibilizando o acesso ao SICON, como havia sido aventado anteriormente. De qualquer forma, entendo que dar acesso ao SICON aos servidores da Funai – ainda que nas pontas – não seria suficiente para haver, de fato, um monitoramento do descumprimento de condicionalidades. Tanto por falta de recursos humanos e orçamentários do órgão indigenista, que não tinha condições de localizar todas as famílias que estivessem descumprindo as condicionalidades, para entender *in loco* as raízes dos problemas, quanto pela falta de abertura dos órgãos locais para trabalhar diretamente com a Funai, e assim realizar ações conjuntas no sentido de auxiliar as famílias indígenas que estavam com o seu benefício interrompido ou cancelado por descumprimento das condicionalidades.

⁴⁰ Págs. 32-33, do Anexo XI (ACT SAGI/FUNAI).

Segundo a entrevista com a coordenadora da COPS/CGPDS à época da celebração desses acordos, havia muita resistência dos gestores do PBF em alterar as regras do programa, para que elas pudessem se adequar às especificidades dos povos indígenas. Havia, ao contrário, um movimento inverso: a política esperava que os indígenas se adequassem às suas regras e exigências burocráticas, com a ajuda da Funai.

Essa resistência pode ser evidenciada, em especial, em resposta às demandas da Funai para que pudessem ser implementadas mudanças na logística de pagamento dos benefícios, que é, segundo a referida entrevistada, o principal problema de acesso dos indígenas à política. Essa questão específica perpassa o âmbito da Caixa Econômica Federal, empresa pública contratada para operacionalizar os recursos do PBF e realizar o pagamento dos benefícios sociais. Assim, possíveis alterações na logística de pagamento do PBF para os povos indígenas precisariam ser construídas junto com a CEF, que não demonstrava estar aberta para realizar mudanças nos sistemas utilizados para operacionalizar a política. Assim, os contatos interinstitucionais que visavam a extensão do prazo de saque dos benefícios foram infrutíferos, não sendo suficientes para que fossem estabelecidas regras diferenciadas no acesso ao programa.

Houve, no entanto, alguns avanços. Segundo a entrevistada da Funai, o principal avanço se deu no processo de cadastramento do CadÚnico, no que pese à identificação indígena, que passou a incluir o nome da etnia, correlacionando-a com as Terras Indígenas e demais comunidades onde habitam (Versão V7 do Cadastro Único). As ações de busca ativa – quando as equipes do CRAS se deslocam até as comunidades, evitando que os indígenas precisem arcar com os custos desse deslocamento às cidades – também é vista como um avanço, na medida em que propiciou um aumento da acessibilidade ao cadastro. Essas ações, porém, fizeram parte de uma estratégia que vigorou com mais intensidade quando foram identificados povos que ainda não haviam sido cadastrados. Após o primeiro cadastro e inclusão das famílias indígenas no sistema do CadÚnico, as ações de busca ativa foram perdendo o fôlego, e hoje já não ocorrem com tanta regularidade.

Além dessas, não há indícios de haver outras iniciativas indigenistas no âmbito do Programa Bolsa Família. O resultado desses esforços interinstitucionais, no entanto, foi o reconhecimento do Governo Federal de que era preciso conhecer mais acerca das dificuldades de acesso das famílias indígenas ao programa, o que só poderia ocorrer por meio de estudos direcionados aos casos emblemáticos, que pudessem dar um panorama da realidade dos povos

indígenas do Brasil enquanto beneficiários do PBF. Assim, esperava-se que a realização da pesquisa fornecesse uma base sólida para o avanço da agenda, cujos resultados deveriam apontar os entraves e os caminhos que a política precisa seguir para garantir maior acessibilidade aos povos indígenas

2.2 Capítulo 3: Os efeitos do PBF junto aos povos indígenas

Como resultado dessas tentativas de coordenação interinstitucional em nível federal, SAGI/MDS 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 vivenciado por populações indígenas. Além do acesso ao programa em si, a pesquisa buscou entender de que forma a principal entrega da política de transferência de renda – o benefício social – é utilizado pelos indígenas, e se ele cumpre com a finalidade proposta de combater a fome e diminuir o estado de pobreza.

Iniciada em 2013 e concluída em 2014, os resultados da pesquisa só vieram à público em 2016, através do Relatório Final “Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas”⁴¹, compilado pelo antropólogo Ricardo Verdum. O Relatório Final apresenta um resumo dos principais aspectos tratados nos relatórios específicos, produzidos por sete antropólogos acerca das comunidades que habitam as seguintes Terras Indígenas:

- 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.

⁴¹ É possível consultar o Relatório Final *Estudos Etnográficos do PBF entre os povos indígenas do Brasil* no link: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/771>.

Figura 2: Localização das sete Terras Indígenas. Foto retirada do Relatório Final.



Os estudos etnográficos, produzidos pelos consultores contratados pela SAGI, levantaram questões qualitativas acerca da eficácia do PBF junto aos povos indígenas, ao apontarem problemas na entrega e na prestação dos serviços previstos pela política. Devido à intersetorialidade do programa, que prevê a prestação de serviços de assistência social (cadastro, atualização e controle de condicionalidades), de saúde (cartão de vacinação atualizado e pré-natal), e de educação (matrícula e frequência escolar), as pesquisas abarcaram diversas dimensões da vida indígena, produzindo uma análise qualitativa sobre os efeitos do PBF sobre a entrega desses serviços.

Os resultados dos estudos etnográficos apontaram problemas de acesso aos serviços previstos no PBF, como o cadastramento e atualização cadastral, o serviço de pagamento do benefício e o atendimento socioassistencial, bem como aos serviços associados ao cumprimento das condicionalidades. A avaliação sobre a prestação dos serviços de saúde e educação, e como eles influenciam no acesso do PBF, indicou haver tanto falhas nas entregas previstas por esses serviços, quanto problemas relativos à qualidade do serviço prestado, o que podia contribuir para o não repasse das informações relativas ao atendimento das condicionalidades aos gestores municipais do PBF. Além desses, os dados da pesquisa demonstram que há uma grande indisponibilidade de serviços de transporte público e coletivo, além de dificuldade de acesso à documentação básica, como o registro civil de nascimento, pré-requisito para o acesso às demais políticas.

Com dificuldades de acesso aos serviços públicos de toda ordem, pode-se verificar que não somente a política de transferência de renda não supria a carência das famílias indígenas,

por conta do seu baixo valor, como também a má qualidade do atendimento ofertado a essa população contribuía para as dificuldades enfrentadas no processo de acessibilidade. Assim, o desempenho dos agentes que ofertam os serviços mostrou-se um fator preocupante, tanto pela falta de experiência e empatia no trato com beneficiários provenientes de comunidades indígenas, decorrentes do desconhecimento acerca da realidade desses povos, quanto pelo preconceito e discriminação arraigados na cultura urbana local em relação aos índios, em especial entre os habitantes dos municípios onde se localizam as Terras Indígenas.

Segundo a ex-servidora da SENARC entrevistada, que trabalhou no Departamento de Benefícios do MDS entre 2013 e 2016, a problemática apontada nos relatórios caiu como ‘uma bomba’ para as secretarias envolvidas na gestão do programa, em especial a SENARC. Esses problemas também atingiam de alguma forma a SNAS, considerando que são os equipamentos da Assistência Social, em nível local, que fazem o cadastramento, atualização e são responsáveis por prestar informações sobre o acompanhamento das condicionalidades.

Os problemas expostos nos relatórios seguiram a linha de pesquisa traçada pelo roteiro básico de questões a serem levantadas, conforme temas pré-definidos pela equipe da SAGI, que foi denominado de Roteiro Básico Comum - RBC. Os temas do RBC abrangem desde as percepções e significados atribuídos ao PBF pelos indígenas, possíveis efeitos sobre atividades produtivas e segurança alimentar, sobre questões de gênero, modalidades de uso do recurso, percepção sobre as condicionalidades do PBF e seu acompanhamento, até questões estruturais e logísticas relacionadas diretamente à elegibilidade, recebimento e gastos do benefício.

Os temas propostos levantaram uma série de questões-problema, que puderam ser evidenciadas nos relatórios, as quais foram sistematizadas no Relatório Final dos Estudos Etnográficos sobre o PBF entre os povos indígenas. Dentre esses, podemos destacar alguns problemas-chave comuns em praticamente todas as Terras Indígenas estudadas – com exceção da Terra Indígena Jaraguá, localizada em perímetro urbano – cujas possíveis soluções perpassam a necessidade de coordenação entre os atores envolvidos na implementação do programa para a execução de ações indigenistas, bem como vontade política em nível local, estadual e federal para pautar a agenda indígena.

O Roteiro Básico Comum, que orientou a pesquisa dos consultores, era composto dos seguintes temas:

- Percepções e Significados do PBF para os povos indígenas;

- Atividades produtivas e comerciais locais;
- Segurança Alimentar;
- Acessibilidade ao SUAS;
- Logística de pagamento/recebimento do benefício;
- Utilização do benefício financeiro;
- Cadastro Único;
- Condicionalidades;
- Formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local;
- Questões de gênero.

O material apresentado pelos consultores aborda as dimensões acima elencadas em 7 Terras Indígenas (TI), definidas como forma de dar um panorama da situação dos povos indígenas do Brasil, de acordo com os problemas já pré-diagnosticados, tanto pelo órgão indigenista quando pelos gestores do PBF em nível federal. Segundo consta no relatório sobre a TI Porquinhos, o referido a pesquisa tinha como proposta:

(...) uma investigação comparativa entre sete localidades e suas populações, buscando levantar tanto as especificidades de cada uma como pontos comuns a elas, com vistas a compreender os efeitos do PBF, os entendimentos a seu respeito e propor soluções para os principais problemas encontrados. (Pag. 4, anexo x)

A partir desses temas, foi possível avaliar diversos efeitos do programa junto às populações de cada uma das comunidades, bem como as diferenças e similaridades entre eles, dependendo da região estudada. Pretendo aqui destacar os **efeitos que mais se relacionam aos problemas de coordenação e de eficácia da ação pública**, tanto em relação à entrega dos serviços relacionados ao programa (assistência social, saúde, educação, e o pagamento do benefício em si), quanto em termos da influência que esses efeitos têm na vida dos povos indígenas, alterando rotinas e os colocando em situações de vulnerabilidades que vão de encontro ao próprio objetivo da política.

Os estudos etnográficos sobre o PBF e os povos indígenas, além de servirem para compreendermos como se dá a relação entre os povos indígenas e as políticas públicas em cada localidade estudada, corroboraram as informações trazidas pela Funai à gestão federal do programa, bem como as denúncias recebidas pelos canais de Ouvidoria do MDS, acerca dos problemas vivenciados por esses povos para o acesso à política. Assim, não somente os efeitos não antecipados da política são importantes, mas também a forma como a Administração Pública consegue lidar com esses problemas, uma vez que são identificados. Ainda, essa análise

pretende demonstrar que, quando lidamos com questões transversais, como o acesso dos povos indígenas às políticas públicas em geral, é necessário haver uma rede de atores públicos forte e atuante, para que os problemas identificados na implementação das políticas sejam tratados de forma intersetorial, e não isoladamente.

2.3.1 Os resultados da pesquisa

Os principais problemas que influenciam na eficácia da entrega dos serviços foram identificados nas seguintes seções do RBC: *i) Acessibilidade ao SUAS; ii) Logística de pagamento e recebimento do benefício; iii) Condicionalidades; e iv) Formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local*. As demais temáticas também possuem elementos que se relacionam com a eficácia do programa no combate à pobreza, porém em menor grau, e que não se relacionam diretamente com problemas de coordenação, mas antes com questões relativas à etnicidade e às formas próprias de organização dos povos indígenas.

Os problemas de coordenação podem ser evidenciados, principalmente, no item acerca das *condicionalidades*, apesar de aparecerem também nas seções relativas à *logística de pagamento e recebimento do benefício* e à *acessibilidade ao SUAS*. As condicionalidades colocam em evidência as falhas de comunicação entre os atores públicos que executam as políticas de saúde, de educação e de assistência social, e os gestores do PBF em nível local e federal, no repasse de informações ao SICON.

O item relacionado às *Formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local*, evidencia o problema da comunicação sob a ótica da qualidade das relações interétnicas entre as comunidades estudadas e os prestadores dos serviços. Esse tema é ainda mais abrangente do que a forma como ele foi apresentado, e se relaciona também com a questão da acessibilidade às políticas em geral – e não só ao SUAS. A qualidade das relações interétnicas – entre os indígenas e a sociedade local onde são prestados os serviços públicos – determina o acesso e o alcance da política, influenciando assim na eficácia dos seus resultados.

Apesar da existência de diferenças locais e regionais, foi possível identificar problemas comuns a praticamente todas as comunidades, os quais demonstraram ser aspectos essenciais a serem considerados para se fazer políticas públicas eficazes para os povos indígenas brasileiros. Quando considerarmos essas questões ainda no desenho das políticas, será possível antecipar

os potenciais efeitos negativos que elas podem acarretar, os quais acabam interferindo, diretamente, no resultado da ação pública.

2.3.2 Os custos do deslocamento e seus efeitos

Para o acesso aos benefícios sociais oferecidos pelo PBF é necessário que os beneficiários saiam de suas residências e se dirijam aos municípios mais próximos, onde os serviços públicos são prestados. A prestação de serviços públicos ocorre em nível municipal, *loci* para onde os indígenas precisam se deslocar se quiserem acessar os equipamentos de assistência social e as agências lotéricas, por meio dos quais a política é executada.

A partir da análise dos relatórios, foi possível verificar que o deslocamento aparece como um problema sério a ser resolvido em seis das sete Terras Indígenas estudadas. Essa exceção é a Terra Indígena Jaraguá, que se encontra em meio urbano, na zona leste da cidade de São Paulo e, por conta disso, possui oferta de serviço de transporte público, além de acesso facilitado aos equipamentos de assistência social, às lotéricas e agências da Caixa Econômica, além de possuir uma Unidade Básica de Saúde – UBS dentro do seu território.

Considerando que as Terras Indígenas se localizam em regiões mais isoladas, afastadas dos centros urbanos, os trajetos realizados pelos indígenas aos municípios demandam longos períodos de deslocamento, por estradas não pavimentadas ou por calhas de rios, expondo os indígenas não só às intempéries e percalços do caminho, mas também a gastos em muito superiores ao valor recebido pelo benefício. Essas questões evidenciam situações não antecipadas pela política, ao expor os *fardos* associados às tentativas de acesso dos povos indígenas aos serviços públicos.

Os relatórios identificaram que, para o acesso ao programa, há uma necessidade regular de deslocamento, para que sejam realizadas, ao menos, as seguintes ações: 1) cadastramento; 2) atualizações cadastrais; 3) retirada do benefício; 4) emissão de novos cartões; 5) desbloqueio dos benefícios (cumprimento das condicionalidades). Todas essas ações estão previstas nas regras do PBF, e fazem parte do cotidiano operacional do programa.

Os custos e o tempo de deslocamento interferem no acesso ao programa de forma extensiva em praticamente todas as Terras Estudadas, mais uma vez com exceção da T.I. Jaraguá – SP. Segundo os dados dos relatórios, o tempo de deslocamento, pode variar entre 1 a 15 dias, em média, por trajeto, dependendo da região estudada. Enquanto os povos Kanela-

Apanyekra, de Barra do Corda – MA, os Guarani e Kaiowá de Dourados e Paranhos, no MS, os Xavante do Mato Grosso e os Pataxó de Barra Velha – BA demoram cerca de 1 a 2 dias de deslocamento, sob altos custos (que variam de 20 a 50 reais por pessoa), os povos do Alto Rio Negro demoram cerca de 8 a 15 dias de deslocamento, o que encarece sobremaneira os custos, cuja faixa varia em torno de R\$ 100,00 por pessoa em barcos fretados.

A partir das evidências de que nessas localidades não há serviço de transporte público regular, era necessário aos indígenas recorrerem a meios de transporte próprios ou particulares. Entendendo que a exceção representada pela T.I. Jaraguá se deve ao fato dela estar localizada no perímetro urbano da maior metrópole do país, podemos observar que os problemas de deslocamento possuem um maior ou menor impacto dependendo do grau de isolamento das Terras Indígenas, o que é determinado também pela modalidade de transporte que será utilizada pelo indígena beneficiário para acessar o PBF.

Assim, nas comunidades indígenas amazônicas da região do Alto Rio Negro o deslocamento para o município de São Gabriel da Cachoeira – AM ocorre por meio de barcos (tipo rabeta), canoas ou demais embarcações disponíveis, sendo majoritariamente fluvial. Os barcos com motor do tipo “rabeta”, que são usualmente utilizados pelos povos indígenas da bacia amazônica, não possuem alta capacidade de velocidade, tornando o processo de mobilidade aos centros urbanos algo demorado e penoso. Já os Kanela do Maranhão e os Xavante do Mato Grosso têm o costume de se deslocar na caçamba de caminhonetes 4x4, ou outros veículos com carroceria, que fazem o trajeto entre as aldeias e as cidades de Barra do Corda – MA e Campinápolis – MT, respectivamente. Os Pataxó (BA) se deslocam, na maior parte das vezes, de ônibus urbanos intermunicipais, e para tal precisam vencer longas distâncias a pé de suas aldeias até a parada mais próxima, por onde passam as linhas ônibus aos municípios de referência. A outra opção é o pagamento de ‘frete’ aos comerciantes que se deslocam até à T.I. Barra Grande, para a venda de mercadorias nas aldeias. Em todos os estudos de caso, salvo a exceção já mencionada a respeito da comunidade Guarani Mbyá de São Paulo, a falta de transporte público comunitário – ou mesmo transporte privado coletivo com preços adequados, gera efeitos negativos aos povos indígenas, que precisam se deslocar de suas aldeias até os municípios de referência, não só devido ao seu alto custo, mas também aos riscos a que são expostos durante o deslocamento.

Figura 3: Indígenas em trânsito aldeia-cidade em busca de benefícios sociais. Eirunepé (AM, 2014). Acervo da Funai.

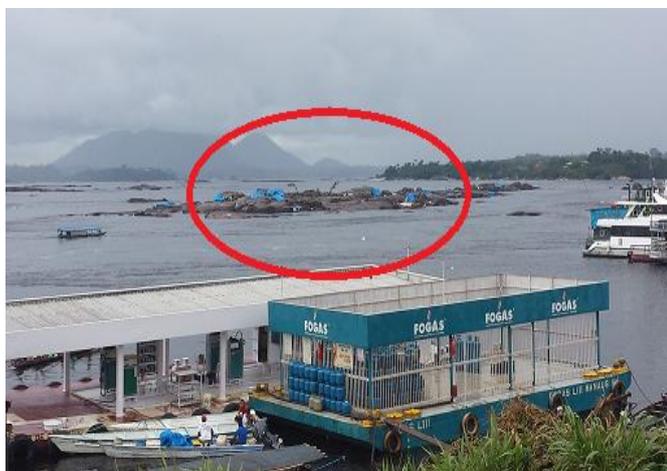


O principal efeito do deslocamento, destacado pelos relatórios, pode ser entendido como decorrente da precariedade do transporte e do tempo de permanência na cidade, onde os indígenas são expostos a situações de vulnerabilidades, não só durante os percursos, mas também durante a estadia nos municípios. Há vários relatos de acidentes ocorridos nas estradas, onde os índios são transportados na carroceria de caminhonetes, ou em embarcações com pessoas em número superior ao recomendando, podendo haver gestantes, mulheres com crianças de colo, crianças em geral e idosos. A chegada nas cidades também apresenta riscos, pois há a necessidade de se encontrar um local para que as famílias possam pernoitar, caso não consigam resolver todas as suas demandas em um só dia.

Como são poucos os indígenas que possuem um local para pernoitar nas cidades – há os casos em que os indígenas possuem parentes na cidade, ou ainda conseguem ficar em galpões abandonados cedidos para tal – a maioria das famílias acabam tendo que acampar nos arredores dos centros urbanos, ou ainda permanecerem nas ruas, em locais públicos, praças ou ainda embaixo de viadutos⁴². Isso causa diversas repercussões para a saúde dos indígenas, em especial as crianças, havendo tido relatos de quadros de desnutrição e enfermidades entre as famílias indígenas em trânsito, uma vez que não encontram condições sanitárias ou alimentação adequada durante o período em que permanecem nas cidades.

⁴² Há uma grande incidência de famílias indígenas em trânsito que pernoitam embaixo de viadutos, em especial em cidades do sul do país.

Figura 4: Local de acampamento dos indígenas durante ‘estadia’ em São Gabriel da Cachoeira – AM. Acervo da Funai



Como podemos observar, os deslocamentos são realizados não só para as cumprir as exigências imediatas do programa – o acompanhamento da assistência social e o saque do benefício, mas também para atender aos requisitos mínimos necessários para o acesso à política, em especial a apresentação de documentos de identificação civil. Além das dificuldades ocasionadas pelo deslocamento em si, os problemas na oferta dos serviços e atendimentos acabam multiplicando a necessidade de deslocamento, pois nem sempre é possível executar mais de uma dessas ações em uma única ida ao município de referência, tornando a necessidade frequente de deslocamento um pré-requisito ao acesso do PBF. Assim, a descoordenação entre os serviços responsáveis pelo atendimento aos beneficiários indígenas pode contribuir para a permanência dessas famílias nas cidades por um período de tempo estendido, no qual são expostas às mais diversas situações de vulnerabilidade social, tornando sua presença nas cidades um desafio ao poder público local.

Segundo Herd & Moynihan (2019), os meios pelos quais um Estado escolhe estruturar a busca pelos serviços públicos, ou regulamentar a vida privada, podem acarretar a imposição de *fardos* aos cidadãos. Esses fardos dizem respeito aos custos envolvidos na busca por informação acerca dos serviços públicos (custos de aprendizado), no atendimento às regras e procedimentos exigidos para o acesso às políticas, além dos custos psicológicos associados à posição de subalternidade do usuário em relação ao poder público (Herd & Moynihan, 2019, p.2).

Assim, para que uma política seja eficaz, os custos envolvidos no seu processo de acessibilidade não devem ser maiores do que os benefícios por elas gerados, tanto em termos financeiros quanto em relação à qualidade dos serviços ofertados. No caso da eficácia do PBF para os povos indígenas, os custos do deslocamento e estadia nas cidades não poderiam superar o valor do benefício recebido, caso contrário se criaria um *déficit* para as famílias indígenas, que deveria ser compensado de alguma forma. Ainda, a má qualidade dos serviços ofertados ocasionava o prolongamento do tempo de estadia dos indígenas nas cidades, adicionando custos e despesas àquelas geradas, inicialmente, pelo deslocamento.

Nesse sentido, e considerando que o valor do benefício não é, muitas vezes, suficiente para garantir o deslocamento e a alimentação das famílias indígenas em trânsito, houve diversos relatos de situações de endividamento, nas quais os indígenas eram obrigados a contrair empréstimos para que pudessem retornar às suas aldeias, após uma estadia prolongada nos municípios. Segundo os dados apresentados nos relatórios, uma das formas mais comuns de endividamento se dá por meio da figura dos patrões, comerciantes que retém o cartão dos beneficiários como forma de assegurar o pagamento das dívidas contraídas, em troca de meios para retornarem às suas comunidades e de garantirem alimento durante esse percurso. Assim, podemos observar que a descoordenação não contribui somente para aumentar os *fardos* impostos às famílias indígenas durante o processo de acessibilidade às políticas, mas contribui também para que sejam buscadas outras formas de acesso aos serviços públicos, o que inclui a participação de terceiros, que passam a atuar como intermediários entre os índios e o poder público.

Os problemas decorrentes da necessidade constante de deslocamento, enquanto efeitos não antecipados pela política, contribuem para a descoordenação, na medida em que eles repercutem, negativamente, na condição de acesso das famílias indígenas aos serviços, os quais, por sua vez, não procuram atender a situações cujas especificidades não foram previstas nas regras e procedimentos do programa. Após a identificação de problemas relacionados ao deslocamento das famílias indígenas, era necessário que a gestão local do PBF envidasse esforços para garantir meios de transporte adequados aos beneficiários do programa, em coordenação com a gestão pública municipal, os quais poderiam ser financiados pelos recursos provenientes do IGD-M, incentivo do governo federal aos municípios que aderiam ao programa.

2.3.3 As relações de patronato como efeito das brechas de coordenação

O problema da falta de transporte coletivo e custos do deslocamento apontam alguns dos desafios que precisam ser enfrentados pelos indígenas para o acesso às políticas públicas. A atratividade que o benefício financeiro oferece faz com que os indígenas se arrisquem em longas jornadas para tentar acessá-lo, e com ele poderem adquirir bens de consumo para suas famílias. Porém, os custos do deslocamento e a incerteza acerca do recebimento do benefício, que mesmo ocorrendo não cobre todos os custos do deslocamento, acaba por criar uma rede de relações de dependência entre os indígenas e aqueles dispostos a ‘auxiliá-los’ nesse processo de acessibilidade, os quais eu denomino aqui de intermediadores.

A ausência de políticas de transporte público adequadas abre brechas para a atuação de particulares, que vêm oferecer ‘seus serviços’ em troca de alguma garantia fornecida pelos indígenas, no caso, o cartão do benefício. Os dados obtidos a partir da análise dos relatórios apontaram que a relação de patronato se estabelece, materialmente, por meio da retenção dos cartões dos beneficiários e, algumas vezes, até mesmo de seus documentos pessoais, até que as ‘dívidas’ contraídas com os patrões sejam pagas. Na lógica do patronato, os cartões do PBF são uma forma de acesso ao crédito, pois são vistos como uma garantia de que os indígenas irão pagar pelas mercadorias e serviços ofertados pelos patrões, ainda que não possuam meios de pagar no momento da aquisição desses bens/serviços. Essa outra forma de acesso ao benefício do PBF foi observada em todas as Terras Indígenas, com exceção da T.I. Jaraguá, cujas nuances variam de acordo com as características de cada território. Essa situação não era algo explícito, e em algumas localidades, como na T.I. Barra Velha (BA), só foi revelada ao consultor por conta da insurgência de algumas beneficiárias contra o ‘esquema’ de entrega de seus cartões do PBF a vendedores ambulantes que visitam a aldeia periodicamente, levando cestas básicas, roupas, móveis e diversos outros produtos (Relatório final, 2017, p. 34).

O depósito dos cartões nas mãos daqueles com meios de os proporcionar transporte, alimentação e demais itens de bens de consumo *fiado* é, na maior parte dos casos, o único meio disponível para os indígenas realizarem o deslocamento aos municípios e, por sua vez, acessarem o PBF. Assim, podemos aferir que os patrões atuam, informalmente, como mediadores entre os indígenas e o acesso ao Programa Bolsa Família, preenchendo o espaço

vazio deixado pela política pública, que não antecipou essas particularidades vivenciadas pelos povos indígenas e demais comunidades que vivem em locais mais isolados, ao formular os procedimentos para acessibilidade à política.

Em consequência de seu papel intermediário entre os benefícios do PBF e a aquisição de mercadorias, os patrões acabam sendo vistos pelos indígenas como parte da rede oficial de atores responsáveis pela execução do PBF, composta pelo CRAS, pela gestão municipal e pelas agências bancárias ou lotéricas. Nas localidades onde há agências bancárias da CEF, é possível sacar os benefícios somente com o cartão do PBF e a senha, diretamente nos caixas eletrônicos. No entanto, em localidades em que há somente agências lotéricas, a questão da retenção dos cartões dos beneficiários indígenas põe em evidência a possível existência de uma rede de solidariedade local⁴³, estabelecida entre os comerciantes e os funcionários das lotéricas ao permitirem que terceiros – não titulares dos cartões – saquem os benefícios sociais concedidos pelo programa às famílias indígenas.

A rede de relações formada entre os indígenas e os patrões é considerada ambígua, pois ao mesmo tempo em que os indígenas os temem e sabe que são explorados por eles, de alguma forma, também consideram que eles os ‘ajudam’ ou ‘auxiliam’ para que consigam os bens necessários com os recursos do benefício. Muitos não conhecem outra forma de utilizar o cartão, como, por exemplo, em estabelecimentos com a marca ‘Caixa Aqui’, e entendem o saque dos recursos na lotérica da cidade como a única possibilidade de uso do cartão, e os patrões como seus facilitadores.

Em localidades como São Gabriel da Cachoeira – AM, esses patrões fazem parte da elite comerciante local, e possuem diversas lojas na cidade, segundo relatos de indígenas, apresentados no estudo acerca da T.I. Alto Rio Negro (Relatório da T.I. Rio Negro, p.165). Assim, é compreensível que os indígenas os entendam como aqueles a quem, impreterivelmente, devem entregar o recurso do benefício em troca dos bens que visam adquirir, considerando que após o recebimento do dinheiro em espécie, ele será gasto em um desses estabelecimentos comerciais. Após terem gastado todo o recurso recebido durante a

⁴³ O conceito de solidariedade aqui se baseia na noção de solidariedade orgânica de Durkheim (1893), na medida em que os atores sociais buscam cooperar entre si para o atendimento de seus interesses individuais, em detrimento dos interesses coletivos, típico das sociedades capitalistas. No caso do saque em lotéricas, era obrigatória a apresentação da identidade para comprovar a titularidade do benefício, segundo as regras do PBF. Assim, fica a questão sobre como eram realizados os saques dos benefícios de terceiros nas agências lotéricas pelos ‘patrões’.

estadia nas cidades, aqueles que ainda precisam adquirir combustível e um pouco de *rancho* (alimento) para a viagem de retorno, acabam por deixar seus cartões nas mãos desses patrões, que os retém até que possam saldar suas dívidas.

Além das dívidas contraídas para o deslocamento dos indígenas com a finalidade de acesso ao PBF e demais políticas públicas, ocorrem outras situações em que os indígenas precisam obter valores em muito superiores aos dos benefícios recebidos. Situações em que é necessário pagar tratamento médico especializado, ou ainda para aquisição de bens de consumo duradouros, como eletrodomésticos, geladeiras, televisores e demais produtos que requerem quantias muito acima daquelas disponibilizadas aos indígenas pelo PBF, é possível recorrer aos patrões para a obtenção de ‘crédito’, cujos valores são somados às demais dívidas preexistentes. Essas dívidas dificilmente são saldadas, de modo que os patrões acabam ficando permanentemente de posse dos cartões dos beneficiários indígenas. O endividamento permanente é agravado tanto pelo preço cobrado pelos produtos vendidos pelos patrões – que são majoritariamente superfaturados – quanto pela falta de controle dessas operações comerciais, ou seja, sobre o valor exato das mercadorias em relação aos valores recebidos pelo programa (Relatório da T.I. Alto Rio Negro, p. 166).

Nas localidades em que verificamos a ocorrência dessas práticas, há relatos de que os indígenas não chegam nem ao menos a receber o dinheiro dos benefícios, ou o extrato do saque, de modo que não há como verificar o valor recebido e comparar ao valor das dívidas contraídas junto aos mediadores. Essa situação favorece o estabelecimento de uma teia de relações assimétricas de interdependência, formada entre os beneficiários indígenas e os seus mediadores, que se sustenta na falta da oferta de serviço de transporte coletivo, nas longas distâncias e trajetos de difícil acesso, e no processo de endividamento permanente.

Além da obtenção de crédito por meio do sistema de patronato, as instituições financeiras locais também possibilitam aos indígenas também contraírem empréstimos ao comprovarem que são beneficiários de políticas sociais e previdenciárias como o BPC, o salário maternidade, auxílio-doença, aposentadoria e pensão por morte. Assim, os benefícios sociais e previdenciários são uma porta para o acesso ao crédito, sem a qual não seria possível, muitas vezes, sequer acessar às políticas públicas responsáveis pela concessão desses mesmos benefícios. Nesse sentido, as falhas de coordenação no atendimento às especificidades dos povos indígenas podem favorecer o estabelecimento de uma rede paralela de interdependência

entre indígenas e intermediadores particulares, que se sustenta nas lacunas deixadas pela política, em especial no que tange à acessibilidade aos serviços por ela previstos.

2.3.4 As falhas de comunicação intergovernamental e seus efeitos

“Estas idas e vindas, como vimos para o caso daquelas famílias que vêm da TI Alto Rio Negro, usualmente envolvem várias daquelas longas viagens, sem encontrar seus propósitos, com relação a questões do Programa. Podem não ser atendidos, porque “acabaram os formulários”, porque o Cadastro Único estava “fechado”, porque “não tem sistema” ou mesmo porque chegaram “fora de hora”, depois dos percursos tortuosos, uma longa espera nas filas, sob o sol, com crianças ao colo e sem alimentação”. (Relatório Alto Rio Negro, pp. 66-67).

Os dados do Relatório Final demonstram que há falhas de comunicação entre os órgãos e equipamentos locais onde são ofertados os serviços previstos na implementação do PBF, em especial no que concerne ao repasse de informações sobre o programa aos usuários. A desarticulação entre os órgãos setoriais locais, cada qual responsável por produzir e compartilhar informações necessárias ao acesso à política, torna nebulosa a compreensão geral sobre as regras do programa que, por si só, já demanda um elevado nível de coordenação, dado o imbricamento previsto entre a prestação dos serviços de educação, saúde e assistência social para a satisfação de todas as exigências do PBF.

Além desses atores públicos, há também os agentes locais que operam o pagamento do benefício social na forma de numerário, função executada tanto por agências bancárias da Caixa Econômica Federal – CEF, quanto por locais autorizados pela CEF para realização dessas operações, como agências lotéricas e estabelecimentos comerciais com o selo “Caixa Fácil”. Enquanto a atuação das agências da CEF é mais fácil de ser monitorada, mesmo tendo havido denúncias⁴⁴ acerca de tratamento discriminatório sofrido pelos indígenas em algumas agências bancárias, a atuação de comerciantes e particulares nos demais estabelecimentos autorizados pela CEF, não é passível de monitoramento, o que acaba por facilitar fraudes, desvios e outros ilícitos, como a retenção dos cartões do PBF por terceiros.

⁴⁴ Houve denúncias recebidas pela Ouvidoria do MDS entre os anos de 2013-2016, conforme entrevista com servidora desse Ministério à época. Ela relata que chegavam informações de que os indígenas eram impedidos de adentrar as agências da CEF sem camisa, ou ainda de chinelos, não havendo qualquer sensibilidade dos agentes locais com o fato dos beneficiários serem índios e não terem as roupas ‘adequadas’ para entrar no estabelecimento.

A desarticulação entre os órgãos locais onde a política é operacionalizada contribui para que haja um desconhecimento geral em torno das regras do programa, tanto entre os agentes operadores da política, que só conhecem ‘a fatia que lhes cabem’ no rol de ações previstas pelo programa, quanto entre os indígenas, que não recebem o devido repasse de informações daqueles que os deviam instruir. A falta de informação é tamanha que, em algumas das localidades estudadas, os indígenas relataram aos consultores que ‘o índio não sabe de nada’, na medida que não entendiam quais fatores influenciavam na variação do valor do benefício, quais documentos eram necessários para serem elegíveis ao programa, ou ainda o porquê das condicionalidades.

“Diante da incompreensão, principalmente com relação a problemas, sua resolução, como sobre os diferentes valores do recurso, vários indígenas diziam que os “índios não sabem nada”. E que, por esta razão, não entendiam uma série de exigências ou atributos do Programa”. (Relatório Alto Rio Negro, pág. 76)

A falta de compreensão sobre os códigos e instrumentos utilizados pelo PBF colocava os indígenas à mercê daqueles que, de alguma forma, entendiam mais do que eles a respeito do assunto, acentuando a assimetria das relações entre os povos indígenas e a sociedade envolvente. A desinformação sobre as regras do programa não era, no entanto, algo exclusivo das famílias indígenas. Dúvidas sobre quais documentos devem ser exigidos para o cadastramento dos usuários e quais procedimentos devem ser realizados para garantir que as famílias recebam o benefício era algo recorrente também entre os prestadores de serviços, responsáveis por executar a política em nível local. Essa situação era agravada quando o público atendido era composto por indígenas, que apresentavam demandas diferenciadas acerca de situações específicas, que não estavam previstas nos manuais da política, dado suas características socioculturais no que tange à organização social e familiar.

“Diante da redução do valor do benefício, uma mulher indígena da cidade segue ao Cadastro Único para tentar saber a razão disto e se há algo que ela possa fazer para eventualmente regularizar o recebimento. Ali, é “enviada” à Prefeitura, que fica em outro bairro da cidade, para falar com alguém sobre quem ela e outras mulheres indígenas discutem exatamente quem seria e qual sua função. Segundo a compreensão das mulheres indígenas, tratava-se da “assistente lá da Prefeitura”, “D. Rita”, que lhe deu a seguinte explicação: “ela falou pra mim que quando as crianças entram de férias, eles param de receber, quando eles retornassem pra escola, ia voltar ao normal, aquilo que eu tava recebendo, mas até agora não normalizou?!”. A explicação da funcionária não lhe convence muito, “é desculpa deles”, me diz a mulher, mas não há mais a quem recorrer, na medida em que não reconhecem qualquer Instância de Controle Social do Programa”. (Relatório Alto Rio Negro, pág. 77).

Os relatórios da T.I. Dourados e da T.I. Takuaraty, ambas localizadas no estado do Mato Grosso do Sul, trouxeram problemas relativos à questão do conceito de família previsto pela política, na medida em que as famílias indígenas não são somente compostas pela família nuclear – pais, mães e filhos – mas por toda a parentela, o que denominamos na antropologia como *família extensa*. Para esses povos, as crianças nem sempre são criadas diretamente pelos pais, sendo comum que elas passem a maior parte da vida sendo criadas pelos avós ou pelos tios maternos, em especial quando os pais se separam e se casam novamente.

O desconhecimento sobre como fazer para que a parentela cadastre as crianças criadas por eles e possa, desse modo, receber o valor do benefício à elas destinado, gera inúmeras dúvidas entre os agentes operadores da política, fazendo com que os indígenas realizem deslocamentos desnecessários aos diversos equipamentos urbanos responsáveis pela gestão do programa, somente para que tentem obter a informação desejada, sem que consigam, no entanto, uma resposta clara para esse questionamento. Sobre essa situação, a consultora responsável pelo relatório da T.I. Dourados afirma que ela mesma fez várias tentativas no sentido de obter essa informação, ligando para a linha gratuita (0800) do PBF, e questionando sobre como fazer para que os avós que criam os netos possam receber os benefícios ao invés dos pais, informação que, segundo ela, nenhuma das atendentes com quem falou ao telefone soube responder. Na falta de informações, os agentes operadores acabam por solicitar o máximo de documentação possível, incluindo documentos que indiquem o titular do benefício como responsável legal da criança no lugar de seus pais, o que a maioria das famílias indígenas não possui, considerando que esse é um costume tradicional, e não passa pelo procedimento judicial de guarda e adoção de crianças.

Outro tipo de situação relatada, que demonstra o grau de desconhecimento dos agentes operadores da política, e como isso pode prejudicar sobremaneira as famílias indígenas, diz respeito ao acréscimo de mais componentes no grupo familiar. Houve relatos sobre casos de famílias que já estavam cadastradas no programa, e que precisavam somente acrescentar os filhos recém-nascidos no cadastro da família. Para tal, as beneficiárias indígenas se dirigiram ao equipamento urbano responsável somente com a Certidão de Nascimento da criança e com seus próprios documentos. Porém, isso se mostrou insuficiente aos agentes operadores da política, que exigiram novamente a apresentação dos documentos de todos os outros membros da família, para uma nova conferência, os quais não haviam sido levados à cidade e se

encontravam na aldeia. Assim, as beneficiárias indígenas tiveram que retornar às suas comunidades para pegar os documentos de toda a família, realizar um novo deslocamento à cidade, para que, somente então, pudessem acrescentar o novo membro do grupo familiar no cadastro da família. A demanda excessiva de documentos, que vão além dos exigidos nas regras do programa, parece ocorrer em todas as comunidades estudadas, o que indica que os agentes operadores da política em nível local possuem alto nível de discricionariedade, não se limitando às regras impostas pelo programa, tendo o poder de auxiliar ou cercear o acesso dos indígenas ao PBF.

A exigência de documentação desnecessária foi apontada em todos os estudos, como um dos problemas de coordenação vivenciados pelos indígenas no acesso à política. Nesse caso, a descoordenação se dá, principalmente, entre os agentes dos CRAS, em nível local, e a gestão do PBF, em nível federal, que deveria os instruir acerca dos procedimentos necessários – e desnecessários – para acesso ao PBF, bem como orientar no caso da ocorrência de situações não previstas nos manuais do programa. O problema de coordenação desse arranjo está no fato de que os CRAS eram orientados pelas secretarias municipais de assistência social, cuja gestão estava vinculada à SNAS. Já o repasse de informações acerca das regras e procedimentos do PBF eram de responsabilidade da SENARC, que em nível local dialogava diretamente com a gestão municipal do PBF, e não com as secretarias de assistência social e seus equipamentos. Assim, para que pudessem ser solucionadas as dúvidas sobre as exigências do programa, deveria haver uma coordenação, em nível local, entre os CRAS e a gestão municipal do PBF, para que as demandas dos usuários fossem tratadas no âmbito tanto da SENARC quanto da SNAS, as quais poderiam propor adequações procedimentais de acordo com as especificidades apresentadas.

Assim, podemos observar que não há um efetivo controle sobre a aplicação das regras do programa, definidas em nível federal, e o que é exigido pelos operadores da política, em nível local. Essa situação foi materialmente demonstrada em um dos estudos etnográficos, onde a consultora disse ter reparado em um cartaz afixado no CRAS Bororó (MS), no qual havia uma lista de todos os documentos exigidos para o acesso ao PBF. No entanto, ao verificar as regras do programa, ela percebeu que, em realidade, a exigência era de que se apresentasse, ao menos, um dos documentos indicados, e não todos como estava sendo divulgado. Ao questionar os agentes locais sobre esse fato, ficou claro que eles preferiam ‘se resguardar’ e fazer com que os

candidatos aos benefícios apresentassem todos os documentos possíveis, mesmo os que não fossem obrigatórios.

Essas situações, em que os agentes operadores locais impõem ‘condições’ não previstas pelos formuladores da política para o acesso ao PBF, evidenciam a assimetria das relações estabelecidas entre os usuários indígenas e a burocracia do nível de rua (que aqui inclui também os funcionários das lotéricas)⁴⁵. Tanto a exigência de documentação excessiva, como o julgamento sobre como as famílias indígenas devem gastar o recurso recebido, ou ainda as falas de reprovação quando as famílias procuram sacar o benefício fora da data programada no calendário, mostram a posição de poder ocupada por esses agentes, que podem facilitar ou dificultar o acesso ao PBF, dependendo de um crivo individual ou ainda de acordo com a cultura institucional local.

2.3.4 A comunicação por meio de instrumentos

“O relacionamento com os atendentes do CRAS de Paranhos (MS) é alvo de muitas críticas. A primeira é que os atendentes (...) se recusam a atender em guarani, o que dificulta muito a compreensão e fluidez das informações dos dois lados. Por outro lado, na hora das entrevistas aos beneficiários, a qualidade das perguntas, o tom sobre o qual são feitas, a paciência relativa e até a boa ou má vontade do entrevistador incidem fortemente sobre a qualidade e veracidade das respostas. A grande maioria dos beneficiários afirma que não esteve à vontade na hora da entrevista, ou que foi levado a responder certo tipo de questão, incitado a assumir uma renda mensal quando na prática o que a pessoa recebe são pagamentos eventuais por serviços pontuais, irregulares, e assim por diante” (Relatório Final, p. 48).

Além das questões relativas à capacidade de atuação dos agentes operadores para lidar com as especificidades indígenas, os instrumentos escolhidos para operacionalizar o PBF também podem ser vistos como fatores que contribuem para acentuar a assimetria das relações entre usuários e atores governamentais. Enquanto o pagamento dos benefícios é feito por meio de um cartão com senha, o contato entre os gestores do programa e os usuários se dá por meio de mensagens transmitidas através dos comprovantes de pagamento dos benefícios, os quais deveriam ser impressos pelos representantes da Caixa Econômica Federal. O repasse das

⁴⁵ O papel das lotéricas assume grande relevância na implementação do PBF junto aos povos indígenas por ser o equipamento mais comum utilizado para o saque dos benefícios, considerando que muitas localidades, em especial os pequenos municípios nos arredores das Terra Indígenas, não possuem agências bancárias da Caixa Econômica Federal.

demais informações aos usuários deve ocorrer durante o atendimento recebido nos CRAS, na ocasião em que são feitos os cadastramentos e demais etapas de elegibilidade.

Um grande diferencial dos povos indígenas em relação às demais populações tradicionais é a questão linguística. A diversidade de línguas indígenas aparece como um desafio na compreensão dos códigos e regras da sociedade nacional, que tem como português sua língua oficial. Muitos cidadãos indígenas, em especial as mulheres – principais beneficiários do programa – não falam nem entendem bem o português, *fato social* que se traduz na necessidade de haver intérpretes que possam mediar as relações entre agentes e beneficiários. Isso adiciona um fator de complexidade às relações interétnicas entre os povos indígenas e o poder público, que dificulta a compreensão mútua e o sucesso no repasse de informações.

Há, ainda, a questão do analfabetismo. O Relatório Final apontou que, grande parte dos beneficiários da etnia Pataxó, não sabe ler nem reconhecem números, e não conseguiam, portanto, decifrar as mensagens que são direcionadas diretamente ao usuário, as quais são impressas nos recibos de saque dos benefícios (Relatório Final, p. 34). Assim, mesmo os grupos indígenas que já possuem o português como língua materna, como os Pataxó da T.I. Barra Velha, tinham dificuldades em obter informações sobre os procedimentos que deveriam realizar para atender às exigências do programa.

Assim, a utilização de cartões para o saque dos benefícios, os quais possuem senhas numéricas que deverão ser digitadas, se mostrou um gargalo no acesso ao programa para as comunidades indígenas. O fato de muitos beneficiários não saberem ler, escrever ou operar máquinas colocava-os à mercê de intermediários, que deveriam auxiliá-los para a realização do saque dos benefícios, o que era feito, usualmente, por homens alfabetizados, de preferência parentes, ou ainda por jovens indígenas estudantes que viviam nas cidades. Quando não havia essas figuras para servirem de intermediadores, eram os próprios funcionários da lotérica que desempenhavam esse papel. Desse modo, as beneficiárias indígenas necessitavam ‘passar as suas senhas’ aos funcionários das lotéricas, as quais eram anotadas em pedaços de papel ou escritas na parte detrás do cartão, para que eles a digitassem.

O fato de não saberem ler ou escrever em português também interferia na logística de comunicação entre o PBF e os beneficiários, considerando que as mensagens que informavam a necessidade de atualização dos dados cadastrais, as datas de saque ou ainda a incorrência de cumprimento de condicionalidades, vinham impressas no comprovante de recebimento do

benefício. Nesse sentido, o acesso ao benefício era dificultado às famílias que não fossem alfabetizadas em português e, por isso, prescindiam da ajuda de terceiros para conseguir realizar as ações burocráticas previstas na política.

Além dessas questões procedimentais, foram relatadas situações que podemos configurar como possíveis ‘fraudes’ ou mesmo como ‘abuso de autoridade’. Situações em que os funcionários das lotéricas diziam não ter recurso disponível naquele mês, sem que dessem provas de não haver dinheiro na conta social do beneficiário, ou mesmo de repassar a eles um valor menor do que costumavam a receber, sem apresentar os respectivos comprovantes ou mesmo mostrar o valor que aparecia na tela do computador (Relatório Final, pág. 35). A atuação dos funcionários das lotéricas se mostrou ineficiente e discriminatória em vários depoimentos coletados pelos consultores, onde foram apresentados relatos de que os funcionários das lotéricas se recusavam a atender os beneficiários fora da data prevista de recebimento do benefício (conforme o calendário de recebimento do PBF), e ainda os repreendiam para que isso não acontecesse mais, caso contrário não iriam receber atendimento no mês seguinte.

No Mato Grosso do Sul, foi relatado que os funcionários das lotéricas obrigavam aos índios que comprassem uma capa protetora para o cartão, sem a qual não receberiam o benefício, o que, segundo eles, era ‘ordem de Brasília’. (Relatório Final, p. 49). Na Bahia, os indígenas recebiam ‘raspadinhas’ como ‘troco’ do benefício, no lugar de notas de dois reais, as quais os funcionários das lotéricas diziam não possuir (Relatório Final, pág. 35).

Assim, podemos observar que a falta de informação sobre as regras do programa, principalmente entre os beneficiários indígenas, os coloca à mercê dos agentes operadores da política, que nem sempre são devidamente treinados para exercerem seus papéis. Além das situações acima mencionadas, os relatórios apresentam denúncias de fraude com os cartões dos beneficiários indígenas e apropriação indevida dos recursos provenientes dos benefícios, tanto pelos funcionários das lotéricas, quanto por comerciantes ‘parceiros’ – os intermediários informais, conhecidos como patrões, que estão de posse dos cartões das famílias indígenas.

Além do controle sobre os possíveis atos de ilegalidade desempenhados pelos agentes locais, os quais são passíveis de investigação policial, entendemos que a implementação de uma política deve prever mecanismos de controle de qualidade dos serviços ofertados pela política, e não só dos beneficiários (por meio das condicionalidades). Ainda que a atuação dos servidores públicos seja regida pelas normas do serviço público, o que prevê um tipo específico de

controle, encontramos falhas no desempenho dessas funções ao longo do processo de implementação, devido às dificuldades de comunicação entre os diversos órgãos que operacionalizam a política, tanto em nível federal como em nível local, o que indica problemas de coordenação em todos os níveis da política.

Já a atuação dos funcionários das lotéricas deveria seguir outra lógica de controle e orientação, considerando que esses são estabelecimentos privados e, desse modo, não estão sujeitos às normas do serviço público. Considerando que a Caixa Econômica Federal é a entidade contratada pela gestão federal do PBF para realizar o serviço de pagamento dos benefícios – e, como tal, é responsável por autorizar estabelecimentos privados para executar essa função, em seu nome – qualquer controle sobre a atuação dos funcionários das lotéricas deveria ocorrer por meio da CEF, em articulação com as instâncias de controle social do programa⁴⁶.

Os efeitos negativos decorrentes do problema de comunicação não são somente meros percalços da política, na medida em que eles interferem, diretamente, na qualidade dos serviços ofertados e, com isso, afetam a vida dos povos indígenas das mais variadas maneiras. A desarticulação entre os órgãos locais, responsáveis por executar as ações previstas na política, bem como a falta de conhecimento de seus agentes operadores, eram, muitas vezes, as causas dos indígenas permanecerem nas cidades por mais tempo do que necessário – e do que gostariam – para tentar resolver os entraves encontrados na tentativa de acessarem o PBF. Dentre os seus efeitos, estão as diversas situações de vulnerabilidades a que são expostas as famílias indígenas, que vão desde a precariedade dos locais onde permanecem durante sua estadia nas cidades, situações de insegurança alimentar decorrentes da insuficiência de recursos para comprar alimentos e demais itens de uso pessoal, até a necessidade da entrega efetiva de seus cartões de beneficiários a terceiros, como forma de obterem crédito para vencerem essas situações enquanto precisarem permanecer nos centros urbanos.

“Como é que podemos viver assim? A nossa vida longa ainda, nós indígenas, assim, dessa maneira, né. O meu pensamento é isso. Que às vezes a gente fica com tanta dificuldade que não tem de onde, de onde tomar água, às vezes na cidade a gente fica com sede e não tem de onde tirar dinheiro, pra poder, pra poder tomar água ou que seja refrigerante, na cidade. A dificuldade é isso que eu sinto, né, por mim.” (homem Baniwa, comunidade de Ucuqui, 07/11/2013, pág. 66 do Relatório da T.I. Alto Rio Negro).

⁴⁶ Nesta dissertação, não me detenho sobre os instrumentos conhecidos como Instâncias de Controle Social (ICS), previstos pelo programa para fiscalizar a prestação dos serviços e as suas entregas, dado que os relatórios indicaram não terem sido implementados em nenhuma das localidades estudadas.

2.3.5 Efeitos decorrentes das condicionalidades e demais exigências do programa

Foram encontrados problemas de coordenação também no que se refere ao cumprimento das exigências burocráticas para o acesso à política, ou seja, no atendimento às normas e procedimentos que precisam ser seguidos para que um cidadão se torne beneficiário de uma dada política pública. Além do acesso à documentação básica, os indígenas também precisam cumprir as exigências impostas pelas condicionalidades, ao garantir que seus filhos estejam matriculados regularmente nas escolas, e que estejam com a carteira de vacinação em dia.

Na tentativa de cumprir essas exigências, famílias inteiras se deslocam aos municípios, trazendo um contingente populacional nem sempre preparado para arcar com as despesas da vida nas cidades, e que, por sua vez, acabam se tornando um problema para o poder público local durante essa estadia, na medida em que ficam expostos às intempéries e a vulnerabilidades de toda sorte. O deslocamento de famílias inteiras, com crianças e idosos, ocorre em parte devido à exigência de que o saque do benefício seja efetuado pelo titular do cartão, e em parte ao viés associado à mulher como principal beneficiária da política, considerando que as mulheres indígenas não têm o costume de deixar seus filhos para trás, com outras pessoas, em especial as crianças de colo.

Apesar desse viés ter sido pensado como uma forma de favorecer o protagonismo das mulheres em seu ambiente familiar, enquanto provedora dos filhos, para muitos povos indígenas essa medida pode ser vista como um ponto de fragilidade, devido à necessidade do comparecimento da mulher aos municípios durante a gestação e puerpério, com bebês de colo ainda em fase de amamentação. Isso é agravado pelo fato de que muitas mulheres indígenas ainda não falam bem o português, ficando os homens (maridos, pais, tios e outros parentes), muitas vezes, com o papel de interlocutor entre as beneficiárias e os agentes operadores da política.

No que concerne à questão do atendimento das condicionalidades propriamente ditas, no site da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, órgão que precedeu o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, está explícito que⁴⁷: “o descumprimento dos compromissos nas áreas de educação e de saúde também pode levar ao cancelamento do benefício. Mas isso é apenas em último caso, pois o objetivo das condicionalidades é reforçar o acesso das famílias

⁴⁷ <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>. Acesso em: 02/11/2020.

mais pobres a direitos sociais”. Vimos ao longo da análise dos estudos etnográficos que o cancelamento do benefício é um ‘fantasma’ para muitas famílias indígenas. O medo do bloqueio e do cancelamento apareceu em diversas narrativas, tendo sido o principal questionamento recebido pela consultora que realizou o estudo etnográfico junto aos Xavante. Ela relata que, durante o estudo de campo, quando se identificava como pesquisadora do Programa Bolsa Família, a primeira coisa que eles procuravam entender era o porquê de o benefício ter sido bloqueado ou cancelado.

Enquanto a condicionalidade de educação se refere à matrícula das crianças nas escolas e à frequência escolar, a condicionalidade de saúde diz respeito, principalmente, à manutenção do cartão de vacina das crianças em dia, e de consultas pré-natais para as gestantes. Segundo diversos relatos obtidos na pesquisa, muitas beneficiárias indígenas não entendiam os motivos que causaram o bloqueio do benefício, tendo elas afirmado terem cumprido todas essas exigências. Após verificarem as possíveis causas desse bloqueio junto ao equipamento de assistência social dos municípios, puderam constatar que o repasse de informações dos serviços de saúde e educação às bases do PBF era irregular, e dependia da atuação tanto dos professores quanto dos agentes de saúde indígenas. As falhas no repasse dessas informações aos sistemas de condicionalidades de saúde e de educação, e desses para o Sistema de Condicionalidades (SICON), prejudicavam as famílias, ocasionando interrupção no pagamento do benefício, às vezes nos períodos de maior necessidade, como na ocasião da gestação, parto e pós parto.

O esquema a seguir pretende demonstrar todas as ações que envolvem o cumprimento das condicionalidades de saúde, quando executadas de forma ótima, isso é, da forma como foram pensadas pelos formuladores da política:

Figura 5: Condicionalidades de saúde



Ainda, os indígenas não entendiam por que eles deveriam atender essas condicionalidades, sem que os serviços de saúde e de educação ofertados apresentassem qualquer melhora em termos de qualidade. As famílias indígenas indicaram que era com grande sacrifício que enviavam seus filhos às escolas, muitos tendo de percorrer longas distâncias para chegarem à unidade mais próxima, sem que houvesse qualquer espécie de transporte escolar coletivo. Indicavam também que as instalações das unidades eram precárias, os locais eram abafados, com mofo e não recebiam manutenção adequada, demonstrando o potencial risco de exposição a insalubridades associado a ida às escolas.

Considerando que o atendimento das condicionalidades indicava que o alvo da política eram as crianças, a maioria das famílias indígenas entendiam que o benefício era o ‘dinheiro das crianças’, e como tal deveria ser utilizado exclusivamente com elas. A atuação dos assistentes sociais, além de não ser o suficiente para sanar as dúvidas acerca do PBF, também corroborava o entendimento de que o benefício era uma ajuda do governo às crianças, o que ficou evidente, principalmente, nos relatórios sobre as comunidades indígenas do Mato Grosso do Sul. Segundo os indígenas, o entendimento de que o benefício era ‘o dinheiro das crianças’ e, como tal, se destinava à manutenção delas nas escolas, era enfatizado pelos assistentes sociais do CRAS, que pressionavam as famílias indígenas que comprassem roupas e sapatos novos para que os alunos indígenas chegassem ‘apresentáveis’ nas escolas (Relatório Final, pp. 47-48). As pesquisas realizadas no Mato Grosso do Sul indicaram haver uma *fiscalização tácita* sobre como os indígenas utilizavam os recursos do programa por parte dos assistentes sociais, em especial a respeito da aquisição de itens próprios para os estudantes, como uniformes novos, materiais escolares, mochilas e sapatos. Assim, caso ocorresse o bloqueio do benefício, muitas famílias entendiam que não teriam mais condições de enviar seus filhos à escola, pois não seriam capazes de comprar todos os itens necessários para que as crianças estivessem apropriadas para frequentar o ambiente escolar.

Segundo as informações obtidas nos relatórios, a obrigação de mandar os filhos às escolas em condições desfavoráveis era o preço a se pagar para o recebimento dos benefícios. Assim, os indígenas entendiam que ‘a intenção do governo era boa’, no entanto, achavam injusto que somente os beneficiários devessem cumprir essas obrigações, enquanto não havia, em contrapartida, qualquer melhoria dos serviços prestados. Por isso, um dos principais efeitos da interrupção no pagamento do benefício era o aumento da ausência das crianças nas escolas,

considerando ainda que, em várias comunidades, foi constatado que seus pais preferem que eles fiquem em casa, participando das atividades comunitárias tradicionais.

A condicionalidade de saúde era atendida, na prática, pelo acompanhamento dos agentes de saúde nas aldeias, que se limitavam a pesar e medir as crianças, e a conferir os cartões de vacina. O atendimento pré-natal era feito do pólo-base de saúde mais próximo (unidade descentralizada do DSEI/SESAI), ou mesmo nas cidades, em Unidades Básicas de Saúde - UBS. Segundo os indígenas, o fato de algumas crianças apresentarem baixo-peso, decorrente da falta de alimentação adequada, com possível quadro de desnutrição, não indicava, necessariamente, que essa criança obteria qualquer outro atendimento para melhorar sua condição, como por exemplo, receber algum tipo de suplementação, remédios ou ainda a solicitação de algum exame complementar (Relatório Final, p. 42).

Assim, as famílias indígenas entendiam que o cumprimento das condicionalidades de saúde era *pro forma* e não indicava uma melhora no acesso aos serviços. Ainda, a obrigação das gestantes se deslocarem aos municípios para o atendimento pré-natal, sem que houvesse nenhum auxílio para esse deslocamento, era visto como algo extremamente desfavorável, dada as condições precárias desse deslocamento, os custos e os perigos aos quais a gestante era exposta nesses trajetos. Nesse sentido, em especial nos locais onde o bloqueio dos benefícios era frequente, as condicionalidades eram vistas como uma forma de ‘punição’ para aqueles que, de alguma forma, não conseguiam atender todos os seus requisitos, ou ainda para aqueles que sofriam as consequências da descoordenação entre os serviços de saúde e educação e a gestão local do PBF, considerando a irregularidade no repasse dessas informações ao SICON.

Outro problema no repasse de informações ao SICON pode ser identificado no Relatório da T.I. Porquinhos, da etnia Kanela Apanyekra. Segundo os dados da consultoria:

“Nenhum Canela informou ter deixado de receber seu benefício em algum mês por não atender às condicionalidades da educação. Esta informação é reveladora, posto que é inevitável que muitas crianças e outros alunos não tenham alta frequência escolar (85% para aqueles de 6 a 15 anos e 75% para quem tem 16 e 17 anos), dado o período que passam longe da aldeia. Trabalho com a hipótese de que o controle de frequência não seja rígido, inclusive em virtude dos intervalos tomados pela maioria dos professores não-indígenas em seu trabalho (mesmo os que permaneceram com seus contratos chegam a passar duas semanas ou mais sem ministrarem aulas na aldeia, impossibilitando-os de distribuir faltas). Também não encontrei beneficiários Apanyekra que se recordassem de terem deixado de receber o benefício em razão de descumprirem as condicionalidades da saúde”. (Relatório da T.I. Porquinhos, pág. 43).

O caso acima relatado se diferencia da situação exposta nos estudos acerca dos Xavante e dos povos do Mato Grosso do Sul, pois aqui não há o cancelamento ou a interrupção do pagamento do benefício por conta do descumprimento de condicionalidades. Ao mesmo tempo, esse dado mascara a realidade do que ocorre na aldeia: a escola não oferece períodos de aulas regulares, devido à ausência estendida dos professores não indígenas, como também muitos alunos não compareciam às aulas com a frequência exigida pelo programa, e ainda assim não levavam ‘falta’ no sistema. Logo, os problemas no repasse de informações não ocorriam somente devido às falhas de comunicação entre os serviços que alimentam os dados do sistema de condicionalidades, mas também à falta de controle sobre a real entrega dos serviços de educação e saúde às comunidades beneficiárias. Nesse caso, apesar de não haver a punição pelo descumprimento das condicionalidades, também não havia controle sobre se os serviços de fato estavam sendo oferecidos, demonstrando falhas de coordenação também na proposta do PBF de ser um instrumento de articulação entre políticas e serviços, mediante a falta de uma instância de controle social operante, que pudesse indicar problemas nas entregas das políticas aos gestores do programa.

Como relatado no capítulo 2, o tema das condicionalidades para os povos indígenas já havia sido trazido pela Funai aos gestores do programa em nível federal em diversas ocasiões, como nas reuniões interinstitucionais de 06 de janeiro de 2012 e no Seminário entre o MDS e a Funai, ocorrido em 03 de outubro do mesmo ano. Na primeira ocasião, foi pensada a possibilidade de o programa isentar os indígenas das condicionalidades, ou mesmo a adoção de outros parâmetros de controle para essa parcela da população. Na segunda ocasião, foi debatida a possibilidade de flexibilização das regras de condicionalidades para os indígenas, no sentido de orientar atuação dos municípios onde se localizam as Terras Indígenas para que sejam levadas em consideração as especificidades dos povos indígenas e as dificuldades de acesso dessas populações aos serviços públicos.

As tentativas da Funai em negociar com os gestores do programa para que o possível descumprimento das condicionalidades não ocasionasse a interrupção do pagamento dos benefícios ao público indígena, foram no sentido de sensibilizar esses atores a partir de considerações acerca das já mencionadas dificuldades de deslocamento, da precariedade dos serviços prestados à essa população e da existência de problemas no repasse das informações dos equipamentos locais ao Sistema de Condicionalidades do PBF. No entanto, como foi

evidenciado tanto nos estudos etnográficos como em informações prestadas pela própria Funai, essa flexibilização das regras não ocorreu, e esses esforços de coordenação entre a Funai e o então MDS não tiveram o resultado esperado no sentido de adequar as normas e procedimentos do programa à realidade dos povos indígenas.

Da mesma forma, os resultados dos estudos etnográficos poderiam ter ensejado a realização de ações conjuntas entre a Funai e as demais secretarias do MDS, como previsto no ACT SAGI/FUNAI, para tentar sanar os problemas de implementação do PBF junto às comunidades indígenas. Apesar de não terem sido realizadas alterações nas regras da política, ocorreram algumas pactuações pontuais⁴⁸, principalmente durante a realização da Oficinas Devolutivas dos Estudos Etnográficos sobre o PBF entre os povos indígenas⁴⁹.

Ao trazer o relato acerca dos esforços de coordenação entre a Funai e a gestão federal do PBF, apresentado no segundo capítulo, e a presente análise dos efeitos do programa em comunidades indígenas específicas, foi possível demonstrar como os problemas de coordenação existentes, em nível federal, afetam as entregas da política, em nível local, e conseqüentemente, têm papel determinante na vida dos beneficiários indígenas. Esses capítulos (2 e 3) pretenderam apresentar dois momentos distintos da ação pública: o primeiro *ex ante*, quando os atores federais ainda não detinham o conhecimento de toda a problemática envolvida no acesso dos indígenas ao programa, mas entendiam ser necessário tanto buscar esse conhecimento, por meio da realização de estudos, quanto prever mecanismos de coordenação em nível federal, por meio da celebração de instrumentos de gestão para atuação em conjunto com o órgão indigenista; e o segundo *ex post*, quando já de posse dos resultados dos estudos etnográficos, percebeu-se que os problemas de acessibilidade dos indígenas à política eram ainda mais complexos do que se imaginava, e não poderiam ser tratados somente em âmbito federal, exigindo esforços de

⁴⁸ Uma dessas pactuações, que teve um desfecho positivo, ocorreu durante a realização da Oficina Devolutiva em Parabubure – MT, que culminou com a contratação de um intérprete da língua Xavante, para prestar atendimento no CRAS de Campinápolis – MT às famílias Xavante. Tive a oportunidade de conversar com o funcionário indígena do CRAS de Campinápolis, ocasião em que ele relatou que o atendimento às famílias indígenas “melhorou 100%”, já que agora eram realizados na língua Xavante. No entanto, ainda persistiam os problemas de acesso relacionados à falta de transporte e ao cumprimento das condicionalidades.

⁴⁹ As oficinas devolutivas foram realizadas pelo MDS em parceria com a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Caixa Econômica Federal (agente operador e pagador do PBF) junto às comunidades indígenas entre fevereiro de 2017 e junho de 2018. (Texto retirado do Relatório das Oficinas Devolutivas). Ao apresentarem os resultados da pesquisa aos indígenas, os atores presentes buscaram dar uma resposta aos problemas apontados, em articulação com a gestão municipal do PBF, as secretarias de assistência social, o CRAS e os representantes da CEF em nível local.

coordenação que perpassam a atuação governamental também em nível estadual e local, além de arranjos intersetoriais, em um sofisticado desenho de governança multinível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da especialização das funções governamentais ser algo desejável, no sentido de proporcionar que os setores desenvolvam *expertise* na matéria que executam, ela traz consigo o dilema da coordenação e o desafio de operacionalizar o diálogo entre as organizações, em diferentes níveis de governo. O ambiente multi-organizacional, onde vários atores interagem para dar cabo de diferentes aspectos da vida social, traz o dilema da sub-otimização (Hood, 1974), o qual se refere tanto à ignorância sobre o trabalho das outras organizações, quanto aos objetivos conflitantes que podem estar sendo perseguidos por cada uma delas.

O processo de implementação de uma política que depende da atuação de vários atores públicos, dispersos não só verticalmente, entre diferentes níveis de governo, mas também horizontalmente, entre diferentes setores e esferas, põe em evidência um desafio de coordenação que requer o desenvolvimento de um modelo de governança multinível (Kay & Daniel, 2017), capaz de articular todos os setores corresponsáveis pelo desempenho da política, estabelecendo canais de comunicação que prevejam extensa troca de informações e possibilitem uma atuação governamental em rede. Quando uma política depende da entrega de diferentes serviços públicos, como é o caso do Programa Bolsa Família, as chances de falhas no processo de implementação aumentam, considerando que a não entrega de um desses serviços pode tanto comprometer o recebimento da principal entrega do programa, o benefício social, quanto infringir uma série de efeitos colaterais e perversos em seu público-alvo, cujas consequências não previstas contribuem para a ineficácia da política no alcance de seus objetivos.

Segundo Bach & Wegrich (2019:), há três pontos a se considerar quando avaliamos problemas de coordenação: i) fatores organizacionais e atenção enviesada (*biased attention*); ii) exposição de erros e falhas cometidos nas decisões administrativas cotidianas; e iii) dificuldades de encontrar respostas claras a situações complexas. Podemos verificar a ocorrência dos três pontos citados na exposição sobre os problemas de implementação do PBF junto aos povos indígenas, o que indica serem esses problemas de coordenação da política, tanto em nível federal como nos demais níveis subnacionais.

Os dados qualitativos apresentados acerca da falta de coordenação no âmbito da gestão federal do programa demonstraram como os fatores organizacionais influenciaram a capacidade de resposta das instituições a questões complexas, que envolvem um conjunto de efeitos não antecipados (Vedung, 2013) pelos formuladores da política. Para uma ação efetiva no sentido

de se lidar com um tema transversal, como o acesso dos povos indígenas ao PBF, era preciso haver um diálogo coordenado entre todos os atores responsáveis pela gestão federal do programa – a Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), a Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Caixa Econômica Federal, os Ministérios da Educação e Saúde, e ainda, no caso dos povos indígenas, entre a Fundação Nacional do Índio e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). A inexistência de um espaço oficial de diálogo permanente, ou ainda de mecanismos e instrumentos de articulação interinstitucional entre esses atores em nível federal, onde pudessem ser discutidos temas transversais ou situações específicas, mostrou-se um obstáculo para o desenvolvimento de ações eficazes, capazes de enfrentar os problemas de coordenação que foram ocorrendo ao longo do processo de implementação da política.

Os efeitos do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas, apresentados no âmbito dos *Estudos Etnográficos do PBF entre os povos indígenas*, corroboraram alguns dos problemas apontados pela Funai aos gestores federais do programa, porém indo muito além, ao evidenciarem as falhas da atuação em rede dos serviços públicos e a falta de adequação entre as exigências do programa e a realidade dos povos indígenas. A partir desses dados, podemos perceber que o processo de implementação do Programa Bolsa Família entre os povos indígenas apresentou diversos efeitos não intencionais, ocasionados pela política ao seu público-alvo.

Segundo Vedung (2013), a classificação de ações como intencionais ou não intencionais, ou ainda os efeitos colaterais, nulos e perversos, bem como outros efeitos surpresas da ação humana, tem orientado o desenvolvimento intelectual de mecanismos de análise baseados em resultados, que trazem elementos ao setor público para a avaliação de políticas e programas. Assim, efeitos não intencionais são a consequência para qual a intervenção pública contribuiu, mesmo que indiretamente ou parcialmente, e que o governo não gostaria que tivesse ocorrido (Vedung, 2013, p. 38).

No âmbito da implementação de políticas públicas, consequências não intencionais são vistas, tradicionalmente, como resultado de ambiguidades, paradoxos, efeitos colaterais e tensões (Merton, 1936). As consequências não intencionais (*unintended consequences*) podem ser relacionadas à existência de ‘pontos cegos’ da atuação governamental (Lodge, 2019), os quais se referem à desatenção dos atores públicos acerca de questões específicas, em especial aquelas não previstas no cotidiano operacional do trabalho das organizações.

A existência de ‘pontos cegos’ (*blind spots*) na atuação governamental indica que as organizações apresentam uma visão limitada, ou percepção seletiva, que se atenta somente às informações que fazem parte de seu cotidiano operacional, deixando passar aquelas que podem colocar em xeque o *modus operandi* estabelecido (Lodge, 2019). A percepção seletiva no cotidiano das organizações é responsável por privilegiar certos tipos de informação em detrimento de outros, o que pode acarretar a desatenção a determinados problemas, que não serão resolvidos sem que haja uma interferência externa.

Considerando o Programa Bolsa Família como uma política que demanda um alto nível de coordenação, tanto vertical quanto horizontal, em um sistema de contínua negociação entre redes governamentais (Hooghe & Marks, 2003), podemos dizer que ele exige uma abordagem de governança multinível, capaz de diferenciar funções e delegar autoridade para a execução de tarefas específicas, que integram diferentes níveis de entregas no âmbito da implementação da política (Thomann, Trein & Maggetti, 2019).

Os problemas de acessibilidade apresentados pelos povos indígenas não foram antecipados pelos formuladores do PBF, que não consideraram as especificidades desses povos ao estabelecerem as regras de acesso e o cotidiano operacional da política. Essa mesma desatenção pode ser refletida no atendimento prestado pelos serviços públicos locais, os quais não faziam distinção entre o público atendido, de modo que fosse possível criar alternativas para a prestação de um atendimento diferenciado aos beneficiários indígenas. Mais que meros problemas administrativos, os efeitos da descoordenação podem acarretar a *invizibilização* de determinados segmentos da população no cotidiano operacional das políticas, o que contribui para acentuar as desigualdades já existentes, fragilizando a posição desses grupos sociais perante a população urbana local.

Considerando que a gestão do programa também perpassa os níveis estaduais e municipais, entendemos que um desenho de coordenação capaz de colocar todos esses atores em rede é algo extremamente sofisticado, e que requer uma estratégia de governança multinível, dado o imbricamento entre políticas e atores federais, estaduais e municipais. O insulamento inicial do PBF (Bichir, 2011), que se materializou com a criação de um *locus* específico para a gestão do programa em nível federal – a SENARC – apartado do âmbito da SNAS, acabou gerando entraves para a coordenação do programa, não só em nível federal, mas também em nível municipal, considerando que os serviços cadastramento, atualização de dados e

acompanhamento das condicionalidades são prestados por meio da rede do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Ao utilizar os equipamentos da rede socioassistencial para realizar as entregas do PBF, os formuladores apostaram que haveria uma maior coordenação entre as políticas de assistência social e de renda de cidadania, que ocorreria de forma intuitiva, dada as sinergias entre os objetivos de ambas as políticas. No entanto, sem prever mecanismos de coordenação que fizesse a conexão entre elas, tanto em nível federal, entre a SENARC, a SNAS e também a SAGI, como em nível local, entre a gestão municipal do programa, as secretarias municipais de assistência social, saúde e educação, e seus equipamentos, não foi possível o estabelecimento de uma rede de atenção aos beneficiários do PBF, prejudicando a implementação de fluxos operacionais claros e definidos.

A falta de um entendimento claro sobre o fluxo operacional cotidiano dos serviços, que foi retratada quando abordamos o problema de comunicação sobre as regras do programa, pode demonstrar como a descoordenação entre os equipamentos que prestam os serviços afeta, diretamente, a vida dos beneficiários, em especial daqueles mais vulneráveis, como os povos indígenas e demais populações tradicionais. Os dados apresentados no Relatório Final demonstraram que as organizações desconheciam, em grande parte, as atribuições umas das outras, não sabendo indicar aos beneficiários indígenas quais eram os serviços que deveriam buscar para solucionar as demandas por eles apresentadas.

Somado a isso, o fato da política de transferência de renda desenvolvida pelo PBF não ter considerado as particularidades dos povos indígenas quando de sua formulação, indicava não haver procedimentos específicos para o atendimento desses beneficiários, ou mesmo algum tipo de treinamento que pudesse sensibilizar o olhar dos prestadores de serviços ao lidar com as diferenças por eles apresentadas, o que torna o *componente indígena* invisível aos olhos da política. Essas questões influenciaram a baixa qualidade dos serviços prestados e acentuaram os problemas advindos das *fricções interétnicas*, na medida em que os operadores da política não tinham sensibilidade com as particularidades desses beneficiários, nem sabiam como resolver as demandas que não estavam previstas nas instruções operacionais do programa.

Além do treinamento ofertado pela Caixa Econômica para a operação dos sistemas desenvolvidos para a gestão do PBF e o pagamento dos benefícios, cuja obrigação faz parte do contrato entre a Caixa Econômica e o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome⁵⁰, há a necessidade de se promover capacitações que tenham como alvo o desenvolvimento de fluxos operacionais específicos, que levem em conta as realidades vivenciadas nos contextos locais, para a construção de uma rede de serviços coordenados. Os desafios vivenciados nas pontas, em especial em localidades com populações indígenas, mostram que a construção de possíveis soluções para os problemas apresentados perpassa uma atuação estratégica coordenada, capaz de considerar os contextos locais para o estabelecimento dos fluxos operacionais da política. Assim, quando pensamos no trabalho desempenhado pelas burocracias locais (de nível de rua), podemos perceber que o cotidiano operacional está em não só dominar os sistemas que envolvem a inserção de todos os dados necessários para se efetivar no programa, mas em estruturar um fluxo de atendimento em rede, capaz de orientar os cidadãos sobre os próximos passos para o acesso à política.

Apesar da gestão do Programa Bolsa Família ser mais evidente nos níveis federal e municipal, em nível estadual, a gestão do programa tem a função de apoiar os municípios, em especial os menores e menos estruturados, com suporte tecnológico e capacitação (Licio et al., 2011). Considerando que a operacionalização dos fluxos da política é influenciada por aspectos geográficos, topográficos e socioculturais, as semelhanças encontradas entre os municípios de um mesmo estado pode ser um aspecto-chave para que a gestão estadual tome à frente do processo de capacitação dos gestores municipais, dada a vocação dos governos estaduais para a mobilização dos municípios em seu território (Licio et al., 2011, pp. 463-464).

Após essas considerações, podemos perceber que os problemas de implementação do PBF junto aos povos indígenas envolvem não uma, mas duas dimensões distintas da atuação governamental: i) a primeira diz respeito à desconsideração das especificidades de populações diferenciadas no acesso às políticas públicas, o que torna suas características socioculturais invisíveis aos olhos da administração; ii) a segunda, já amplamente debatida, se refere aos problemas de coordenação *per se*, os quais assumem elevado grau de importância no âmbito de uma política que prevê entregas de diferentes serviços públicos para alcançar os resultados esperados.

Sobre a primeira dimensão, foi possível verificar que as especificidades dos povos indígenas dificultam o processo de acessibilidade dessa parcela da população às políticas públicas. Se essas questões não são levadas em conta pelos formuladores das políticas, os

⁵⁰ Informação fornecida em entrevista com servidora da SENARC/MDS.

efeitos podem ser desastrosos, aumentando as situações de vulnerabilidades a que são expostas as famílias indígenas, indo de encontro aos objetivos das políticas públicas.

Como lidar, no entanto, com uma questão tão complexa como a acessibilidade dos povos indígenas às políticas públicas, considerando todas as dimensões envolvidas no trato com populações de elevado grau de diferenciação social em relação ao restante da população nacional? O público indígena do Programa Bolsa Família não pertence somente à parcela mais pobre da população, para a qual a política foi desenhada, mas também possui outra *identidade social*, a identidade indígena, cuja dimensão vai além do conceito de classe social, envolvendo questões étnicas e socioculturais, que não podem ser apartadas do beneficiário no acesso aos serviços públicos. Essa dimensão interseccional⁵¹, que mescla a identidade indígena com a posição social ocupada pela mais pobre parcela da população, faz desse público um dos mais sensíveis aos efeitos das ações governamentais, as quais tem o poder de pautar os rumos das relações interétnicas desenvolvidas no âmbito dos serviços públicos.

Segundo Thomann et al. (2019), os problemas complexos (*wicked problems*) são aqueles que envolvem diferentes atores e interesses em torno de uma mesma questão social, cujas incertezas e conflitos de interesses não permitem que sejam previstas soluções claras [no desenho das políticas] para os problemas das políticas (*policy problems*). O problema da acessibilidade dos povos indígenas ao PBF – e às demais políticas públicas – envolve não só os problemas de coordenação da política de transferência de renda, que por si só já pode ser considerado um *problema complexo*, dado o alto grau de articulação entre políticas e atores necessário para a sua implementação, mas também se relaciona aos problemas de coordenação da política indigenista, responsável por propor iniciativas que visem à adequação das políticas governamentais às especificidades dos povos indígenas.

Segundo Bali et al. (2019), o desenho de políticas efetivas requer que sejam feitos esforços sistemáticos para identificação dos instrumentos mais adequados para a solução de questões específicas, que possuem alto grau de complexidade social⁵². Em um país como o

⁵¹ A interseccionalidade é um conceito que prevê a sobreposição ou interseção de identidades sociais, as quais interagem para indicar a posição ocupada por um indivíduo no tecido social. O estudo da teoria interseccional prevê como essas interações contribuem para perpetuar posições sociais de dominação e subalternidade, em um sistema que reflete o cruzamento de múltiplas formas de discriminação (Knudsen, 2006).

⁵² Na teoria sociológica, a complexidade social (*social complexity*) é um modelo conceitual utilizado para enquadrar fenômenos que se inserem em uma ampla rede social, a qual é analisada a partir da diferenciação entre as suas partes e os possíveis arranjos entre elas. O conceito pode ser encontrado em obras de sociólogos clássicos, como Talcott Parsons e Niklas Luhmann.

Brasil, cuja população possui elevado grau de diferenciação social, o enfrentamento de problemas complexos significa dar visibilidade aos grupos e segmentos sociais mais marginalizados da população, que não costumam receber atenção do poder público no atendimento de suas demandas específicas.

O conhecimento produzido pelos estudos etnográficos é uma importante ferramenta de aprendizado, que pode servir para antecipar os possíveis efeitos das ações governamentais junto aos povos estudados (Thomann et al., 2019). A antecipação dos efeitos das políticas (*anticipating policy effects*) pode contribuir para a escolha de instrumentos adequados (Bali, Capano & Ramesh, 2019), que possam solucionar os problemas apresentados por meio da criação de mecanismos de coordenação eficazes.

Para que as políticas públicas possam conter iniciativas indigenistas, que visem o atendimento diferenciado dos povos indígenas, atendendo aos princípios constitucionais de respeito às especificidades dessa população, é necessário envolver o órgão indigenista ainda no processo de formulação, para que sejam previstas regras e procedimentos que possam melhorar a acessibilidade dos indígenas às políticas em geral, e assim, antecipar possíveis efeitos negativos da ação pública. Quando isso não ocorre, como no caso do Programa Bolsa Família, os entraves e as dificuldades identificadas ao longo do processo de implementação podem movimentar a máquina pública para a criação de tais iniciativas – indigenistas – *a posteriori*, a partir da proposição de um redesenho da política, que preveja tanto a oferta de um atendimento diferenciado, quanto a possibilidade de flexibilização de regras e procedimentos burocráticos exigidos a essa parcela da população.

Assim, o processo de avaliação de políticas públicas deve levar em conta não só aspectos organizacionais, relativos à efetiva entrega dos serviços, mas também aspectos situacionais e contextuais, relativos à acessibilidade do público-alvo, fazendo os recortes necessários em relação às especificidades das populações de diferentes regiões do país. A partir dessas considerações, é possível que as evidências nos apontem outros rumos que as políticas precisam seguir para alcançar os objetivos esperados, considerando que os efeitos não antecipados da ação pública podem contribuir para que diferentes populações obtenham diferentes resultados no acesso a uma mesma política.

O reconhecimento do papel da Funai na coordenação da política indigenista requer que essa instituição tenha uma atuação transversal, que possa dialogar com os órgãos responsáveis

pelas políticas setoriais, para a criação de estratégias de atuação do poder público junto aos povos indígenas. Para tal, vimos que não basta a criação de instrumentos de gestão que prevejam uma atuação conjunta ‘oficial’, como os citados Acordos de Cooperação Técnica, frutos dos esforços de coordenação em nível federal, cujo amplo escopo de atuação não permitia que fossem pensadas soluções específicas para problemas complexos.

A capilaridade que a Funai possui para atuar junto aos povos indígenas, ainda que seja prejudicada pela falta de recursos humanos e orçamentários, pode ser a chave para enfrentar os problemas de acessibilidade vivenciados por essa população em determinados contextos locais, cujas soluções precisam ser costuradas junto à rede de atores corresponsáveis pela implementação das políticas. Para cumprir tão destacada função, no entanto, a Funai precisaria ter força política para pautar agendas e debates que tenham como objetivo tanto a proposição de iniciativas indigenistas no âmbito das políticas setoriais, como a elaboração de políticas diferenciadas destinadas a esse público específico. Aqui, cabe considerar que a relevância da questão indígena (*issue salience*) para a opinião pública pode interferir na possibilidade de visibilização dessa pauta na agenda de governo, sobre a qual incidem interesses conflitantes e desentendimentos sobre as diretrizes a serem adotadas na condução de temas específicos. Assim, mais do que uma questão meramente técnico-administrativa, a coordenação da política indigenista ainda necessita que a pauta indígena seja incluída na agenda de governo, enquanto tema prioritário para o desenvolvimento de ações de interesse público, que possibilite a essa população não só o acesso facilitado às políticas públicas oferecidas pelo Estado, mas que essas sejam desenhadas de tal forma que contemplem as diferenças étnicas, culturais e territoriais dos povos indígenas, fazendo valer a prerrogativa constitucional de reconhecimento dessas especificidades enquanto partes do arcabouço social da população brasileira. Diante das evidências trazidas ao longo desta pesquisa, é possível afirmar que os riscos decorrentes da não existência de iniciativas indigenistas no âmbito das políticas setoriais podem contribuir não só para que os objetivos da ação pública não sejam alcançados, mas também podem ocasionar uma série de efeitos não antecipados, que concorrem para a reprodução das desigualdades e situações de vulnerabilidades a que são submetidos os povos indígenas no processo de acessibilidade às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, L. Vilas-Bôas Hacker. *A Focalização e Universalização na Política Social Brasileira: Opostos e Complementares*. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento – CEDE, Texto para Discussão nº 56, 2011.

ARAÚJO, Cláudio Márcio de. OLIVEIRA, Maria Claudia Santos Lopes. *Contribuições de Bourdieu ao tema do desenvolvimento adolescente em contexto institucional socioeducativo*. Pesquisas e Práticas Psicossociais – PPP - 8(2), São João del-Rei, 2014, pp. 216-225.

ARRETCHE, M.T.S. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. DADOS, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002, pp. 431-458.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ASSIS, M. JESUS, W. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelos de análise. Debate: Ciência e Saúde Coletiva, 17 (11) 2865-2875, 2012.

BALI, A. S. CAPANO, G. RAMESH, M. *Anticipating and designing for policy effectiveness*. Policy and Society, 2019. DOI: 10.1080/14494035.2019.1579502.

BANNISTER, F. CONNOLLY, R. (2018). *The fourth power: ICT and the role of the administrative state in protecting democracy*. Information Polity 23 (2018) 307–323 DOI 10.3233/IP-180072, IOS Press. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327150023>

BEVIR, M. *The sage Handbook of governance*. Mark Bevir (org.) Sage publications, 2011.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2011.

CALMON, P. MARANHÃO, A. *Redes de Políticas Públicas*. RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, pp 1-29, 2013.

CAVALCANTE, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM*. Texto para Discussão. Brasília, IPEA, v. 2319, 40 p., 2017.

CAVALCANTE, P; PIRES, R. *Governança Pública: Das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental*. Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília: IPEA, n. 1, p. 9-15, 2018.

COUTINHO, D. R. *Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Texto para Discussão 1852, IPEA, Rio de Janeiro, 2013.

CHRISTENSEN, T. and LAEGREID, P. “The Whole-of-Government Approach: Regulation, Performance and Public Sector Reform”. In: *A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue*, Leuven, Junho de 2006.

DENSHIRE, S. *Autoethnography*. Charles Stuart University Australia, 2013. Sociopedia.isa DOI: 10.1177/205684601351.

DENZIN, Norman K. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. 2a ed. New York: Mc Graw-Hill, 1978.

ELLIS, C. ADAMS, T. E., BOCHNER, A. P. *Autoethnography: an overview*. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, Vol 12, No 1, Art. 10, 2011.
FILGUEIRAS, F. CIRENO, F. PALOTTI, P. (2018). *Digital transformation and Public Service Delivery*. Memo.

GOODALL, B. H. L. *Writing the new ethnography*. Walnut Creek, CA: Alta Mira, 2001.

HOLT, N. L. *Representation, legitimation, and autoethnography: An autoethnographic writing story*. International Journal of Qualitative Methods 2(1): 1–22, 2003.

HOWLETT, M. *Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis*. The Canadian Political Science Review 3(2), 2009.

KERSTENETZKY, C L. *Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?* In: Revista de Economia Política, v. 26, n. 4, pp. 564-574 – São Paulo, 2006.

_____. *Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família*. Dados [online], vol.52, n.1, pp. 53-83, 2009.

KUDSEN, S. V. *Interseccionalidade – a theoretical inspiration in the analysis of minority cultures and identities*. Utrecht, The Netherlands: International Association for Research on Textbooks and Educational Media (IARTEM), 2006, pp. 61–76

LASCOUMES, Pierre. LE GALÈS, Patrick. *Introduction: understanding public policy through its instruments*. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

_____. *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. Pós Ci. Soc., v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

_____. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Editora da Ufal, 2012b.

LICIO, Elaine C. MESQUITA, Camile S. CURRALERO, Claudia R. B. “DESAFIOS PARA A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA”. Revista de Administração de Empresas, vol. 51, nº 5. São Paulo, 2011. Acessível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a04v51n5.pdf>

LIMA, Antônio Carlos de Souza Lima. 1995. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação de Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

_____. “Indigenismo no Brasil: migração e reapropriações de um saber administrativo”. In: B. de L’Estoile; F. Neiburg & L. Sigaud (orgs.), *Antropologia, Impérios e Estados Nacionais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Faperj, 2002. pp. 159-186.

_____. Verbetes: “Fundação Nacional do Índio” In: Christiane Jalles de Paula e Fernando Lattman-Weltman (eds). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/fundacao-nacional-do-indio-funai>.

_____. *Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, Séculos XX/XXI*. Revista Mana 21(2): 425-457, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-93132015v21n2p425>

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LODGE, Martin. *Accounting for Blind Spots*. In: “The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination”. Eds. BACH, Tobias. Wegrich, Kai. Palgrave Macmillan, 2019.

LOFLAND, John. *Analyzing Social Settings*. Belmont, CA: Wadsworth, 1971.

LOTTA, G; FAVARETO, A. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 57. p. 49-65, 2016.

LOURENÇO, Larissa Sobral. *PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS COM FOCO NOS POVOS INDÍGENAS*. Monografia apresentada na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, Brasília, 2012.

MASO, I. *Phenomenology and Ethnography*. In: Atkinson, P.; Coffey, A. J.; Delamont, S.; Lofland, J.; Lofland, L. H (eds.). *The Sage Handbook of Ethnography*. California: Sage Publications, p. 136-144, 2001.

MATTEW, F. “Governance and state capacity”. In: Levi-Faur, David, Org. (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. pp.281-293, 2012.

MELLO, C.J. H. *Focalização de Políticas Públicas: Teoria e Prática*. Dissertação de Mestrado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

MODJESKA, D. *Reach out and touch somebody*. *The Australian*, 13 September, 30–1, 2006.

NETO, Darcy Ramos da Silva. OLIVEIRA, Sibeles Vasconcelos de. *Políticas sociais e pobreza no Brasil: desafios em direção ao desenvolvimento humano*. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8085.2017v20n1p51/>

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. "Aculturação e 'Fricção' Interétnica", in *América Latina*, vol. 6, pp. 33-46, 1963.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. *Mensurando alteridades, estabelecendo direitos: práticas e saberes governamentais na criação de fronteiras étnicas*. *Revista Dados*, Vol. 55, nº4, Rio de Janeiro, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400007>

PACHECO DE OLIVEIRA, João. FREIRE, Carlos Augusto da Rocha. *A Presença Indígena na Formação do Brasil*. Coleção Educação para Todos Ministério da Educação e Nações Unidas, Brasília, 2006.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 3a ed. Thousand Oaks: Sage Publications Inc, 2002.

PEIRANO, M. G. S. *A Alteridade em contexto: a antropologia como ciência social no Brasil*. Série Antropologia, n. 255. Brasília: 1999.

PETERS, G. B. “Policy instruments and policy capacity”. In PAINTER, M. PIERRE, J. eds. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and comparative perspectives*, Palgrave Macmillan, pp. 73 – 91, 2005.

PETERS, G. VERHOEST, K. BOUCKAERT, G. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan UK, 2010.

PINHEIRO, N. C. Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas: sumário executivo. Brasília, DF: MDS, 2014. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_139.pdf.

PIRES, R. R. C. “Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública”. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143. Junho, 2016.

PIRES, R. R. C; LOPEZ, F; SÁ E SILVA, F. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In: CARDOSO JR, J. C (org.) *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010.

QUEIROZ, Danielle Teixeira. VALL, Janaína. SOUZA, Ângela Maria Alves e. VIEIRA, Neiva Francenely Cunha. *Observação Participante na Pesquisa Qualitativa: Conceitos e Aplicações na área da saúde*. In R Enferm UERJ, 2007 abr/jun; 15 (2):276-83.

REIS, Roseli Regis. *ETHOS FAMILIAR E (DES)INVESTIMENTO CULTURAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Didática e Prática de Ensino na relação com a Sociedade - EdUECE - Livro 3 02075, 2014.

SÁTYRO, N. e SOARES, S. *Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006*. IPEA, Texto para discussão nº 1435, Rio de Janeiro, novembro de 2009.

SCHNEIDER, V. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas, 5(1), pp.29-58. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.1.33. 2005.

SCHNEIDER, A. L. INGRAM, H. M. *Behavioral Assumptions of Policy Tools*. The Journal of Politics, Vol. 52, n. 2, 1990.

_____. *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. The American Political Science Review, Vol. 87, n. 2, pp. 334-347, 1993.

_____. *Public Policy and the Social Construction of Deservedness*. State University of New York Press, Albany, 2005.

SOUZA, C. *Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 24-41, 2004.

Thomann, E. Trein, P. Maggetti, M. *What's the problem? Multilevel governance and problem-solving*. European Policy Analysis (EPA), 2019. DOI: 10.1002/epa2.1062. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333339767_What's_the_Problem_Multilevel_Governance_and_Problem-Solving

VERHOEST, K. BOUCKAERT, G. *Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination*. In PAINTER, M. PIERRE, J. eds. Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and comparative perspectives, Palgrave Macmillan, 2005.

VEDUNG, E. *Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions*, In: Svensson, Lennart; Brulin, Göran; Jansson, Sven & Sjöberg, Karin, eds., Capturing Effects of Projects and Programmes, 35-62, Lund: Studentlitteratur, 2013.

WEGRICH, K. *The blind spots of collaborative innovation*. Public Management Review, DOI: 10.1080/14719037.2018.1433311, 2018.

WU, X. RAMESH, M. HOWLETT, M. *Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society, n° 34, pp. 165-171, 2015.