Parte I - Perspectivas a partir do Campo
Capítulo 4 - A Política de Transferência de Renda Condicionada e os Povos Indígenas no Brasil

Ricardo Verдум

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

VERDUM, R. A Política de Transferência de Renda Condicionada e os Povos Indígenas no Brasil. In: SANTOS, R.V., GUIMARÃES, B.N., CAMPOS, M.B., and AZEVEDO, M.M.A., comps. *Entre Demografia e Antropologia: povos indígenas no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2019, pp. 97-119. Saúde dos povos Indígenas collection. ISBN: 978-65-5708-013-9.
<https://doi.org/10.7476/9786557080139.0005>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um total de 896.917 pessoas se autodeclararam indígenas no Censo 2010. Esse número corresponde, aproximadamente, a 0,47% da população total do país à época. Desse total, 324.834 pessoas foram registradas pelo instituto como vivendo em cidades, e 572.083 em áreas rurais. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em fevereiro de 2014 havia 100.614 famílias indígenas cadastradas como beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), distribuídas pelas cinco grandes regiões do país.¹ Em uma estimativa, poderíamos dizer então que, se consideramos um número médio de quatro pessoas por família, algo como 44,87% famílias indígenas estariam aptas e recebendo o *benefício* do PBF em fevereiro de 2014. Diante desse quadro, é fundamental saber de que forma os indígenas se apropriam do benefício financeiro e da lógica implicada em sua implementação, bem como quais são os efeitos que atribuem ao programa sobre seus modos de vida.

Neste capítulo analisamos os resultados obtidos nos estudos etnográficos dos efeitos das transferências monetárias do PBF sobre povos indígenas residentes em sete terras indígenas (TIs), a saber: Alto Rio Negro (AM), Barra Velha (BA), Dourados (MS), Jaraguá (SP), Parabubure (MT), Porquinhos (MA) e Takuaraty/Yvykuarusu (MS). Esses estudos foram contratados pelo MDS, e o trabalho de campo aconteceu entre os meses de setembro de 2013 a fevereiro de 2014.²

O PBF foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio da medida provisória (MP) n.132, posteriormente convertida na lei n. 10.386/2004, ficando sua gestão a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do MDS. Esse modelo de intervenção social, baseado no modelo de transferência de renda condicionada (TRC), surgiu nos anos 1990 e foi implantado em diversos países da América Latina.³ As condicionalidades do PBF são estabelecidas nas áreas de saúde, educação e assistência social. Para receber o benefício, as famílias devem manter seus filhos de 6 a 17 anos na escola; com relação à saúde, devem fazer exame pré-natal e acompanhamento nutricional e de saúde da mãe e da criança, além de manter as vacinas em dia – o que confere ao programa um caráter intersetorial e

exige uma estreita e azeitada articulação federativa, envolvendo diferentes ministérios, secretarias estaduais e municipais. O cumprimento de condicionalidades, para os promotores do PBF, é entendido como um compromisso pela garantia de direitos básicos cuja efetivação deve ser compartilhada pelas famílias e pelo poder público, e o acesso aos serviços de saúde e de educação é considerado condição fundamental para permitir o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, ou seja, da manutenção da condição de pobreza de uma geração a outra.

A criação do PBF possibilitou unificar vários procedimentos de gestão e execução das ações de TCR então existentes no país, criados a partir de meados da década anterior. O principal instrumento de unificação dessas ações é o denominado Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (a partir daqui referido como Cadastro Único ou, ainda, CadÚnico), por meio do qual as famílias têm acesso tanto ao PBF quanto a outros programas do governo federal. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o órgão operador e pagador do benefício. Cabe à Caixa receber e processar as informações que compõem o CadÚnico levantadas pelos municípios, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela Senarc e, por consequência, calcular quanto deve receber cada família. É atribuição da Caixa também realizar os depósitos nas contas individuais na data estabelecida e emitir os cartões magnéticos por meio dos quais a população pode efetuar saques.⁴

A *participação social* no programa está prevista, sobretudo, por meio de um conselho formalmente constituído no ato de adesão do município, denominado Instância de Controle Social (ICS) do PBF.⁵ A criação ou designação desse conselho é obrigatória e visa a garantir os princípios de transparência da política pública e da gestão compartilhada que devem reger o programa (decreto n. 5.209/2004). Espera-se, ainda, que a ICS tenha em sua composição, além dos representantes do governo local, no mínimo, metade dos seus membros indicados por entidades da comunidade.

Em junho de 2011, foi instituído o Plano Brasil Sem Miséria, com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza no país, por meio de ação integrada, tanto do ponto de vista intersetorial, quanto do ponto de vista federativo. Conta com três eixos de ação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão social produtiva. O PBF tem aí um lugar de destaque como estratégia de proteção e promoção social.

Aspectos teórico-metodológicos da investigação

Todos os pesquisadores e pesquisadoras de campo envolvidos nos estudos etnográficos aqui incluídos tinham um objetivo comum, a saber: produzir um relato etnográfico sobre os efeitos do PBF na população indígena em sete TIs. Seus esforços deveriam estar orientados fundamentalmente para realizar uma

caracterização compreensiva do processo de inserção das famílias indígenas no PBF, o que significava conhecer o ponto de vista desse ator social, levando em consideração as circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais em que a inserção estava ocorrendo. Para isso, a cada pesquisador e pesquisadora foram proporcionadas as condições de permanência em campo num tempo mínimo de oitenta meses, para que os mesmos interagissem prioritariamente com os indivíduos e as famílias indígenas beneficiárias do programa. Buscou-se, assim, estabelecer um processo de investigação em que a ação do Estado fosse vista *desde abaixo*, em que o fazer etnográfico estaria centrado nos sujeitos-alvo da política pública e seus processos.

Coerente com esta perspectiva, foi definido que a metodologia adotada nos diferentes estudos de caso seria de tipo qualitativa, ou seja, os dados seriam produzidos por meio de entrevistas semiestruturadas, do diálogo informal e, principalmente, da observação do dia a dia das pessoas (técnica conhecida como observação participante), tendo por complementos o registro fotográfico e em áudio e a análise documental.⁶

Praticamente todos os pesquisadores e pesquisadoras buscaram adentrar a esfera ou universo conceitual dos seus interlocutores, almejando produzir uma visão mais rica das perspectivas dos sujeitos com os quais interagiram no processo de investigação etnográfica. Para além de entrevistas pontuais, conversas e observações acerca dos temas previstos no roteiro básico comum (RBC), sobre o qual falaremos mais à frente, as rotinas de pesquisa dos antropólogos incluíram múltiplos espaços e modalidades de acompanhamento e participação. A própria natureza da investigação exigia a realização de um estudo *multissituado*, ou seja, que fossem incluídas outras unidades de observação dentro da área ou campo de análise, e não apenas a comunidade indígena local com a qual tinham por meta interagir.

Neste capítulo, utilizamos o termo *etnografia* com três significados: 1) como olhar etnográfico: para indicar uma maneira particular de olhar a diversidade social e cultural; 2) como prática de campo: para indicar o conjunto das técnicas e procedimentos que constituem o processo de etnografar uma dada situação sociocultural; 3) como produto: para indicar os diferentes estilos ou gêneros de escrita ou narrativa etnográfica. A etnografia como produto traz mais do que os dados produzidos em campo. Também conhecida como *descrição etnográfica*, ela contém a interpretação desses dados e sofre a influência da confrontação entre os postulados teóricos e as evidências empíricas obtidas no processo etnográfico. A etnografia – seja como olhar, processo ou produto – é mais do que um procedimento técnico ou acadêmico, é uma atividade fundamentalmente política, pois dela emergem significados que podem gerar, viabilizar e, eventualmente, desconstruir analiticamente, por exemplo, ações de instâncias ou dispositivos de poder que entram em jogo nos arranjos sociais – governamentais ou não governamentais. Os antropólogos compreendem

possivelmente melhor que outros cientistas sociais a estreita relação entre conhecer e dominar no processo de constituição de uma hegemonia colonial.⁷

A ideia de estabelecer um RBC⁸ que orientasse o processo etnográfico dos sete estudos de caso surgiu em decorrência de vários fatores. Em primeiro lugar, mencionamos as expectativas em relação ao resultado global da pesquisa, ou seja, esperávamos que os estudos etnográficos oferecessem informações qualitativas capazes de orientar possíveis ajustes no PBF direcionado a povos indígenas e que, com base neles, pudessem ser gerados elementos teóricos, metodológicos e operacionais que permitissem adequar o funcionamento do programa às características próprias dos sujeitos de direito que pretende promover.

Outro fator indutor dessa ideia deriva da constatação de que são sete estudos de caso que tiveram em comum, como tema e como problema concreto, os efeitos das transferências monetárias do PBF. Entretanto, foram realizados em TIs específicas, ou seja, em sete unidades de observação distintas, com diferentes povos indígenas em diferentes situações de interação sociocultural com a sociedade regional e por somente um pesquisador ou pesquisadora. Considerando que, mais além das avaliações individuais e específicas, estava o objetivo de discutir e comparar os achados das pesquisas etnográficas, de forma a alcançar níveis de generalização que permitissem promover os ajustes necessários no programa, ou nos seus componentes e logística quando se tratasse de *beneficiários* pertencentes a povos indígenas, era evidente a necessidade de haver um roteiro básico de questões orientadoras do observar, escutar e escrever.

Por fim, considerou-se que, além das especificidades em formação e experiência de vida e de pesquisa, cada um dos pesquisadores e pesquisadoras iria confrontar-se em campo com realidades em vários aspectos bastante diversas. Na hipótese de que isso pudesse gerar diferentes priorizações ou ênfases na geração de dados, e na forma e no conteúdo dos seus respectivos relatos etnográficos – dificultando ou até inviabilizando o objetivo de discutir comparativamente e de generalizar os achados das pesquisas etnográficas –, ter um roteiro básico comum era necessário e imprescindível.

Supunha-se ainda ser necessário uma ampliação do horizonte ou do campo sociológico de análise para além das fronteiras familiares e da comunidade local, com o objetivo de alcançar a diversidade de espaços, estruturas, sujeitos, significados e práticas sociais (e políticas) envolvidos no (aparentemente simples ato de) receber/gastar o dinheiro, e de entender certos efeitos e limitações da ação do programa na população prioritária do estudo. A noção de redes sociais se mostrou uma boa ferramenta de trabalho. Auxiliou na produção e na interpretação de dados e informações, iluminou vínculos entre pessoas e grupos de pessoas, fossem elas indígenas ou não indígenas, e o papel de agentes mediadores desempenhado por indivíduos e grupos sociais. Colocou em evidência relações de poder e hierarquia,

relações de tipo compadrio e patrão-cliente, e relações entre o sistema institucional e estruturas não institucionais e intersticiais. A noção de assimetrias (ou de relações assimétricas) surgiu como um complemento necessário à anterior, por revelar e ajudar na caracterização de determinadas situações ou processos socioculturais. A adoção dessas ferramentas teórico-metodológicas exigiu dos pesquisadores e pesquisadoras muita atenção aos relatos sobre a vida e o destino concreto de pessoas, famílias e grupos familiares, além da observação empírica de relações e processos sociais.⁹

Olhar criticamente o conceito de *família* do PBF, verificando sua aderência aos contextos locais de significado, especialmente no campo das relações de parentesco, e identificar os efeitos gerados no acesso dos indígenas ao recurso financeiro constituíram pontos importantes a serem considerados.¹⁰ Da mesma forma, o conceito de residência, utilizado de maneira universalizante pelo programa, nem sempre se ajustava ao modo de vida e à perspectiva cultural dos indígenas. Por fim, em se verificando haver um descompasso entre os conceitos utilizados pelo MDS e os utilizados pelos indígenas, entendia-se ser importante identificar e compreender como essa situação era manejada social e culturalmente pelos indígenas, que artifícios eram empregados por eles nas situações concretas, visando a garantir seu acesso ao recurso financeiro. A noção de *adaptação criativa*, bastante útil para entender os processos, foi utilizada aqui para referir-se aos processos por intermédio dos quais atores específicos e redes de atores produzem ou coproduzem seus mundos sociais interpessoais e coletivos, retrabalhando repertórios culturais existentes ou conduta aprendida. Ou, ainda, às muitas maneiras pelas quais as pessoas improvisam e experimentam com velhos e novos conhecimentos e experiências, reagindo com imaginação às circunstâncias encontradas (Long, 2007). Essa noção refere-se à relação ativa e criadora da ação humana com o mundo (Bourdieu & Wacquant, 2005).¹¹

Disposição semelhante teve de ser adotada em relação ao conceito de *comunidade*. Verificou-se que chegar a campo com uma definição mais flexível ajudaria a perceber se o PBF, e o acesso ao recurso monetário em particular, estavam tendo efeitos no mundo indígena além dos limites da unidade familiar básica (mulher, marido e filhos e filhas) e sua parentela próxima (grupo de aliança local). Supunha-se que, em alguns casos, os efeitos poderiam estar ocorrendo numa região mais ampla do que a da aldeia ou mesmo da TI, ou ainda se manifestando para lá da fronteira nacional brasileira.

Na elaboração do roteiro foi levado em consideração que o foco dos sete estudos deveria estar na maneira como o programa é operacionalizado, percebido e utilizado pelos/pelas indígenas, e nos efeitos sociais, culturais, políticos e econômicos gerados ou desencadeados pelo recebimento (e não recebimento) das transferências monetárias do PBF. Como veremos mais adiante, o dinheiro que chega às famílias

indígenas é representado de diferentes maneiras pelas pessoas, adquire múltiplos significados, escapando da lógica da visão puramente economicista. A origem, sua utilidade e finalidades, os riscos, as dificuldades que traz, as possibilidades que abre, entre outras questões, irão aparecer na existência cotidiana aqui e acolá, em discursos e nas práticas sociais dos sujeitos, algumas mostrando compreensões provavelmente de serem pensadas nos gabinetes da burocracia e das ciências sociais acadêmicas.

Vários fatores intervieram na rotina da investigação inicialmente estabelecida, influenciando tanto no trabalho em campo, quanto na organização, análise e interpretação dos dados. Citamos, como exemplo, os estilos pessoais e a diferente formação acadêmica dos pesquisadores e pesquisadoras, sua experiência com pesquisas de avaliação de políticas públicas e o contexto sociocultural e político que cada um encontrou e enfrentou no campo para efetivar os objetivos do trabalho. Também influíram as diferentes estratégias dos pesquisadores e pesquisadoras para aplicar as técnicas qualitativas de investigação, diante da situação inevitável de dissimetria (Bourdieu, 2011) ligada à distância sociocultural que perpassa e marca a relação de pesquisa. Vários relataram resistências político-culturais da parte tanto de indígenas quanto de agentes sociais não indígenas, inclusive de pessoas localmente envolvidas na implementação do programa, influenciando a obtenção dos dados almejados. Além das dificuldades de comunicação decorrentes da falta de domínio do idioma indígena por parte de alguns pesquisadores e pesquisadoras, no caso da TI Barra Velha (BA), a pesquisadora se deparou com a resistência dos seus interlocutores indígenas para falar na presença do gravador ligado. É sempre bom lembrar que a relação entre o sujeito pesquisador e sujeitos pesquisados é fundamentalmente, e apesar de tudo, uma relação social e intersubjetiva que exerce efeitos sobre o processo e o produto etnográfico.

Análise dos achados

Num esforço de síntese, a seguir comentaremos os principais achados do trabalho de campo, segundo a divisão temática estabelecida por ocasião da elaboração do RBC.

Percepções e significados acerca do PBF

A proposta de repasse de recursos financeiros pelo programa é bem aceita pela população. Há uma forte associação desses recursos com a parcela infantil e jovem da população, como sendo o dinheiro “das crianças”, devendo ser destinado prioritariamente a dar-lhes condições para frequentar a escola. É percebido também

como um dinheiro destinado às mulheres, para que fiquem responsáveis por esse objetivo, e a outros associados ao bem-estar das crianças.

A pesquisa também aponta para um baixo conhecimento da população indígena em geral sobre o PBF. No plano discursivo, não foram encontradas pessoas que pudessem definir, descrever e explicar o programa – seus objetivos, regras, procedimentos, como obter ajuda para a resolução de problemas no percurso que vai do cadastramento ao saque do recurso financeiro etc. – nos mesmos moldes como ele é compreendido, descrito e explicado pelos seus operadores, por exemplo, no MDS em Brasília, ou expresso nos textos dos manuais e documentos oficiais. Mas esse fato não significa que as pessoas não tenham suas explicações e que, no dia a dia, não busquem se comportar de forma a garantir a continuidade do acesso ao recurso, o que poderá ser mais bem compreendido nas próximas seções.

O processo investigativo também revelou que há diferentes níveis de conhecimento dentro das comunidades sobre a relação do recurso financeiro e o MDS e outros âmbitos do governo federal. Foi até mesmo identificada certa discrepância entre as famílias em relação ao papel das lotéricas e dos comerciantes na operacionalização da rede de atores sociais constituída para garantir-lhes o acesso aos recursos financeiros e aos direitos básicos, especialmente à saúde e à educação escolar. Algumas vezes esses comerciantes eram representados como agentes centrais e decisores para o acesso das famílias indígenas aos recursos e serviços públicos. Compreende-se que haja limitações na capacidade humana, individual e coletiva, para conhecer ou até imaginar o conjunto das causas de um dado acontecimento e as consequências que se desdobram e se ramificam das decisões, atos ou atividades dos sujeitos. Mas nas situações aqui tratadas, a explicação para o problema da compreensão deve ser buscada no tipo de integração social que se dá, no plano local, de favores e dependências, que produz e reproduz significados e relações sociais naturalizadas ao longo do tempo. Tentar compreender essa *confusão* pressupõe a incorporação, no quadro explicativo, da análise do tipo de interação face a face e das práticas recíprocas de busca de autonomia e dependência entre os atores e coletividades em cena, especialmente entre os indígenas e os comerciantes e agentes públicos. Como veremos mais à frente, essa situação também é fruto da forma como vêm operando contextualmente os agentes responsáveis locais dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

Cabe ainda registrar a crítica generalizada sobre o valor do benefício recebido: a população indígena o considerava insuficiente. Essa crítica, mais acentuada por parte das famílias com grande quantidade de filhos, às vezes era difusa, ora dirigida ao “governo”, ora a “Brasília”.

Cadastro Único

Há pouco conhecimento disseminado entre a população sobre o que é o CadÚnico e sobre o fato de que ele é a porta de entrada para outras políticas além do PBF. Parece estar ocorrendo, no mínimo, uma falha na forma de repasse de informação sobre o programa e o cadastro. É provável que as unidades do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que estão em contato direto com a população não estejam priorizando o assunto.

A exigência demasiadamente rígida de documentação feita pelos agentes locais do PBF está comprometendo o acesso da população ao programa. No Alto Rio Negro, como em outras TIs, não é aceito o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani) para credenciar a pessoa a ter acesso ao cadastro. São exigidos documentos que, para o contexto local, criam barreiras em vez de facilitar o acesso aos benefícios do programa.

A análise de um desses casos, com auxílio da Senarc, permitiu à pesquisadora que trabalhou na TI Takuaraty/Yvykuarusu (MT) identificar uma discrepância entre a renda que constava no cadastro e a que a família afirmava ter declarado. Como não se trata de um episódio isolado, caberia verificar se os operadores locais do CadÚnico, em alguma medida, estão exorbitando de suas atribuições, violando o direito à declaração autônoma dos beneficiários, e tomar as medidas cabíveis para que não ocorra mais esse tipo de abuso.

Condicionalidades

Os relatos são diversos, não sendo possível construir um quadro amplo e profundo da perspectiva indígena sobre as condicionalidades do PBF. Mas o que se depreende deles é que o tema é desigualmente compreendido pela população. Constata-se, também, que a compreensão além de desigual é dinâmica. Decorre do aprendizado, que, infelizmente, às vezes, tem consequências bem desagradáveis. Ao não serem atendidas as condicionalidades, ou se a informação relativa ao cumprimento das condicionalidades não foi inserida no sistema de informações do PBF no prazo certo, o benefício é bloqueado. A pessoa, então, tem de buscar se informar por que isso ocorreu. O bloqueio do recurso, por menor que seja, para uma família de baixíssima renda, vai fazer a diferença.

A obrigatoriedade de frequência escolar foi questionada em praticamente todas as TIs investigadas. Diversas dificuldades operacionais foram mencionadas para cumprir essa condicionante, como, por exemplo, a ausência de um sistema de registro e acompanhamento eficiente e a falta de entendimento dos operadores locais em relação aos recursos ou condições estruturais necessários para as crianças frequentarem a escola e terem um aproveitamento satisfatório. Foram citados também os problemas de transporte, de pessoal qualificado e interessado e com

frequência regular (nos referimos a professores); a falta de adequação de alguns estabelecimentos de ensino (escola e salas) aos padrões culturais locais e às condições ambientais/climáticas. Há ainda problemas com a merenda que chega às escolas: atraso na entrega, quantidade insuficiente, baixa qualidade e falta de segurança de consumo – em alguns casos em visível estado de deterioração.

De diferentes maneiras ficou evidente que é necessário haver uma avaliação da situação do sistema local de atenção à saúde da população, e em particular do atendimento às exigências do programa, como ações de monitoramento do adequado desenvolvimento das crianças, vacinação, pré-natal e atenção à saúde materno-infantil. O fluxo de informações sobre as condicionalidades de saúde parece não ter alcançado ainda o objetivo estabelecido, ou seja, não alimenta ações para corrigir as deficiências e vulnerabilidades constatadas na população investigada, no que concerne à vigilância de seu estado alimentar-nutricional e de saúde integral. Esse quadro acaba corroborando a visão expressa na maioria dos relatos: a de que as condicionalidades são uma “tarefa” ou um “pedágio”, em muitos casos algo bastante oneroso que os beneficiários têm de realizar ou pagar para viabilizar e garantir a continuidade do acesso ao benefício. Nas TIs Dourados, Alto Rio Negro, Takuaraty/Yvykuarusu e Parabubure, houve reclamações graves sobre o sistema de saúde, a qualidade dos serviços prestados, entre outras.

Logística de pagamento/recebimento do benefício

Em todos os relatos foi constatada a presença do *patrão* como agente-chave no acesso/recebimento do benefício financeiro. Em Porquinhos, por exemplo, a investigação concluiu que o cartão de praticamente todas as famílias estava nas mãos desse personagem. Ele é um comerciante da região que “facilita” o acesso aos locais de saque do recurso e orienta os indígenas a gastar o dinheiro nos seus estabelecimentos comerciais.

O controle sobre os cartões magnéticos, a título de garantir o pagamento da dívida contraída, é tal que as pessoas acabam alienando-se do valor que recebem ou deveriam estar recebendo de acordo com as regras de cálculo do programa. Há nesse controle um forte indício de conluio entre comerciantes e, especialmente, funcionários de estabelecimentos lotéricos. No caso destes últimos, verificou-se que alguns deles se aproveitavam das dificuldades dos indígenas de entendimento e de manuseio do cartão, para dar-lhes somente parte do valor do benefício, ou mesmo dizer-lhes que não havia nada a receber, aparentemente apropriando-se desse recurso não repassado aos indígenas. É o caso do “dinheiro desaparecido”, registrado em São Gabriel da Cachoeira.

Para sacar o benefício, os indígenas têm que se deslocar, o que leva alguns deles a relatarem que o “PBF faz as pessoas saírem da aldeia” e enfrentarem dificul-

dades de transporte e de alimentação, pressão psicológica e constrangimentos vários nos estabelecimentos onde sacam e onde gastam o recurso. No caso dos Xavante, os constrangimentos envolvem mulheres que vão com as crianças até os locais de saque e que, muitas vezes, esperam por horas na fila do caixa para serem atendidas.

Se, na TI Alto Rio Negro, a aspiração manifestada pelos indígenas, de haver uma caixa eletrônica em cada comunidade, é tecnicamente inviável na atualidade, pode-se indagar por que não instalar caixas nos distritos administrativos tradicionais de Cucui, Taracuí e Pari Cachoeira, ou onde há pelotões do exército e dispositivos de comunicação e vigilância de fronteiras. Essas medidas certamente aproximariam o programa das aspirações locais no tocante ao acesso ao benefício.

Entre os Guarani e Kaiowá da TI Takuaraty/Yvykuarusu, as dificuldades para o recebimento do benefício acabam inserindo e prendendo os indígenas em uma teia de relações das quais eles dependem, quase completamente, tanto para receber o benefício como para usufruir dele.

Utilização do benefício financeiro

Em praticamente todos os locais investigados, o discurso indígena de que o dinheiro do PBF “é para as crianças” se mostrou coerente com a destinação preferencial dada ao benefício: compra de material escolar, roupas e calçados para as crianças poderem frequentar as escolas de maneira “adequada”. Em praticamente todas as investigações, observou-se que esse direcionamento na utilização do dinheiro decorre da pressão que há sobre os pais e, especialmente, as crianças, como exigência da instituição escolar em que elas estão sendo inseridas.

Em contrapartida, também há registros em distintos locais em que o benefício é destinado para compra de alimentos, complementares ao alimento não produzido (roçado) ou obtido (caça, coleta e pesca) localmente. Para o “algo mais”, como referido em Dourados, ou um ingrediente para enriquecer a “mistura”, apreciada pelos Xavantes. Mas a depender da situação, especialmente das famílias em situação de vulnerabilidade, o recurso pode ser utilizado preferencialmente na compra de comida para suprir uma situação de carência alimentar. Essa situação ocorreu com famílias que não dispunham de um roçado próprio suficientemente produtivo, ou não recebiam uma cesta básica capaz de atender às suas necessidades.

Formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local

Não foi registrada em uma única TI a participação dos indígenas nas instâncias de controle social do programa.

A figura do patrão emerge aqui novamente, posto que não é pouco comum esse personagem ter fortes vínculos com os poderes políticos e a administração pública municipal. Trata-se de uma figura cuja persistência ao longo do tempo deriva da insuficiência e inadequação das ações do poder público nas políticas que se destinam aos povos indígenas. Sua presença é diretamente proporcional à exclusão dos indígenas e à falta de consideração de suas especificidades socioculturais e territoriais.

No caso de Dourados, vê-se que a disposição dos órgãos públicos está bastante aquém das necessidades dos moradores da TI. Há um jogo de empurra-empurra e uma clara posição política da prefeitura de não facilitar a vida dos indígenas, recusando-se a utilizar seus tratores para apoiá-los na preparação da terra dos roçados familiares e na produção autônoma. A intenção é fazer com que os indígenas adiram e deem continuidade aos arranjos de *parcerias* e aos arrendamentos de lotes aos não indígenas no interior da reserva indígena para o plantio de soja.

No Alto Rio Negro, os pesquisadores e pesquisadoras confrontaram-se com diversas situações discriminatórias contra os indígenas por parte de comerciantes, funcionários de secretarias e outras instituições municipais, como também de agentes públicos estaduais e federais, responsáveis por atender os indígenas. Esse mesmo comportamento foi identificado por praticamente todos os investigadores nos seus respectivos estudos de caso.

Acesso dos indígenas às unidades do Suas (Cras e Creas)

Os indígenas afirmam desconhecer ou saber muito pouco a respeito dos Cras e Creas, embora haja relatos de terem recorrido a essas unidades, especialmente aos Cras, para indagar o motivo do bloqueio do cartão, demandar inclusão ou buscar alguma outra informação.

Também há reclamos de que não são bem atendidos pelos funcionários dos centros. No caso do Alto Rio Negro, alguns disseram ser mais bem tratados e informados na casa lotérica do que no Cras. Outros testemunharam que se sentiram humilhados quando foram à unidade.

Atividades produtivas e comerciais locais e segurança alimentar

Em nenhum dos casos houve registro de abandono das atividades produtivas m decorrência do recebimento do benefício. Ao contrário, em alguns casos, o recurso era utilizado para potencializar a capacidade produtiva e alimentar, como na compra de material de pesca e ferramentas.

Em Dourados, o trabalho fora da TI é parte da estratégia de sobrevivência e sustentação das famílias, especialmente dos homens pais de famílias e mulheres

jovens. Na grande maioria das vezes, são trabalhos temporários em canaviais, frigoríficos etc., sem qualquer esquema de seguridade no trabalho ou seguridade social.

Questões de gênero

A titularidade do cartão em nome das mulheres não trouxe conflitos perceptíveis em nível familiar. Elas têm ficado contentes com a situação, pois podem destinar o recurso para os fins que julgam mais adequados e importantes. Em geral, tem sido direcionado para as crianças, atendendo algumas demandas delas, mas fundamentalmente provendo as condições necessárias para frequentar a escola.

O tema merece um aprofundamento para além do registro do uso do cartão. Sabe-se, por exemplo, que as mulheres Xavante têm de enfrentar alguns desafios para chegar até os pontos de saque do benefício.

Discussão e recomendações

Como na seção anterior, manteve-se a divisão temática estabelecida por ocasião da elaboração do RBC.

Percepções e significados acerca do PBF

Em praticamente todas as TIs, os indígenas demandaram ao MDS um planejamento/execução, de maneira coordenada, com as demais instituições, de ações de informação sobre o PBF. No caso da TI Parabubure (MT), por exemplo, foram constatadas graves lacunas de informação, bem como informações inconsistentes, confusas e contraditórias, ou até mesmo enganosas. Esses comunicados foram repassados aos Xavante por comerciantes, donos e funcionários de lotéricas e, também, pelos diferentes agentes públicos locais. O mesmo problema foi identificado em contextos tão distintos quanto as TIs Alto Rio Negro (AM) e Takuaraty/Yvykuarusu (MS), o que exige uma ação informativa qualificada e culturalmente adequada do MDS à população indígena sobre o funcionamento do programa, suas regras e procedimentos (CadÚnico, condicionalidades, recebimento e utilização do benefício, o papel do Cras etc.). Houve também um grande interesse por saber como acessar outros benefícios via CadÚnico. Muitas famílias não tinham conhecimento sobre o assunto ou não sabiam como e onde obter informações qualificadas.

Esse desconhecimento sobre o conjunto dos procedimentos do programa acaba por impactar também negativamente a possibilidade de controle social – dos indígenas e suas organizações locais e regionais, por exemplo, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) –, sobre a gestão local do programa

e sobre os agentes financeiros (Caixa) e comerciais (lotéricas) responsáveis por repassar o recurso financeiro às famílias. Particularmente as lotéricas têm se mostrado problemáticas na relação com as famílias beneficiárias.

Cadastro Único

Recomenda-se aos gestores do PBF que estimulem as ações de documentação da população e contribuam para que seja obtida. Foram constatados vários casos de famílias em estado de vulnerabilidade, ou com um perfil semelhante a beneficiários, que não haviam conseguido se cadastrar porque não tinham a documentação solicitada pelo programa. Esse fato ocorreu com certa frequência com mulheres, o que fez com que os maridos ficassem como titulares do cartão.

A pesquisa também pôde constatar que os funcionários e funcionárias que estavam em contato direto com a população necessitavam ser mais bem preparados para se comunicarem com os indígenas. A falta de pessoal com fluência no uso dos idiomas locais tem sido apontada como um obstáculo à compreensão entre as partes. No caso dos Guarani e Kaiowá, foi recomendada a formação de um ou dois agentes mediadores de referência selecionados entre a população Guarani e Kaiowá para orientar a população, no idioma local, em questões de documentação, informação e resolução de outros problemas. Essa recomendação pode muito bem ser expandida para o conjunto dos Cras aos quais recorram famílias indígenas, bem como para as prefeituras municipais.

Constatou-se a necessidade do MDS de insistir especialmente com os agentes públicos que estão em contato direto com a população indígena para que reconheçam e valorizem o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani), pois se trata de um documento válido para políticas públicas que tenham povos indígenas como beneficiários. O ministério deve, ainda, promover uma ampla divulgação entre os gestores e funcionários nos diferentes níveis da administração pública sobre a documentação necessária para a inscrição de famílias no CadÚnico. Como foi comentado anteriormente, até mesmo entre funcionários públicos foram encontradas inconsistência, confusão e contradição nas informações relativas ao cadastramento.

Por fim, recomenda-se que os agentes do Estado se desloquem periodicamente às aldeias para atualizar os cadastros, e que as prefeituras sejam responsabilizadas por possíveis falhas no processo, especialmente quando dificultarem a inclusão de potenciais beneficiários ou acarretarem bloqueio na transferência do recurso financeiro às famílias.

Condicionalidades

A noção de condicionalidade, como definida pelos idealizadores do programa, é algo que soa estranho às famílias indígenas em que a pesquisa foi realizada. Vários entrevistados afirmaram desconhecer as regras, e outras só tomaram conhecimento delas quando tiveram a transferência bloqueada. Há também quem questione sua aplicação, uma vez que as escolas frequentadas pelos filhos apresentam diversos tipos de problemas: o fornecimento de água (de preferência tratada) não é suficiente; as instalações estão em estado precário ou são ambientalmente inadequadas (na TI Parabubure, por exemplo, as crianças Xavante frequentam escolas incompatíveis com o clima da região, o que causa extremo desconforto térmico e impede a permanência dos alunos nas salas de aula); não há transporte adequado; faltam professores ou estes não cumprem a carga horária total exigida; os materiais escolares fornecidos não atendem às necessidades básicas e, em geral, estão desconectados da dinâmica da vida nas aldeias e do universo indígena.

Em todas as TIs, há ainda problemas com a merenda escolar, pois não é oferecida em quantidade e qualidade adequadas, apesar de o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dispor de mecanismos de gestão que autorizam a compra direta de produtos do agricultor familiar cadastrado (e também de famílias indígenas), sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Essa estratégia, além de possibilitar o fornecimento de alimentos de melhor qualidade e culturalmente mais adequados às escolas nas TIs, estimulando a produção de alimentos oriundos da agroecologia e das cadeias da sociobiodiversidade indígenas, a um custo mais baixo, tem o potencial de valorizar a produção local e constituir um fator de geração de renda adicional às famílias.

Em situação semelhante foram encontrados as instalações e os serviços de atenção à saúde a que as famílias têm acesso na sua vida cotidiana. Também foram identificados problemas de transmissão e atualização das informações de saúde via Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) e Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (Siasi), o que resultou em bloqueio na transferência do recurso do PBF a supostos descumpridores da condicionalidade de saúde.

Assim, recomenda-se ao programa que repense, junto com os beneficiários indígenas, se é possível e desejável manter esse sistema de condicionantes, que pune unilateralmente os beneficiários e desconsidera o estado atual de precarização dos serviços de saúde e de educação escolar destinados aos povos indígenas. É necessário também que o MDS tome a frente e organize um processo de discussão visando a identificar os fatores que estão dificultando a oferta de serviços de qualidade à população (educação escolar e ações de saúde) e as estratégias que necessitam ser adotadas para reverter esta situação no mais curto prazo possível. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), bem

como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), pelo papel que ambos têm para a efetivação da Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) 2012/2015, poderão ter um papel importante nesse processo em que a participação informada de representantes indígenas deve ser considerada imprescindível.

Logística de pagamento/recebimento do benefício

O acesso aos pontos de saque do recurso transferido pelo PBF foi considerado um problema em praticamente todas as TIs incluídas na pesquisa. Como vimos no caso da TI Alto Rio Negro (AM), dependendo do local de moradia da família, o deslocamento pode demandar vários dias por rios, igarapés e caminhos no meio da mata. Horas de viagem também foram mencionadas nas TIs Parabubure (MT), Porquinhos (MA) e Barra Velha (BA). A dificuldade de acesso (físico e também cultural-linguístico), em parte por omissão do Estado, é um dos principais condicionantes (o caldo de cultivo) da continuidade do sistema exploratório da patronagem. As complexidades culturais e os dilemas do desejo de consumo têm também um lugar de destaque na configuração e reprodução desse tipo de sistema, e os comerciantes (*patrões*) sabem bem disso.

O círculo vicioso de crédito/endividamento que caracteriza o *sistema de patronagem*, mascarado pela consciência social ou ideologia da ajuda e da facilitação, que, por sua vez, assegura há décadas a mais-valia dos *patrões*, foi encontrado nos vários estudos de caso operando os recursos transferidos pelo PBF. Dado o nível atual de desinformação dos indígenas sobre o programa, em várias TIs, as agências lotéricas e os comerciantes são percebidos como parte da estrutura de gestão do programa. Assim, não nos causará surpresa que se produzam em breve críticas acusando o PBF de contribuir (não intencionalmente, óbvio) com a reprodução e até mesmo a renovação (*modernização*) de sistemas e práticas de dominação e exploração das populações indígenas em nível local, apesar das boas intenções dos gestores e técnicos do programa. Estamos diante do que na teoria social é chamado de condições inimaginadas e consequências não desejadas da ação.

Recomendamos que se busque aproximar os pontos de saque dos locais onde vivem as famílias. Na TI Barra Velha (BA), por exemplo, a instalação de uma lotérica mais próxima aos limites da TI ou, alternativamente, a gratuidade do transporte para os beneficiários do PBF que precisam se deslocar da aldeia até a cidade mais próxima a fim de sacar o seu benefício são ambas ótimas opções. No caso da TI Porquinhos (MA), além de um transporte para o deslocamento dos Canela Apanyekra da aldeia até a cidade de Barra do Corda, é urgente que se pense em um local onde eles possam ficar hospedados. Na TI Takuaraty/Yvykuarusu (e em outras TIs sul do MS), é necessário oferecer aos habitantes algum tipo de

transporte coletivo gratuito. Constatou-se haver falta de alternativas de transporte, e o seu custo relativamente elevado deixam os indígenas a mercê dos *patrões*, que retêm seus cartões ou documentos pessoais quando se endividam. Na TI Alto Rio Negro, a CEF deve buscar meios para abrir uma agência com plenas atribuições na cidade de São Gabriel da Cachoeira, e o MDS deve considerar a possibilidade de implementar uma modalidade diferente de pagamento para povos indígenas, com a criação de equipes volantes. O recurso repassado às prefeituras, o denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cuja administração é (teoricamente) de responsabilidade das secretarias de Assistência Social, poderia custear parte desse sistema, desde que devidamente carimbado.

É preciso haver uma ação do MDS, em articulação com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, visando a desbaratar as redes de exploração/expropriação de indígenas, promovidas por comerciantes formal e informalmente estabelecidos nas localidades onde há saque do recurso do PBF. No caso da região de fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai (TI Takuaraty/Yvykuarusu), onde comerciantes de ambos os países estão envolvidos com a retenção de cartões, verificou-se que será necessária uma operação conjunta, envolvendo instituições de ambos os países.

Recomenda-se também uma ampla fiscalização sobre as lotéricas. Foram constatadas regras arbitrárias para sacar o benefício (por exemplo, a exigência de que os beneficiários recebam em dias fixos, obrigando-os a um gasto mensal de passagem para ir até a cidade), e a imposição de raspadinhas como troco e da compra de capa para o cartão. Também há suspeitas de apropriação de parte do recurso financeiro transferido, sob a alegação de que o PBF ou depositou menos, ou não depositou naquele mês, informação dada após o funcionário ter consultado o saldo com o cartão e a senha do beneficiário.

São necessárias também ações de informação e capacitação dos indígenas para que eles mesmos, juntamente com suas organizações, consigam fazer valer seus direitos diante dos abusos dos patrões. Por exemplo, um programa que contemple conteúdos básicos de economia financeira para famílias indígenas que o desejarem e cursos de formação de indígenas para atuarem como acompanhantes das famílias no momento do recebimento da renda transferida pelos programas sociais, especialmente no caso de idosos.

Utilização do benefício financeiro

Devem ser oferecidas aos povos indígenas condições de acesso a alguns domínios de conhecimento específicos, necessários para não serem enganados tanto no recebimento quanto no gasto do benefício. A partir do estudo de caso TI Porquinhos, sugerem-se: português (principalmente leitura e escrita), mate-

mática aplicada (principalmente contabilidade) e direitos legais, bem como um módulo sobre políticas sociais, com um destaque para o PBF (incluindo suas regras e procedimentos).

Formas de relação dos indígenas com o poder público e a sociedade local

Recomenda-se a criação ou efetivação da instância de controle social (ICS) do programa, e que, nos municípios em que há povos indígenas, seja obrigatória a participação de representação indígena.

Para a TI Dourados, além da participação informada de representante indígena na ICS, faz-se necessária a criação de um órgão de consulta à comunidade para assuntos de família. Se a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Ministério Público Federal e as lideranças da TI abrissem um diálogo para chegar a mecanismos apropriados, possivelmente se resolveria adequadamente uma série de problemas que hoje são encaminhados de forma morosa e ineficiente, dando margem a conflitos e insatisfação generalizada, além de potenciais injustiças. A essas medidas, junta-se o reconhecimento institucional dos espaços políticos nativos, isto é, das suas formas próprias de organização social e política e de tomada de decisão – um procedimento a ser aplicado ao conjunto das TIs.

No caso da TI Alto Rio Negro (AM), é preciso centralizar em um só local no município todos os serviços de atendimento às populações indígenas, relacionados ao acesso e execução do PBF no município. Esse local deve ser acessível e oferecer estrutura às famílias indígenas, dado que mulheres usualmente comparecem às unidades acompanhadas de filhos pequenos. Muito provavelmente esse tipo de encaminhamento poderia também ter efeitos positivos em outras TIs.

Acesso dos indígenas às unidades do Suas (Cras, Creas)

O MDS deve promover esforços para aproximar e adaptar as condições materiais e humanas das unidades do Sistema Único de Assistência Social (Suas) ao mundo indígena, aos diferentes modos de pensar e de se comportar dos povos indígenas com os quais se está trabalhando. Em primeiro lugar, organizando ações de capacitação específica voltadas para as equipes do PBF que estão nos municípios e se relacionam direta e indiretamente com indígenas. Durante as pesquisas de campo, muitos beneficiários se queixaram de que eram mal recebidos e mal informados, tratados com evidente má vontade e descaso, e de que os funcionários que conheciam a língua nativa do indígena, quando havia, muitas vezes se recusavam a atendê-los falando idioma distinto do português.

A contratação de pessoal com fluência na(s) língua(s) falada(s) pelos indígenas é outra medida que poderá promover efeitos positivos na relação das unidades

do Suas com as famílias indígenas. Essa demanda, mais acentuada entre as mulheres indígenas, foi apresentada em todas as TIs onde a população tem dificuldades para entender e se expressar em português.

A formação de agentes de referência é outra demanda que emergiu de várias pesquisas e que recomendamos ser incluída no plano de trabalho e no orçamento anual do MDS. Além de informar e orientar os beneficiários de cada comunidade sobre o PBF e outros programas sociais na língua indígena, eles poderiam cumprir outras funções, como verificar se os dados cadastrais estão atualizados. A existência desse agente de referência na aldeia, a exemplo do agente indígena de saúde (AIS) e do agente indígena de saneamento (Aisan), permitiria esclarecer muitas dúvidas *in loco*, evitando deslocamentos desnecessários até a cidade.

Atividades produtivas e comerciais locais e segurança alimentar

Sem dúvida, é possível afirmar que, em alguma medida, o programa tem contribuído para a sustentabilidade alimentar da população, seja viabilizando a compra direta de alimentos, seja proporcionando as condições para a aquisição de ferramentas e instrumentos a serem utilizados na geração de alimentos (especialmente nos roçados e na pesca). Entretanto, dissociado de outras ações, seus efeitos serão inevitavelmente insuficientes. É preciso ser retomada, urgentemente, a tese de que só com uma política integrada, intersetorial, será possível enfrentar os desafios da sustentabilidade alimentar entre os povos indígenas no país. No caso dos Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul, bem como dos Guarani da TI Jaraguá, em São Paulo, se não for resolvido o problema fundiário, destinando-lhes as porções de terra (territórios) demandadas, dificilmente esses povos alcançarão as desejadas autonomia e segurança alimentar unicamente com cestas básicas e transferências de renda.

A implementação de ações destinadas ao fortalecimento da denominada economia indígena emergiu como demanda em praticamente todos os locais investigados. É necessário investir nas iniciativas de produção, distribuição, consumo e comercialização de bens e serviços oriundos da sociobiodiversidade indígena local, bem como apoiar materialmente as iniciativas familiares e coletivas de produção de alimentos, com o fornecimento de instrumentos de trabalho nas roças, manejo florestal e piscicultura. As ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) culturalmente qualificada e continuada certamente têm um papel importante a cumprir, e a experiência recente mostra que é possível uma assistência técnica sensível às demandas, desejos e expectativas indígenas (Verdum, 2005, Verdum & Araujo 2010).

No caso dos Canela da TI Porquinhos (MA), a população gostaria que o MDS a auxiliasse na implementação de uma cooperativa, junto com outros povos

Timbira (Canela Ramkokamekra, Krinkatí, Krahô, Pykobjê, Parkatejê, por exemplo), para facilitar o acesso aos produtos dos *kupen* (não Timbira ou “brancos”) sem a intermediação dos *patrões*. Assim, não precisariam se deslocar à cidade para obter produtos no comércio, em especial alimentos.

Já entre os Guarani e Kaiowá da TI Dourados, o incentivo à agricultura familiar e a projetos de reflorestamento e reconstituição das matas ciliares mostrou ser a ação mais urgente a ser implementada, particularmente devido ao seu potencial efeito direto e positivo na segurança alimentar das famílias. Viabilizar planos regionais e projetos locais de gestão territorial e ambiental, para que a população possa progressivamente dispensar a cesta de alimentos, é o caminho recomendado. É necessário também tentar obter apoio das prefeituras: a situação no Mato Grosso do Sul mostrou-se emblemática do uso político de recursos públicos contra os indígenas. O maquinário poderia ser disponibilizado para que a terra fosse preparada no tempo certo, viabilizando a agricultura familiar indígena e, conseqüentemente, a sustentabilidade e soberania alimentar dessa parcela da população.

Infelizmente, em algumas TIs, a distribuição de cestas básicas é ainda uma ação necessária, mas recomenda-se rever os itens que entram na sua composição. Em praticamente todas as TIs, foi apontado o problema da qualidade de certos produtos e a inadequação de alguns itens em relação aos hábitos alimentares locais. Além de melhorar a qualidade dos produtos, deve-se adequar a quantidade ao tamanho da família. Foi observado na TI Takuaraty/Yvykuarusu (MS), por exemplo, que, em alguns casos, um tipo de cesta, com a mesma quantidade de produtos, é entregue para família de tamanhos muito diferentes (com dois até 12 membros).

Entendemos que, além de ações setoriais, promovidas pelo MDS, isoladamente ou em articulação com outros ministérios e órgãos vinculados (MDA, MS, MEC, Funai), é preciso haver uma ação conjunta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Ambas as instâncias têm um papel decisivo na solução de muitos problemas e desafios identificados na pesquisa realizada entre 2013 e 2014.

Considerações finais

É necessário e urgente que o governo promova uma discussão com a participação de lideranças e organizações indígenas, técnicos/as e pesquisadores/as visando à constituição de um subprograma Bolsa Família Indígena, com regras e procedimentos próprios, a exemplo do que ocorre no setor Saúde, e que esse subsistema específico integre o conjunto das ações sociais do MDS dirigidas aos povos indígenas. Esse processo deve transcorrer com participação e consulta aos indígenas, por meio das suas organizações e instituições próprias, para definir as

mudanças necessárias e a maneira de implantá-las. Lembramos que os investigadores e investigadoras trouxeram do campo expectativas, demandas e questionamentos dos indígenas em relação ao programa. Houve grande interesse no estudo e em seus possíveis resultados concretos para o funcionamento do PBF entre eles. Além disso, durante as consultas prévias informadas, realizadas nas comunidades antes do início do trabalho de campo, houve o compromisso institucional do MDS de apresentar os resultados da pesquisa, ao menos nas TIs onde os levantamentos foram realizados.

Notas

- ¹ Em 2008, após quatro anos de criação do PBF e sem que houvesse qualquer normatização a respeito da inclusão de famílias indígenas nesse programa, foi constatada a existência de 53.513 famílias cujos integrantes se autodeclararam indígenas, residentes em 392 municípios (Carvalho, 2010).
- ² Os estudos etnográficos foram realizados pelos seguintes antropólogos: Adriana Romano Athila – TI Rio Negro; Bruno Nogueira Guimarães – TI Porquinhos; Danielli Jatobá França – TI Jaraguá; Joceny de Deus Pinheiro – TI Barra Velha; Lydie Oiara Bonilla Jacobs – TI Takuaraty/Yvykuarusu; Othília Maria Baptista de Carvalho – TI Parabubure; Spensy Kmitta Pimentel – Reserva Indígena de Dourados. Na condição de consultor contratado pelo MDS, tive como atribuições auxiliar no planejamento e no acompanhamento das investigações de campo, e analisar e consolidar os sete estudos etnográficos. Este capítulo tem como referência principal o Relatório Final Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas (Brasil, 2016), organizado por mim e publicado pelo MDS em novembro de 2016, pouco mais de dois anos após a conclusão do estudo e da entrega e aprovação do relatório final pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (Sagi) do ministério.
- ³ O México foi o primeiro país a adotar e implantar o modelo TRC na América Latina e Caribe, com o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), de 2000, que em 2002 passou a ser chamado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades).
- ⁴ Sobre o PBF, ver Campello e Neri (2013), Castro e Modesto (2010) e Brasil (2013).
- ⁵ Conforme a portaria GM/MDS n. 246/2005, a presença de uma instância de controle social é pré-requisito para a adesão dos municípios ao PBF.
- ⁶ A observação participante é a principal técnica de campo do processo etnográfico e da produção de conhecimento na antropologia. Inclui observação e participação. Requer do investigador a disposição de mergulhar na subjetividade das vidas cotidianas na busca de sentido, como meio para compreender o que move e orienta as práticas sociais e a cotidianidade das pessoas. Requer sua familiarização com os significados culturais, valores, costumes e a estrutura social com quem convivem, buscando averiguar a racionalidade específica dos atos de indivíduos e de redes de indivíduos. Ainda, ter presente o jogo de espelhos que naturalmente é gerado na relação entre o investigador e os sujeitos estudados. Ter em mente que o conhecimento é algo

desigualmente distribuído entre as pessoas, algo relacionado à estrutura social e aos papéis dos indivíduos. Por fim, estar ciente de que nem todas as portas estarão ou serão abertas ao diálogo, e que nem todas as pessoas manifestarão igual disponibilidade de expor suas ideias e opiniões, mais ainda quando for uma entrevista gravada. A etnografia é uma técnica de campo que exige períodos mais longos que outras técnicas de pesquisa.

- ⁷ Sobre essas e outras questões relativas ao fazer etnográfico, cf. Borofsky, 2019; Carvalho, 2004; Guber, 2012; Kawulich, 2005; Laplantine, 2004; Marcus e Cushman, 2003; Nader, 1969; Pels, 1997; Pujadas I Muños, 2010; Rappaport, 2000; Schwartzman, 1993; Souza Lima e Teixeira, 2010; Velho, 1994.
- ⁸ O RBC foi estruturado em nove tópicos: Percepções e significados acerca do PBF; Atividades produtivas e comerciais locais e sua relação com segurança alimentar; Acesso dos indígenas às unidades do Sistema Único de Assistência Social – Suas (Cras e Creas); Logística de pagamento e recebimento do benefício financeiro; Utilização do benefício financeiro; Cadastro Único; Condicionalidades; PBF e questões de gênero; Formas de relacionamento dos indígenas com representantes do poder público, comerciantes, e com demais pessoas e setores da sociedade local. Foi elaborado a partir das questões elaboradas pelas diferentes secretarias e coordenações do MDS envolvidas com a implementação e a avaliação do PBF, tendo sido validado durante a oficina de trabalho realizada em setembro de 2013, em Brasília/DF, com a participação dos sete antropólogos contratados para realizar os estudos de caso.
- ⁹ Com a utilização da noção de redes sociais, queremos nos referir, ainda, às relações e intercâmbios diretos e indiretos (interpessoais, interorganizacionais e sociotécnicos), interfamiliares e interétnicos, por meio dos quais fluem – no espaço e no tempo – objetos, informações, conhecimentos, além de ideias, conceitos e noções. A história da noção de rede nas ciências sociais remonta aos escritos de Saint-Simon no século XIX (Scherer-Warren, 2005), ganha projeção em meados do século XX com os estudos desenvolvidos no âmbito da tradição da antropologia social britânica (Feldman-Bianco, 1987), e alcança um desenvolvimento bem interessante com o antropólogo norte-americano Eric Wolf, ao evidenciar as relações entre o âmbito local e as instâncias regionais, nacionais e internacionais e seus múltiplos efeitos (Wolf, 2001, 2005; Feldman-Bianco & Ribeiro, 2003).
- ¹⁰ A *família* é definida no PBF como: “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (lei n. 10.836/2004).
- ¹¹ Aos interessados em aprofundar o tema, relacionando *adaptação criativa* – entendida como capacidade de inovação e como adaptabilidade estratégica às novas exigências históricas – com processos de *etnogênese*, ver Bartolomé (2006), Herzfeld (2008), Hill (1996) e Oliveira (2004).

Referências

- BARTOLOMEÉ, M. A. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana: Estudos em Antropologia Social*, 12 (2): 39-68, 2006.
- BOROFKY, R. *An Anthropology of Anthropology: is it time to shift paradigms?* Kailua: Center for a Public Anthropology, 2019.
- BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P. (Org.). *A Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. Interés, habitus, racionalidad. In: BOURDIEU, P. & WACQUANT, L. (Orgs.). *Una Introducción a Sociología Reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2016.
- CAMPELLO, T. & NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CARVALHO, C. Uma antropologia da imagem colonial: poder e figuração entre os Manjaco da Guiné Bissau. *Anuário Antropológico/2002-2003*: 225-250, 2004.
- CARVALHO, O. M. B. *Políticas Públicas, Sustentabilidade Social e Povos Indígenas: os Xavante da terra indígena de Parabubure em Mato Grosso*, 2010. Dissertação de Mestrado, Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- CASTRO, J. A. & MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. 2 v. Brasília: Ipea, 2010.
- FELDMAN-BIANCO, B. (Org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas: métodos*. São Paulo: Global, 1987.
- FELDMAN-BIANCO, B. & RIBEIRO, G. L. (Orgs.). *Antropologia e Poder: contribuições de Eric Wolf*. Campinas, Brasília, São Paulo: Editora da Unicamp, Editora da UnB, Imesp, 2003.
- GUBER, R. *La Etnografía: método, campo e reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.
- HERZFELD, M. *Intimidade Cultural: poética social no Estado-Nação*. Lisboa: Edições 70, 2008.
- HILL, J. Introduction: ethnogenesis in the Americas, 1492-1992. In: HILL, J. (Ed.). *History, Power and Identity: ethnogenesis in the Americas, 1492-1992*. Iowa City: University of Iowa Press, 1996.
- KAWULICH, B. B. La observación participante como método de recolección de datos. *Forum Qualitative Sozialforschung, Forum Qualitative Social Research*, 6(2), 43, 2005. Disponível em: <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0502430>>. Acesso: 10 out. 2018.

- LAPLANTINE, F. *A Descrição Etnográfica*. São Paulo: Terceira Margem, 2004.
- LONG, N. *Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis, 2007.
- MARCUS, G. E. & CUSHMAN, D. E. Las etnografías como texto. In: REYNOSO, C. (Ed.). *El Surgimiento de la Antropología Posmoderna*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.
- NADER, L. Up the anthropologist: perspectives gained from studying up. In: HYMES, D. (Ed.). *Reinventing Anthropology*. New York: Random House, 1969.
- OLIVEIRA, J. P. Uma etnologia dos índios misturados? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In: OLIVEIRA, J. P. (Org.). *A Viagem de Volta: etnicidade, política e reelaboração cultural no Nordeste indígena*. Rio de Janeiro: Contra Capa, Laced, 2004.
- PELS, P. The Anthropology of colonialism: culture, history, and the emergence of Western governmentality. *Annual Review of Anthropology*, 26: 163-183, 1997.
- PUJADAS I MUÑOS, J. J. (Coord.) *Etnografía*. Barcelona: Editorial UOC, 2010.
- RAPPAPORT, J. *La Política de la Memoria: interpretación indígena de la historia en los Andes Colombianos*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2000.
- SCHERER-WARREN, I. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, L. C. & SILVEIRA, R. L. L. (Orgs.). *Redes, Sociedades e Territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.
- SCHWARTZMAN, H. B. *Ethnography in Organizations*. Newbury Park: Sage Publications, 1993.
- SOUZA LIMA, A. C. & TEIXEIRA, C. C. A antropologia da administração e da governança no Brasil: áreas temáticas ou ponto de dispersão. In: MARTINS, C. B. & DUARTE, L. F. D. (Coords.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Anpocs, 2010.
- VELHO, G. Observando o familiar. In: VELHO, G. *Individualismo e Cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- VERDUM, R. (Org.). *Assistência Técnica e Financeira para o Desenvolvimento Indígena*. Brasília, Rio de Janeiro: Nead, Contra Capa, 2005.
- VERDUM, R., ARAÚJO, A. L. O. (Org.). *Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos Povos Indígenas: o desafio da interculturalidade*. Brasília: Nead, 2010.
- WOLF, E. *Figurar el Poder: ideologías de dominación y crisis*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2001.
- WOLF, E. *A Europa e os Povos Sem História*. São Paulo: Editora da USP, 2005.