

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDOS ETNOGRÁFICOS SOBRE O  
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE  
POVOS INDÍGENAS

Contratação Pessoa Física  
Brasília, Fevereiro de 2015.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

## Sumário executivo

---

### Apresentação

Este sumário executivo apresenta uma análise sistematizada dos resultados obtidos nos estudos etnográficos sobre os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família (PBF) sobre povos indígenas residentes em sete Terras Indígenas (T.I.), a saber: Alto Rio Negro (AM), Barra Velha (BA), Dourados (MS), Jaraguá (SP), Parabubure (MT), Porquinhos (MA) e Takuaraty/Yvykuarusu (MS).<sup>1</sup>

O Programa Bolsa Família foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei no 10.386/2004, ficando sua gestão a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Ele se baseia no modelo de transferência de renda condicionada (TRC). As condicionalidades do PBF são em saúde e educação - para receber o benefício, as famílias devem manter seus filhos de 6 a 17 anos na escola e, com relação à saúde, fazer exame pré-natal e acompanhamento nutricional e de saúde da mãe e da criança, além de manter as vacinas em dia - o que lhe dá um caráter intersetorial e exige uma estreita e azeitada articulação federativa, envolvendo diferentes Ministérios, Secretarias de Estado e Secretarias municipais. O cumprimento de condicionalidades é entendido como um compromisso pela garantia de direitos básicos cuja efetivação deve ser compartilhada pelas famílias e pelo poder público. De mesmo modo, que o acesso aos serviços de saúde e de educação é condição fundamental para permitir o rompimento do ciclo da manutenção da condição de pobreza de uma geração a outra.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 896.917 pessoas se autodeclararam “indígena” no Censo 2010. Isso corresponde, aproximadamente, a 0,5% da população total do país à época. Deste total, 324.834 pessoas foram registradas como vivendo em “cidades”, e 572.083 em “áreas rurais”. De acordo com dados do MDS, em fevereiro de 2014 existiam 100.614 famílias indígenas cadastradas como beneficiárias do Programa Bolsa Família, distribuídas pelas cinco grandes regiões do país. Em uma estimativa, pode-se dizer então que, se considerado um número médio de quatro pessoas por família, algo como 44,9% famílias indígenas estariam “aptas” e recebendo o benefício do PBF em fevereiro de 2014.

1 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; e Spensy Kmitta Pimentel - Reserva Indígena de Dourados.

A expectativa é de que os resultados globais e locais da pesquisa possam ser insumos para discussão da revisão e adaptação do programa, nas três esferas de governo, possibilitando a adoção de um enfoque étnico mais integral, acolhendo no seu desenho e operacionalização as necessidades e direitos específicos destes povos, bem como sua participação informada nos processos de concepção, monitoramento e avaliação nas mudanças que se mostram necessárias, algumas urgentes.

Registre-se que, em todos os casos, o trabalho de campo da pesquisa foi antecedido de visitas realizadas por técnicos do MDS, que se reuniram com os indígenas para obtenção de anuência prévia informada. Na ocasião explicaram os objetivos da pesquisa e como ela seria realizada, em respeito ao estabelecido no decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que Promulga a Convenção n 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

## **Metodologia**

As pesquisas de campo junto aos povos indígenas foram realizadas a partir do método da etnografia e da observação participante. O trabalho de campo nas sete terras indígenas aconteceu entre os meses de setembro de 2013 a fevereiro de 2014. A pesquisa de campo tinha por objetivo produzir um relato etnográfico sobre os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) na população indígena.

Os pesquisadores foram orientados fundamentalmente para realizar uma caracterização compreensiva do processo de inserção das famílias indígenas no PBF, o que significava conhecer o ponto de vista deste ator social, levando em consideração as circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais em que isso estava ocorrendo. Para isso, a cada consultor foram proporcionadas as condições de permanência em campo num tempo mínimo de oitenta dias, para que os mesmos interagissem prioritariamente com os indivíduos e famílias indígenas beneficiárias do Programa. Buscou-se com isso estabelecer um processo de investigação onde a ação do Estado fosse vista desde abaixo, onde 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.

A metodologia da pesquisa indicava que o trabalho dos pesquisadores deveria priorizar as “percepções indígena” sobre o Programa, na prática todos eles buscaram adentrar a esfera ou universo conceitual dos seus interlocutores, almejando com isso produzir uma visão mais rica das perspectivas dos sujeitos

com os quais interagiram no processo de investigação etnográfica, acrescentando qualidade aos resultados.

Para além de entrevistas pontuais, conversas e observações acerca dos temas previstos no Roteiro Básico Comum (RBC), relatado logo à frente, as rotinas de pesquisa dos antropólogos incluíram múltiplos espaços e modalidades de acompanhamento e participação. A própria natureza das questões para investigação colocadas pelo MDS exigia dos pesquisadores a realização de um estudo multissituado, ou seja, que fossem incluídas outras unidades de observação dentro da área ou campo de análise que não só a comunidade indígena local com a qual tinham por meta interagir.

A ideia de estabelecer um RBC<sup>2</sup> para orientar o processo etnográfico nos sete estudos de caso surgiu em decorrência de vários fatores. Em primeiro lugar, a expectativa em relação ao resultado global da pesquisa, ou seja, que venham oferecer informações qualitativas capazes de orientar possível ajuste no Programa Bolsa Família (PBF) direcionado a povos indígenas; que a partir deles possam ser gerados elementos teóricos, metodológicos e operacionais que permitam adequar o funcionamento do Programa às características próprias dos sujeitos de direito que ele pretende promover.

Outro fator indutor desta ideia deriva da constatação de que são sete estudos de caso, que não obstante terem em comum, como tema e como problema concreto, os efeitos das transferências monetárias do Programa Bolsa Família, cada qual foi realizado em uma Terra Indígena específica, ou seja, em *sete unidades de observação* distintas, com diferentes povos indígenas em diferentes situações de interação sociocultural com a sociedade regional. Além disso, vale lembrar que cada um dos estudos de caso foi realizado por somente um pesquisador ou pesquisadora.

Por isso, considerando o objetivo de discutir e comparar os achados das pesquisas etnográficas, de forma a alcançar níveis de generalização que permitam promover os ajustes julgados necessários no Programa, ou nos seus componentes e logística quando se trata de “beneficiários” pertencentes a povos indígenas, era evidente a necessidade de haver um roteiro básico de questões orientadoras do *observar, escutar e escrever*, e que contemplasse as questões sobre as quais as diferentes Secretarias do MDS demandavam respostas.

2 O RBC foi estruturado em nove tópicos, quais sejam, “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.

Antes da fase de coleta de informações em campo, houve uma etapa preparatória na qual cada consultor realizou estudo bibliográfico sobre o(s) povo(s) indígenas de seu estudo de caso específico e o contexto em que estão inseridos. É importante ressaltar que a seleção dos pesquisadores de campo levou em conta a experiência anterior com etnografias e povos indígenas que cada um apresentava. Houve também uma apropriação individual de aspectos do BF, por meio da leitura de manuais, cartilhas, artigos e outros documentos fornecidos a partir do MDS, sobre o PBF e outros programas de transferência de renda condicionada.

Passado o período de campo, cada consultor elaborou um relatório final sobre seu estudo de caso, que reunidos formam um importante mosaico da situação do Bolsa Família em sete Terras Indígenas.

## Resultados

### Percepções e significados acerca do PBF

A proposta de repasse de recursos financeiro é bem aceita pela população indígena estudada. Há uma forte associação do dinheiro repassado pelo Programa com a parcela infantil e jovem da população, como sendo o dinheiro “das crianças”, devendo ser destinado prioritariamente a dar-lhes condições principalmente para frequentar a escola. Também como um dinheiro destinado às mulheres, para que fique responsável 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 – ou seja, 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 por seus operadores (MDS, secretarias estaduais e municipais), ou expresso nos manuais e documentos oficiais. Mas isso não significa que as pessoas não tenham suas explicações e que no dia-a-dia não busquem se comportar e ajam de forma a acessar e garantir a continuidade do acesso ao recurso. O processo investigativo também revelou que há diferentes níveis de conhecimento dentro das comunidades sobre a relação do recurso financeiro e o MDS e o Governo Federal. A ponto de haver sido identificada certa “confusão de compreensão” sobre o papel das lotéricas e dos comerciantes na operacionalização do programa social constituído para viabilizar uma renda mínima às famílias e o seu acesso a direitos básicos, especialmente à saúde e a uma educação escolar de qualidade. 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 ao longo do tempo. Como será exposto mais a frente, esta situação também é fruto da forma como vêm operando contextualmente os agentes responsáveis locais dos CRAS e CREAS.

Há uma crítica generalizada sobre a insuficiência do valor monetário do PBF, sobretudo das famílias com grande quantidade de filhos.

### **Cadastro Único**

Há pouco conhecimento disseminado entre a população indígena pesquisada sobre o que é o Cadastro Único (CadÚnico) e que ele é a porta de entrada para outros programas sociais além do PBF. Parece estar havendo, no mínimo, uma falha na forma de comunicação e de repasse de informação sobre o PBF e o Cadastro na ponta, que passa pela não priorização desse assunto pelas unidades do Sistema Único de Assistência Social - SUAS que estão em contato direto com a população.

A exigência demasiadamente rígida de documentação feita pelos agentes locais do PBF à população está comprometendo o acesso dessa ao Programa. Houve relatos de o RANI não ser aceito como documento que credencia a pessoa a ter acesso ao Cadastro. São exigidos documentos que para o contexto local cria mais barreiras que proporciona o acesso da população alvo aos benefícios do Programa.

### **Condicionalidades**

Os relatos sobre o tema das condicionalidades do Programa são diversos, não sendo possível chegar a construir um quadro amplo e profundo da perspectiva indígena sobre as condicionalidades. Não obstante, o que se depreende dos relatos é que o tema das condicionalidades é desigualmente compreendido por esta população. De qualquer forma, na medida em que as condicionalidades têm efeito de suspensão do desembolso do benefício, não é possível dizer que seja algo desconhecido.

A obrigatoriedade de “frequência escolar” foi questionada em praticamente todas as TIs investigadas. O cumprimento dessa condicionante aparece como tendo dificuldades operacionais, que passam pela falta de um sistema de registro e acompanhamento eficiente na escola, mas também pelo entendimento dos operadores locais de que há problemas nos recursos ou condições para as crianças frequentarem e terem um aproveitamento satisfatório da escola. Foi citado o problema transporte, de professores qualificados e interessados que tenham frequência regular e a existência de estabelecimentos de ensino (escola e salas) inadequados aos padrões culturais locais, bem como às condições ambientais/climáticas. Também problemas com a merenda que chega às escolas: baixa qualidade, quantidade insuficiente para cobrir o mês escolar, irregularidade na entrega ou não entrega, e sem “segurança de consumo” – em alguns casos em visível estado de deterioração.

De diferentes maneiras ficou evidente que é necessário haver uma avaliação específica sobre a situação do sistema local de atenção à saúde da população, e em particular do atendimento às exigências do Programa – relacionado especialmente

com a aferição de peso/altura 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 alimentam ações para corrigir as deficiências e vulnerabilidades constatadas entre a população investigada no que concerne à vigilância de seu estado alimentar-nutricional e de saúde integral. Isso acaba contribuindo ainda mais para a compreensão geral que apareceu por praticamente todos os casos investigados: 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. Em algumas das terras investigadas houve reclamações graves sobre a qualidade dos serviços prestados pelo sistema de saúde.

### **Logística de pagamento/recebimento do benefício**

Em todos os relatos foi constatada a presença do “patrão” como agente chave no acesso /recebimento do recurso financeiro destinado pelo Programa às famílias beneficiadas<sup>3</sup>. Em uma das terras investigadas verificou-se que o cartão de recebimento do benefício de praticamente todas as famílias do PBF encontrava-se nas mãos deste personagem. Em todos os casos relatados eles são comerciantes locais, que providenciam transporte (pago) para o acesso aos locais de saque do recurso do PBF, e que orientam os indígenas a gastar o dinheiro nos seus estabelecimentos comerciais.

O controle sobre os cartões, a título de garantir o pagamento da dívida contraída, é tamanho que as pessoas acabam alienando-se do valor que recebem ou deveriam estar recebendo de acordo com as regras de cálculo do Programa. Há nisso um forte indício de conluio entre comerciantes e especialmente os estabelecimentos lotéricos. No caso desses últimos, verificou-se que alguns funcionários aproveitam-se das dificuldades de entendimento e de manuseio dos indígenas do sistema de cartão magnético, para dar-lhes somente parte do valor da bolsa, ou mesmo dizer-lhes que não há nada para receber, aparentemente apropriando-se desse recurso não repassado aos indígenas. É o caso do “dinheiro desaparecido”, registrado em um dos estudos de caso.

3 A categoria “patrão” inclui vendedores ambulantes geralmente motorizados (caminhões-baú, pick-ups), comerciantes fluviais ou “regatões”, “freteiros” (ofertantes de frete em veículos, fora de qualquer regra de segurança e mínimo de conforto), agiotas e donos de pontos de comércio em áreas urbanas (ou além das fronteiras nacionais). Em alguns casos um patrão é uma espécie de agiota que empresta dinheiro a taxas de juros altas e, em troca, toma os cartões dos beneficiários, algumas vezes pegando também seus documentos. Os patrões que possuem cantina ou comércio conseguem que os “clientes” gastem seus benefícios preferencialmente junto a eles. Outros patrões são menores e mantêm menos cartões em seu poder. O patronato não se limita ao Programa Bolsa Família, havendo patrões que também sacam as aposentadorias ou auxílio-materno de seus “clientes”. Assim, o patronato surge também como uma forma de acesso ao crédito.

Para sacar o benefício, as pessoas têm de sair de suas aldeias, o que leva alguns indígenas a dizer que o “PBF faz as pessoas saírem da aldeia”, enfrentando dificuldades de transporte e de alimentação, pressão psicológica e vários constrangimentos nos estabelecimentos onde sacam e onde gastam o recurso. No caso de uma das TIs pesquisadas, os constrangimentos envolvem as mulheres e crianças, que seguem até os locais de saque com elas, que muitas vezes esperam por horas na fila do caixa para serem atendidas.

Se no caso de TIs mais distantes de centros urbanos e de fronteira nacional a aspiração manifesta pelos indígenas, de haver uma caixa eletrônica em cada comunidade, é algo tecnicamente inviável na atualidade, porque não instalar caixas nos “distritos” administrativos ou onde há dispositivos de comunicação a serviço do exército e da vigilância de fronteiras? Isso certamente aproximaria o Programa das aspirações locais no tocante ao acesso ao benefício.

Como assinalado por um dos pesquisadores, as dificuldades para o recebimento do benefício acabam inserindo e prendendo os indígenas em uma teia de relações das quais eles dependem quase que completamente, tanto para poder receber como para “usufruir” do benefício.

### **Utilização do benefício financeiro**

Coerente com o discurso de que o dinheiro do PBF é “para as crianças”, nos estudos de caso isso encontra materialidade na compra preferencial 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 recurso decorre da pressão que há sobre os pais e, especialmente, as crianças, como exigência do ambiente escolar em que as últimas estão sendo inseridas.

Também há registros de destinação para compra de alimentos, complementares ao alimento não produzido (roçado) ou obtido (caça, coleta e pesca) localmente. O “algo mais”, como referido em uma das TIs; ou um ingrediente para enriquecer a “mistura”, apreciada por outros indígenas. Mas a depender da situação, especialmente das famílias em situação de vulnerabilidade, o recurso pode ser utilizado preferencialmente na compra de comida. Isso ocorre nas situações em que a família não tem um roçado suficientemente produtivo, nem recebeu cesta básica compatível com o tamanho da família.

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

Não foi registrada em nenhuma Terra Indígena a participação dos indígenas nas instâncias de Controle Social do Programa.



A figura do “patrão” emerge aqui novamente, posto que não incomum esse personagem tem 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 suas ações e políticas que se destinam aos povos indígenas. Sua presença é diretamente proporcional à exclusão dos indígenas e à não consideração de suas especificidades socioculturais e territoriais.

Em uma das TIs, vê-se que a disposição dos órgãos públicos está bastante aquém da necessidade dos indígenas moradores da TI. Há morosidade no atendimento ou mesmo uma clara posição política de não “facilitar a vida” dos indígenas (como o caso relatado dos tratores sob administração municipal indispensáveis à preparação da terra dos roçados familiares indígenas) e dar continuidade aos arranjos estabelecidos (por exemplo, das “parcerias” ou arrendamentos de lotes para plantio de soja na reserva indígena) que representam maiores vantagens para não indígenas.

Quase todos os trabalhos de campo relataram diversas situações discriminatórias contra os indígenas de parte de comerciantes, funcionários de Secretarias e outras instituições municipais, como também agentes públicos estaduais e federais, responsáveis por atender os indígenas em cidades próximas.

### **Acesso dos indígenas às unidades do SUAS (CRAS, CREAS)**

Os indígenas dizem que ou não sabem da existência, ou sabem muito pouco a respeito dos CRAS e CREAS, embora haja relatos de terem recorrido até estas unidades, especialmente aos CRAS, para saber do motivo do bloqueio do cartão ou buscar alguma outra informação ou demanda de inclusão a benefícios.

Também há reclamações de que não são bem atendidos e tratados pelos funcionários. No caso de uma TI, alguns se dizem mais “bem tratados” e “informados” na Lotérica do que no CRAS – embora isso não aconteça de maneira desinteressada. Outros testemunharam terem se sentido “humilhado” quando foram no CRAS. Alguns indígenas alternam e confundem, nos mesmo relatos, o CRAS, o CadÚnico e a casa lotérica.

Novamente não foi registrado participação nas instâncias de Controle Social, nem conhecimento da existência de qualquer mecanismo de participação e fiscalização comunitária na gestão municipal do PBF. A população desconhece isso.

### **Atividades produtivas e comerciais locais e Segurança Alimentar**

Em nenhum dos casos houve registro de abandono das atividades produtivas devido ao recebimento do PBF. Ao contrário, em alguns casos ele é utilizado para potencializar a capacidade produtiva e alimentar, como na compra de material de pesca e ferramentas.

O trabalho fora da TI (em um dos casos estudados) tem se constituído parte da estratégia de sustentação das famílias, especialmente dos homens pais de famílias, mas também das mulheres jovens, sendo na grande maioria dos casos, trabalhos temporários e 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 intrafamiliar. Elas relatam estar contentes com a situação, pois podem destinar o recurso para fins que julgam os mais adequados e importantes. Em geral têm sido direcionados para as crianças, atendendo algumas demanda dessas, mas fundamentalmente provendo as condições necessárias para que frequentem a escola, como visto anteriormente.

O tema merece um aprofundamento que vá para além do registro do uso do cartão, veja, por exemplo, os desafios que algumas mulheres têm de enfrentar para chegar até os pontos de saque do recurso.

## **Discussão e Recomendações**

### **Percepções e significados acerca do PBF**

Em praticamente todas as Terras Indígenas os indígenas demandam do MDS para que planeje e execute, de maneira coordenada com as demais instituições, ações de informação sobre o PBF. Em um caso, a título de exemplo, foram constatadas graves lacunas de informação entre a população, bem como de informação inconsistente, confusas e contraditórias, ou informações enganosas repassadas aos indígenas por comerciantes, donos e funcionários de lotéricas e mesmo pelos diferentes agentes públicos locais. O mesmo problema foi identificado em contextos distintos, o que exige uma ação informativa qualificada e culturalmente informada do MDS à população indígena sobre o funcionamento do Programa, suas regras e procedimentos (CadÚnico, condicionalidades, recebimento e utilização do Bolsa Família, o papel do CRAS etc.). Houve também um grande interesse por saber como acessar outros benefícios via CadÚnico. Muitas famílias não tinham conhecimento disso ou não sabiam como e onde obter informações qualificadas a seu respeito.

Esse desconhecimento sobre regras e o conjunto dos procedimentos do programa acaba por impactar também negativamente na possibilidade de controle social - dos indígenas e suas organizações locais e regionais - sobre a gestão local do Programa e sobre os agentes financeiros (CEF) 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 e contribuam com as ações de acesso a documentação desta população indígena. Foram constatados vários casos de famílias em estado de vulnerabilidade, ou com um perfil semelhante a beneficiários, que não conseguiram se cadastrar porque não tinham a documentação mínima solicitada pelo Programa. Isso apareceu com certa recorrência no caso das mulheres, fazendo com que os maridos ficassem como os titulares do cartão. Em uma das TIs, p.e., eles desconheciam o funcionamento do Cadastro Único, acreditando que a ficha preenchida tinha como única finalidade garantir o cartão Bolsa Família.

A pesquisa também pôde constatar que os/as funcionários/as que estão em contato direto com a população na ponta necessitam ser mais bem preparados para se relacionar e comunicar-se com os indígenas como por exemplo, nos Centros de Referência (CRAS) e nas Prefeituras municipais. A falta de pessoal com fluência no uso do idioma indígena tem sido apontada como um obstáculo à comunicação e compreensão de ambas as partes. Uma das consultoras recomenda a formação de um ou dois agentes de referência da etnia para as questões de documentação que possam orientar a população e organizar ações de informação na língua, regularmente. Esta recomendação poderia ser expandida para o conjunto dos CRAS aos quais famílias indígenas recorram. A mesma recomendação cabe às prefeituras municipais.

Recomenda-se ao MDS que faça gestões no sentido de revalorizar o Registro Administrativo de Nascimento do Indígena (RANI), como um documento válido e necessário para políticas públicas que tenham povos indígenas como beneficiários. Ainda, que seja feita uma ampla divulgação entre os gestores e funcionários nas diferentes esferas da administração pública sobre a documentação necessária para o cadastramento de famílias no Cadastro Único de Programas Sociais. Como foi referido acima, mesmo entre servidores públicos foram encontradas inconsistência, confusão e contradição na informação relativa à documentação necessária para inclusão no CadÚnico.

Por fim, recomenda-se que os agentes do Estado desloquem-se periodicamente às aldeias para atualizar os cadastros, e que as prefeituras sejam responsabilizadas por possíveis falhas de cadastramento, especialmente quando isso implicar em não inclusão de potenciais beneficiários e a ocorrência de bloqueio na transferência do recurso financeiro às famílias.

### **Condicionalidades**

A noção de “condicionalidade”, como definida pelos idealizadores do PBF, é algo que soa estranho às famílias indígenas onde a pesquisa foi realizada. Vários entrevistados afirmaram desconhecer tal regra, e outras só tomaram conhecimento quando tiveram a transferência bloqueada e foram informados da

causa. Há também quem questione sua aplicação, uma vez que na escola onde estão os seus filhos há problemas com o fornecimento de água (de preferência tratada); as instalações estão em estado precário ou são ambientalmente inadequadas (em um dos casos, p.e., as crianças indígenas 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 e permanente; falta professores ou estes não cumprem com a carga horária exigida; e os materiais escolares fornecidos não atende às necessidades básicas nem às demandas de conhecimento, em geral desconectados da dinâmica da vida nas aldeias e do universo indígena. Em todas as TIs há problemas com a merenda escolar, pois não é oferecida em quantidade e qualidade adequadas - isso apesar de no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) existir mecanismos de gestão e estarem abertos precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta de alimentos 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. Além de poder fornecer alimentos de melhor qualidade e culturalmente mais adequados às escolas nas Terras Indígenas, estimulando a produção de alimentos oriundos da agroecologia e das cadeias da sociobiodiversidade indígenas, a um custo mais baixo, a valorização da produção local se constituirá num fator de geração de renda adicional às famílias e a comunidade onde vivem.

Em situação semelhante foram encontradas as instalações e os serviços de atenção à saúde a que as famílias têm acesso na sua vida cotidiana. Foram identificados inclusive problemas de transmissão e atualização das informações de saúde via Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN e Sistema Avaliação da Saúde Indígena - SIASI, o que resultou em bloqueio na transmissão do recurso do PBF a supostos “descumpridores” da condicionalidade de saúde.

Assim, a recomendação a ser feita ao Programa é que repense, junto com os beneficiários indígenas, se é possível e desejado manter este sistema de condicionantes, que puni unilateralmente aos “beneficiários” e desconsidera o estado atual de precarização dos serviços de saúde e de educação escolar destinado aos povos indígenas.

Recomenda-se que o MDS tome a frente e organize um processo de discussão visando 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), tanto quanto 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 2012/2015 (PLANSAN), julga-se que poderão ter um papel

importante nesse processo. A participação informada de representantes indígenas nesse processo 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. Em alguns casos isso pode demandar vários dias de viagem por rios, igarapés e caminhos no meio da mata. A dificuldade de acesso (físico e também cultural-linguístico), em parte por omissão do Estado a respeito, é um dos principais condicionantes (“o caldo de cultivo”) da continuidade do sistema exploratório da *patronagem*. Mas não somente, as complexidades culturais do consumo e os dilemas do desejo têm também um lugar de destaque na configuração e reprodução deste 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” que operam 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 será estranho que se produzam em breve críticas tachando o PBF de contribuir (não intencionalmente, óbvio) com a reprodução e até renovação (“modernização”) de sistemas e práticas de dominação e exploração das populações e povos indígenas em nível local, isso apesar das boas intenções dos gestores e técnicos do Programa. Isso é chamado por alguns teóricos de *as condições imaginadas e as consequências não desejadas da ação*.

A primeira recomendação que emerge dos estudos é que se busque aproximar os pontos de saque dos locais onde vivem as famílias indígenas que recebem o benefício. Em alguns casos, recomenda-se a instalação de uma lotérica mais próxima aos limites das TIs, 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. Em outros, além transporte para o deslocamento dos indígenas da aldeia até a cidade, é urgente que se pense em uma alternativa de local para que eles fiquem hospedados. Outra possibilidade seria a oferta aos habitantes das TIs do estado algum tipo de alternativa de transporte coletivo gratuito. Uma das pesquisadoras constatou que a 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. Em uma das TIs mais distantes de centros urbanos, é recomendado que a Caixa Econômica Federal (CEF) abra uma Agência com plenas atribuições na cidade mais próxima dos indígenas e que o MDS considere a implementação de modalidades diferentes de pagamento para povos indígenas, com a criação de “equipes volantes de pagamento”. O recurso repassado às prefeituras, o denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cuja gestão é (teoricamente) responsabilidades das

Secretarias de Assistência Social, bem que poderia custear parte desse sistema, desde que devidamente “carimbado”.

Recomenda-se também uma ação do MDS, em articulação com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, visando 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, onde comerciantes de ambos os países estão envolvidos com retenção de cartões, verificou-se que será necessária uma operação conjunta, envolvendo instituições brasileiras e similares daquele país.

Recomenda-se também uma ampla ação de fiscalização da ação das lotéricas. Foi constatado o estabelecimento de regras arbitrárias para o recebimento do benefício (por exemplo, a exigência de que os beneficiários recebam em dias fixos, obrigando-os a arrumar passagem todo mês para ir até a cidade) e a imposição de “raspadinhas” como troco e a compra de “capa para o cartão”. Também suspeitas de apropriação de parte do recurso financeiro transferido, sob a alegação de que o PBF ou depositou menos, ou não depositou naquele mês, isso após ser consultado o saldo com o cartão e a senha do/da beneficiário/a.

Também ações de informação e capacitação dos indígenas para que eles mesmos, juntamente com suas organizações, tenham maiores capacidades de defesa dos seus direitos frente aos 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 de idosos – pode-se nomear transitoriamente esses agentes de Agentes Indígenas de Assistência Social (AIAS).

### **Utilização do benefício financeiro**

Recomenda-se oferecer aos povos indígenas condições de acesso a alguns domínios de conhecimento específicos, necessários para não serem enganados tanto no recebimento quanto no gasto do recurso financeiro transferido. Alguns conteúdos sugeridos a partir dos estudos de caso: português (principalmente leitura e escrita), matemática aplicada (principalmente contabilidade) e direitos legais. Também incluir 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 instituição ou efetivação da *Instância de Controle Social* (ICS) do Programa, determinando que nos municípios em que há povos indígenas seja obrigatória a participação de representação indígena.

Para uma das TIs, além da participação informada de representante indígena na ICS, é recomendada a criação de um órgão de consulta à comunidade para assuntos de família. Para o consultor, se a FUNAI, o Ministério Público Federal e as lideranças da TI abrissem um diálogo para chegar a mecanismos apropriados, isso “poderia resolver adequadamente uma série de temas que hoje são encaminhados de forma morosa e ineficiente, dando margem a conflitos e insatisfação generalizada, além de potenciais injustiças”. A isso se junta 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 aplicada ao conjunto das TIs.

No caso de outra TI, recomenda-se que se determine o funcionamento em um só local para todos os serviços de atendimento relacionados ao acesso e execução do PBF nos municípios que atendam populações indígenas; e que estes locais sejam acessíveis e que ofereçam estrutura às famílias indígenas, dado que mulheres usualmente comparecem às unidades acompanhadas de filhos pequenos. Muito provavelmente esse tipo de encaminhamento tem abrangência bem maior do que simplesmente para esta TI. Para isso, faz-se necessário um levantamento específico com vistas a ajustar a distribuição dos serviços, de forma a torná-los mais acessíveis aos indígenas.

### **Acesso dos indígenas às unidades do SUAS (CRAS, CREAS)**

O MDS deve promover esforços para aproximar as unidades do SUAS do mundo indígena e dos diferentes modos de pensar e de comporta-se que aí existem. Em primeiro lugar, organizando ações de capacitação específica voltadas às equipes do PBF que estão nos municípios e se relacionam direta e indiretamente com indígenas. Durante as pesquisas de campo, muitos beneficiários se queixam que são particularmente mal recebidos, mal informados (com evidente má vontade e descaso) e que os atendentes falantes do idioma indígena, quando há, muitas vezes se recusam 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 acredita-se poder promover efeitos positivos na relação das unidades do SUAS com as famílias indígenas. Essa demanda foi apresentada por todas as TIs onde a população fala um idioma distinto e tem dificuldades para entender e se expressar no português brasileiro – isso é mais expressivo entre as mulheres indígenas.

A formação de “agentes de referência sobre o PBF” é outra demanda que emergiu de várias pesquisas e que se recomenda ser incluída no plano de trabalho 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 dos AIS e AISAN, permitiria esclarecer muitas dúvidas in loco, evitando deslocamentos desnecessários e em alguns casos, inócuos até a cidade.

### **Atividades produtivas e comerciais locais e Segurança Alimentar**

Sem dúvida, é possível dizer 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 compra de ferramentas e instrumentos que são/serão utilizados na geração de alimentos (especialmente os roçados e na pesca). Mas em si, dissociado de outras ações, seus efeitos serão inevitavelmente insuficientes para gerar uma efetiva sustentabilidade alimentar. É preciso ser retomada, e urgentemente, a tese de que só com uma política integrada, intersetorial, será possível enfrentar os desafios da segurança alimentar entre os povos indígenas no país. No caso de algumas das etnias consultadas na pesquisa, se não for resolvido o problema fundiário, destinando as porções de terra (territórios) demandadas, dificilmente elas alcançarão a desejada autonomia e segurança alimentar unicamente com cestas básicas e transferências monetárias.

Recomenda-se a implementação de ações destinadas ao fortalecimento da denominada *economia indígena*. Apoiando e fortalecendo iniciativas de produção, distribuição, consumo e comercialização de bens e serviços oriundos da sociobiodiversidade local. Também o apoio material às iniciativas familiares e coletivas de produção de alimentos, com o fornecimento de instrumentos de trabalho nas roças, manejo florestal e piscicultura. Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) culturalmente qualificada e continuada certamente tem um papel importante a cumprir, e a experiência recente mostra que é possível uma assistência técnica sensível às demandas, desejos e expectativas indígenas.

Em alguns casos foi registrado pelos indígenas que eles gostariam que o MDS os auxiliasse na implementação de uma cooperativa indígena, junto a outros grupos étnicos, como modo de terem acesso mais fácil aos produtos dos brancos e sem a intermediação dos “patrões”, e a não precisarem se deslocar à cidade para obter bens no comércio, em especial alimentos.

Já em outros grupos, 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 limitar sua necessidade pela cesta de alimentos, é o caminho recomendado. Recomenda-se que sejam feitas gestões junto às prefeituras para



que disponibilizem o maquinário para que a terra seja preparada no tempo certo, viabilizando a agricultura familiar indígena, e por consequência a sustentabilidade e soberania alimentar desta parcela da população.

Infelizmente, em algumas TIs a distribuição de cestas básicas é ainda uma ação necessária. Recomenda-se a continuidade dessa ação, mas que seja revisto os itens que entram na sua composição. Em praticamente todas as TIs foi apontado o problema da qualidade dos produtos e a inadequação de alguns itens em relação aos hábitos alimentares locais. Mas a melhoria na qualidade dos itens da cesta básica não é suficiente, há o problema da quantidade. Foi observado que em alguns casos uma mesma cesta, com a mesma quantidade de produtos, é entregue para um casal, ou um casal e dois filhos, ou uma família de 12 pessoas. Portanto, é necessário adequar a quantidade de produto ao tamanho da família.

Entende-se que além de ações setoriais, promovidas ou pelo MDS de maneira independente, ou articulado com outros ministérios e órgãos vinculados (MDA, MS, MEC, FUNAI), é necessário haver uma ação conjunta do CONSEA e da CAISAN. Ambas as instâncias tem um papel chave na solução de muitos problemas e desafios que foram identificados pelo processo de pesquisa iniciado setembro de 2013.

Por fim, sugere-se ao MDS que crie no mais breve possível um eixo ou campo de reflexão o mais participativo possível visando à constituição de um subsistema específico, um Subprograma Bolsa Família Indígena, com regras e procedimentos próprios, a exemplo do que ocorre no Setor Saúde, e que esse subsistema integre o conjunto das Ações Sociais do ministério junto aos povos indígenas. É importante que esse processo transcorra com participação e consultas aos povos indígenas, mediante as suas organizações e instituições próprias, para definir as mudanças necessárias e como implantá-las. Ressalta-se que todos os consultores trouxeram do campo expectativas, demandas e questionamentos dos indígenas em relação ao Programa. Houve grande interesse na pesquisa e nos resultados concretos que ela possa trazer no funcionamento do PBF entre eles. Além disso, durante as consultas prévias informadas, realizadas antes do início das investigações de campo, houve o compromisso institucional do MDS em retornar os resultados da pesquisa, ao menos nas TIs que foram pesquisadas, além de efetuar uma operação geral de mais informação culturalmente adequada sobre o PBF.

## **Ficha Técnica**

### **Execução da pesquisa**

Adriana Romano Athila  
Bruno Nogueira Guimarães  
Danielli Jatobá França  
Joceny de Deus Pinheiro  
Lydie Oiara Bonilla Jacobs  
Othília Maria Baptista de Carvalho  
Spensy Kmitta Pimentel  
Ricardo Verdum

### **Unidades Responsáveis**

#### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

#### **Diretor(a) de Avaliação**

Junia Valeria Quiroga da Cunha (2014)  
Alexandro Rodrigues Pinto (2015)

#### **Coordenador(a) Geral de Avaliação da Demanda**

Alexandro Rodrigues Pinto (2014)  
Luciana Monteiro Sardinha (2015)

#### **Equipe de acompanhamento da pesquisa**

Julio César Borges  
Alba Lucy Giraldo Figueroa  
Pedro Stoeckli Pires

#### **Colaboradores**

Luciana Monteiro Sardinha

#### **Secretário Executivo do MDS**

Marcelo Cardona

#### **Colaboradora**

Kátia Cristina Favilla

#### **Secretário Nacional de Renda e Cidadania**

Luis Henrique Paiva (2014)  
Helmut Schwarzer (2015)

#### **Diretor do Departamento de Benefícios**

Walter Shigueru Emura

#### **Colaboradora**

Lea Rocchi Sales

#### **Departamento de Condicionalidades**

Daniel de Aquino Ximenes

#### **Colaboradora**

Alda Lucia Monteiro de Souza

#### **Secretária Nacional de Assistência Social**

Denise Colin (2014)  
Ieda Castro (2015)

#### **Colaboradora**

Aline Guedes da Costa

#### **Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Arnoldo Anacleto Campo

#### **Colaboradora**

Celiana Nogueira Cabral dos Santos

#### **Revisão do Sumário Executivo**

Alba Lucy Giraldo Figueroa  
Alexandre Rodrigues Pinto  
Pedro Stoeckli Pires

#### **Diagramação do Sumário Executivo**

Victor Gomes de Lima

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1509 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)