

ds Silva, Frederico Augusto Barbosa; Lunelli, Isabella Cristina; Souto, Fabiano Oliveira

## Working Paper

# O Cadastro Único e a organização de políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos povos indígenas

Texto para Discussão, No. 3005

### Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* ds Silva, Frederico Augusto Barbosa; Lunelli, Isabella Cristina; Souto, Fabiano Oliveira (2024) : O Cadastro Único e a organização de políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos povos indígenas, Texto para Discussão, No. 3005, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3005-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/299210>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**3005**

**O CADASTRO ÚNICO  
E A ORGANIZAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS DOS POVOS INDÍGENAS**

**FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA  
ISABELLA CRISTINA LUNELLI  
FABIANO OLIVEIRA SOUTO**



**O CADASTRO ÚNICO  
E A ORGANIZAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A  
IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS DOS POVOS INDÍGENAS**

**FREDERICO AUGUSTO BARBOSA DA SILVA<sup>1</sup>**

**ISABELLA CRISTINA LUNELLI<sup>2</sup>**

**FABIANO OLIVEIRA SOUTO<sup>3</sup>**

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: frederico.barbosa@ipea.gov.br.

2. Pesquisadora do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob) na Disoc/Ipea. *E-mail*: isabella.lunelli@ipea.gov.br.

3. Pesquisador do Promob na Disoc/Ipea. *E-mail*: fabiano.souto@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

**Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

**Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social**

GISELE AMARAL

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2024

Silva, Frederico Augusto Barbosa da

O Cadastro Único e a organização de políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos povos indígenas / Frederico Augusto Barbosa da Silva, Isabella Cristina Lunelli, Fabiano Oliveira Souto. – Brasília, DF: Ipea, 2024.

65 p. : il., gráfs., mapas. – (Texto para Discussão ; n. 3005).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Povos Indígenas. 2. Direitos Sociais. 3. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). 4. Interculturalidade. I. Lunelli, Isabella Cristina. II. Souto, Fabiano Oliveira. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 361.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; LUNELLI, Isabella Cristina; SOUTO, Fabiano Oliveira. **O Cadastro Único e a organização de políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos povos indígenas**. Brasília, DF : Ipea, jun. 2024. 65 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3005). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3005-port>

**JEL:** H5; Z18.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.38116/td3005-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 A CONSOLIDAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO COMO SISTEMA DE INFORMAÇÕES .....	10
3 FAMÍLIAS INDÍGENAS E ESPECIFICIDADES NO CADASTRO ÚNICO .....	19
4 CONSIDERAÇÕES PARA O USO DE INQUÉRITOS E DE QUESTIONÁRIOS ADMINISTRATIVOS NA PRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS ACERCA DA POBREZA INDÍGENA.....	24
4.1 Tecnologias de poder disciplinar.....	27
4.2 Sistemas classificatórios racialistas.....	31
4.3 Os sentidos das evidências sobre pobreza indígena.....	36
5 DELINEANDO EVIDÊNCIAS NO CADASTRO ÚNICO .....	39
6 DIMENSIONANDO E CARACTERIZANDO A POBREZA INDÍGENA .....	44
7 CONCLUSÕES.....	56
REFERÊNCIAS .....	58
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR .....	62

## SINOPSE

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) foi criado em dezembro de 2001 e se transformou em instrumento central de política pública, tendo sido utilizado tanto para o Programa Bolsa Família (PBF) quanto para articular e integrar outras inúmeras ações, sejam elas federais como de outras esferas de governo. As informações do Cadastro Único para os povos indígenas são valiosas e permitem estabelecer conhecimentos importantes sobre algumas das características dessa população e, de forma singular e potencial, de cada povo, bem como elaborar estratégias de proteção e promoção de direitos individuais e coletivos desses povos. No entanto, os usos, a interpretação e a comunicação dos dados deve ser objeto de intenso debate. O discurso ordinário e familiar de senso comum, inclusive internalizado e usado por gestores públicos, produz e reproduz acriticamente vocabulário e jargão típicos acerca de um indígena genérico. Ademais, associa indígenas inscritos no Cadastro Único à representação da pobreza e, ainda, reduz as ações públicas às transferências monetárias individuais. Essas reduções ideológicas e imagéticas devem ser objeto de reflexão crítica. Além do uso instrumental do Cadastro Único e das informações produzidas, podem-se dar sentidos mais amplos e contextuais a elas, especialmente mobilizando as ideias da diversidade e da interculturalidade, quadro mais adequado para a interpretação dos dados. Nesse sentido, este texto de discussão apresenta o Cadastro Único e as informações de famílias e de povos indígenas nele contidos. A discussão central permeia a descrição do potencial informativo desse instrumento de política pública e sua capacidade de coordenar estratégias para a garantia de diferentes direitos a partir dos contextos de populações diferenciadas. Os direitos dos povos indígenas incluem a autodeterminação e a participação diante dos direitos sociais e, portanto, da deliberação sobre os modos de ação pública, o que deve respeitar e aportar subsídios que possam determinar caminhos à implementação das políticas públicas conforme as situações sociais, econômicas e culturais específicas.

**Palavras-chave:** povos indígenas; direitos sociais; Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); interculturalidade.

## ABSTRACT

The Single Registry for Social Programs of the Federal Government (Cadastro Único) was created in December 2001 and has become a central instrument of public policy, first for the Bolsa Família Program (PBF) and later serving to articulate and integrate numerous other actions, both federal and from other spheres of government. The information from Cadastro Único for Indigenous Peoples is valuable and allows for the establishment of important knowledge about some of the characteristics of the indigenous population and of each people in a singular way, as well as strategies for the protection and promotion of Indigenous Peoples. However, the uses, interpretation, and communication of the data should be the subject of intense debate. The ordinary and familiar discourse of common sense, including internalized and used by public managers, uncritically

produces, and reproduces a typical vocabulary and jargon about a generic indigenous person, associates indigenous people enrolled in Cadastro Único with the representation of poverty, and further reduces public actions to individual monetary transfers. These ideological and imagistic reductions should be the subject of critical reflection. In addition to the instrumental use of Cadastro Único and the information it produces, broader and more contextual meanings can be given to that information, especially by mobilizing the ideas of diversity and interculturality, a more appropriate interpretative framework for understanding the data. In this context, this Discussion Text presents Cadastro Único and the information regarding families and individuals from Indigenous Peoples contained therein. The central discussion permeates the description of the informative potential of this public policy instrument and its ability to coordinate strategies to guarantee different rights, based on the contexts of differentiated populations. The rights of Indigenous Peoples include self-determination and participation in the face of social rights, and therefore, in the deliberation on the methods of public action, respecting and providing subsidies that can determine paths for the implementation of public policies according to specific social, economic, and cultural situations.

**Keywords:** indigenous peoples; social rights; Single Registry of Social Programs (Cadastro Único); interculturality.

## 1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) foi criado em dezembro de 2001 e se transformou em instrumento central de política pública. Primeiro, foi utilizado para o Programa Bolsa Família (PBF). Segundo, serviu para articular e integrar outras inúmeras ações, tanto federais quanto de outras esferas de governo. De fato, ainda que esteja, em grande parte, ligado à seleção do público do PBF – e a ele esteja associado nesses últimos anos –, o Cadastro Único se apresenta como ferramenta de gestão pública capaz de organizar o acesso a inúmeras outras políticas relacionadas à garantia de direitos sociais e a iniciativas de melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

Entre suas aplicações, além de ser utilizado para a seleção do público de beneficiários de determinados programas e ações, o Cadastro Único se propõe a fazer uma caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. Circunscrevendo-se a um universo de famílias caracterizadas em situação de pobreza e extrema pobreza, mantém as informações mais abrangentes a respeito das condições de vida, como renda e escolarização; do domicílio e de seu entorno, como acesso a rede de abastecimento de água, esgoto e eletricidade. Nesse contexto, na medida em que se projeta como um referencial para a gestão de ações públicas, viabiliza que públicos específicos acessem benefícios sociais e outros programas a ele integrados, produzindo evidências. Essas evidências se prestam a diferentes usos e são úteis também para a descrição e a interpretação de situações específicas, sendo empregadas nas mais diversas funções.

Com o adiamento da realização do Censo Demográfico, nesses últimos anos, acompanhou-se um déficit de dados sobre diversos segmentos populacionais. Entre esses grupos, muitos em condições de extrema vulnerabilidade social, estava a população indígena. Esclarece-se que, em relação a essas pessoas, o censo nacional é a principal base de dados para a descrição da situação populacional. Nesse sentido, reconhecendo a imensa utilidade do Cadastro Único à organização das políticas públicas para a implementação dos direitos sociais dos indígenas, bem como as necessidades de seu progressivo aperfeiçoamento em face da diversidade étnica e da diferença cultural, este trabalho explora as potencialidades de tal cadastro como fonte de informações sobre os povos indígenas.

As informações do Cadastro Único são valiosas e permitem estabelecer conhecimentos importantes sobre algumas das características da população indígena e, inclusive, de cada povo de forma singular, além de viabilizar o desenvolvimento de estratégias de proteção e promoção desses povos. No entanto, os usos, a interpretação e a comunicação dos dados devem ser objeto de intenso debate. O senso comum que

se reproduz acriticamente, o vocabulário e o jargão típico acerca de um indígena genérico, bem como a redução do Cadastro Único à representação (ou associação) entre indígena e pobreza e, ainda, ao valor atribuído às transferências monetárias individuais, são questões a que sempre devemos nos atentar. Como se vê, além do uso instrumental desse cadastro e das informações por ele produzidas, podem-se dar sentidos mais amplos e contextuais àquelas informações, especialmente mobilizando as ideias da diversidade e da interculturalidade.

Diante desse cenário, este texto de discussão apresenta as informações a respeito de famílias e pessoas de povos indígenas contidas no Cadastro Único. A discussão central permeia a descrição do potencial informativo desse instrumento de política pública e sua capacidade de coordenar estratégias para a garantia de diferentes direitos a partir dos contextos de populações diferenciadas, por exemplo, o direito à autodeterminação em face dos direitos sociais, respeitando e aportando subsídios para que, a partir de modos próprios de vida em coletivo, esses grupos sociais possam determinar caminhos à implementação das políticas públicas agenciáveis para situações políticas e culturais específicas.<sup>1</sup>

No desenvolvimento do texto, na primeira parte, faz-se uma contextualização dos fatos e dos fundamentos normativos que convergem para a consolidação do Cadastro Único como sistema de informações. Também se apresenta uma breve imersão na literatura que trata das populações indígenas e dos instrumentos para a produção de dados ou inferências nesse recorte temático. São também demonstradas algumas características desse recurso no tocante ao cadastramento diferenciado das famílias indígenas. Na segunda parte, tecem-se predicados sobre o uso e os efeitos dos inquéritos, bem como de questionários administrativos na produção de evidências quantitativas, determinantes sobre os sentidos da pobreza indígena. Na terceira parte, são apresentados os resultados do monitoramento do acesso e da participação da população indígena, com propostas de estratégias para seu aperfeiçoamento. Após as considerações finais da pesquisa, verificam-se as referências bibliográficas.

Quanto à metodologia executada, de caráter interdisciplinar, algumas considerações são importantes. As informações quantitativas utilizadas são de 2019, pois se referem a um momento de confiabilidade dos dados.<sup>2</sup> Em que pese certo transcurso temporal

1. Para a discussão, ver SEN (2010), especialmente o capítulo 10 – *Cultura e direitos humanos*.

2. A confiabilidade aqui mencionada se refere especialmente ao período da pandemia de covid-19. Naquele cenário, a atualização das informações cadastrais foi suspensa, sendo 2019 o último ano em que as famílias foram convocadas para atualizar os dados. O processo de atualização foi retomado a partir de 2022.

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

até a efetiva publicação deste estudo, não se verifica perda na análise, uma vez que o objeto de discussão são os sentidos mais amplos e contextuais das informações, como se observará. Além disso, essa pesquisa é atual na medida em que converge para um momento no qual programas e ações públicas estão sendo avaliados e atualizados com o início da gestão do terceiro mandato do presidente Lula (2023-2026), tal como o PBF e o próprio Cadastro Único, que se depara com uma fase de reestruturação.

Tal cenário, ademais, reforça a necessidade de aprofundamento da discussão sobre esse instrumento de inferência das condições de vida das populações indígenas, isso porque são mais vulneráveis<sup>3</sup> em situações urbana ou rural e dependentes de programas sociais. Ainda, tais programas também desempenham papel fundamental para o direcionamento das políticas a essas e a outras populações que ocupam o *status* de povos e comunidades tradicionais.

Os resultados a seguir sugerem, em primeira e breve incursão pelas informações do Cadastro Único para os povos indígenas, ser possível constatar algumas dificuldades e outros tantos desafios e perplexidades. Há uma questão da generalização de transferências individuais de benefícios, conhecida em razão de sua potencialidade para a desorganização de processos produtivos entre indígenas, sobretudo de recente contato. Além do estranhamento inicial de categorias como “domicílio” e “família”, por exemplo, aparecem questões a respeito de equipamentos pouco usuais para os contextos dos diferentes povos/etnias, o que denota não apenas categorizações necessárias para a organização de instrumento de política construído para uma população maior e mais abrangente, mas também desafios diante de uma persistente dificuldade em atender a uma abordagem orientada para a diferença e para a interculturalidade.

---

3. Uma publicação recente traz abrangência conceitual interessante ao tratar de pessoas indígenas refugiadas e imigrantes: “vulnerabilidade é toda situação ou circunstância multidimensional que eleva os riscos de exposição a violência, exploração, abuso e violações dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à renda, à segurança, à assistência social e à proteção da infância. Ela se relaciona ainda com a resiliência dos indivíduos e da comunidade, e com sua capacidade para o enfrentamento das violações de direitos. No caso de pessoas indígenas refugiadas e imigrantes em solo brasileiro, a vulnerabilidade não é inerente ao fato de serem indígenas refugiados e imigrantes, mas se relaciona às situações que a ensejam, tais como a discriminação étnica e cultural, as barreiras linguísticas e de comunicação, e a fraca ou nula capacidade de produção da vida material de acordo com seus costumes e tradições” (Brasil, 2021, grifo nosso).

## 2 A CONSOLIDAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO COMO SISTEMA DE INFORMAÇÕES

A produção de informações estatísticas sistemáticas para as populações indígenas no Brasil é recente. Com alguns exemplos pontuais no período pré-democrático (antes da Constituição de 1988),<sup>4</sup> esses povos só passam a marcar presença nas estatísticas oficiais a partir de 1991, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os incluiu definitivamente no Censo Demográfico Nacional. O aprimoramento do levantamento foi marcado nos decênios seguintes, sobretudo no Censo 2010, que levou em conta o pertencimento étnico e as línguas faladas. Desafio similar é a construção de bancos de dados com informações categorizadas e comparáveis.

A inclusão ou a exclusão de quesitos, a forma como são elaborados e o sentido que lhes é dado são indicativos das preocupações e dos dilemas que caracterizam o pensamento social de uma época, assim como das pessoas que influenciam esse pensamento. Levando em consideração essa reflexão, não é trivial dizer que a elaboração de dados, informações e interpretações relaciona-se a construções sociais e produz representações a respeito de quem são os indígenas.

Os conhecimentos obtidos dos levantamentos censitários intertemporais mencionados têm ampliado a compreensão sobre a diversidade indígena, sua dinâmica populacional e sua recuperação demográfica, sua distribuição territorial e sua composição étnica, o que permite levantar hipóteses a respeito de novos processos identitários indígenas e da reconstrução de identidades. As informações revelam desafios nas áreas de educação, saúde e segurança alimentar, na medida em que as populações indígenas se recuperam gradualmente e demandam serviços e ações públicas. Ao mesmo tempo, os dados mostram que a distribuição de pessoas e povos abrange indígenas tanto em

---

4. “No recenseamento de 1872, primeiro levantamento estatístico demográfico registrado, a aplicação da categoria caboclo recaía aos indígenas e a seus descendentes como critério de descendência racial e a de pardo os descendentes da miscigenação de brancos e pretos. No Censo Demográfico de 1940, elimina-se a categoria caboclo e passa a classificar os indígenas na categoria de pardo. O Censo Demográfico de 1960, além de reproduzir a categoria pardo como sinônimo de mestiçagem, incluiu a primeira utilização da categoria índio. Contudo, essa categoria era aplicável apenas para indígenas localizados em áreas de aldeamento ou postos indígenas, permitindo a delimitação de sua distribuição geográfica (...) e a localização de aldeamentos indígenas. Constatada a inexistência de dados específicos sobre os indígenas dentro do território nacional para direcionamento de políticas públicas e atendendo a demanda de especialistas, de organismos internacionais e movimentos sociais, em 1991, o IBGE altera o critério de atribuição étnica e passa a atuar com a autodeclaração dos entrevistados, sempre que possível, incluindo a categoria de ‘indígena’ como uma das opções elencadas no quesito cor/raça” (Silva e Lunelli, 2019, p. 10).

contexto urbano quanto em territórios homologados, ou não, como *ocupação tradicional* por órgãos públicos.<sup>5</sup>

Na mesma medida, mostram como as informações podem ser usadas e como vêm contribuindo para recolocar, na agenda das políticas públicas, a emergência política de atores e de suas demandas. Desse modo, os dados dimensionam e dão visibilidade para problemas públicos trazidos pelos povos indígenas, qualificando suas demandas nas arenas de luta por direitos e garantias. Nesse sentido, é importante que se frise: “no Brasil, o mapeamento e a medição da população assumem caráter estratégico na luta por direitos territoriais e acesso a serviços públicos” (Okamoto, Antunes e Damasco, 2018, p. 23).

Ainda assim, a construção de informações e interpretações a partir de classificações segmentadas e fechadas apresentam riscos e efeitos. “Cor”, “raça” e “etnia” são categorias abertas semanticamente e indexadas a diferentes contextos históricos e discursivos. Por exemplo, ao se associar a categoria étnico-racial geral “indígena” à classificação do quesito da “cor” (aspectos fenotípicos), reforça-se no imaginário social o estereótipo de que, caso se declare indígena, o indivíduo não será branco, negro ou pardo.<sup>6</sup>

Além disso, há certa preocupação com a ausência de um Sistema Nacional de Informações de Estatísticas Oficiais interinstitucional da população indígena. Esse ponto põe à prova os esforços de busca, de forma recorrente, por informações de diferentes

---

5. Sobre isso, cabe enfatizar a questão das reconfigurações identitárias e da localização urbana de pessoas indígenas como temas políticos e administrativos que sobressaem. O reconhecimento de direitos ensejou movimentos de reconstrução identitária, sendo inúmeros os casos observados (Alcântara, 2020), e os contextos econômicos e sociais estimularam os deslocamentos dessas populações para as cidades. São questões reconhecidas, mas ainda não inteiramente internalizadas como objeto de políticas pelos órgãos indigenistas nacionais. O argumento é o de que, por causa dos recursos escassos, o órgão deve priorizar ações de proteção de indígenas nos territórios.

6. Okamoto, Antunes e Damasco (2018, p. 7) explicam o seguinte: “no censo brasileiro, os indígenas são identificados através do quesito de cor ou raça. No Censo Demográfico 1991 e 2000, esse quesito fazia parte do questionário ampliado, aplicado em uma amostra da população. A partir de 2010, passou a integrar o questionário básico, aplicado em todo universo da pesquisa, e é complementado por uma pergunta de cobertura, aplicada apenas à população residente em terras indígenas reconhecidas e homologadas. O quesito de cor ou raça inclui entre suas opções de resposta o pertencimento étnico (indígena), a origem geográfica (amarela) e dimensões fenotípicas e raciais (branca, preta e parda), ou seja, as opções de resposta permitem o acionamento de um conjunto de critérios de etnicidade não excludentes como cor e origem ou cor e etnia. O quesito de cobertura, por sua vez, tinha sua aplicação restrita às pessoas que, embora residentes em terras indígenas, não haviam assinalado a opção indígena no quesito de cor ou raça”. Ademais, destacam “a dificuldade do quesito de cor ou raça em captar a totalidade das pessoas que se consideram indígenas, conforme sugerem os 8,8% da população indígena residente no Brasil (Censo Demográfico 2010, 2012) identificada apenas através do quesito de cobertura (se considera indígena?)”.

fontes de dados,<sup>7</sup> tanto para interpretar questões específicas (necessidades de saúde, escolarização, vitimização, encarceramento indígena etc.) quanto para pensar relações entre problemas de múltiplas dimensões. Nesse contexto, as buscas realizadas ao longo da execução desta pesquisa mostraram informações contraditórias e/ou organizadas de formas muito heterogêneas.

Essa integração de dados pode ser questionada em sua adequação para registrar ações no campo indigenista, mas é pouco questionável que muitas políticas, programas e ações de governo se fortalecem com orientações mais precisas, tanto para responder a dilemas da continuidade, da revisão ou da interrupção de ações em função de informações, quanto para elaborar as dinâmicas da ação pública e de suas consequências sobre os povos indígenas. Se a positividade da presença de informações pode ser questionada como parte de dispositivos<sup>8</sup> de vigilância e controle, as ausências podem limitar a potência das ações e, inclusive, as possibilidades de democratização das políticas.

Somado a isso, com o adiamento da realização do censo nesses últimos anos, pode-se acompanhar um silenciamento de dados nacionais sobre a população indígena. Ao se utilizar do censo como a principal base para a descrição da situação demográfica da população indígena, passou-se a constar lacuna significativa na compreensão de sua realidade e suas necessidades. Nesse sentido, o Cadastro Único se faz relevante, considerando tanto sua potencial capacidade de fornecer informações e subsidiar estratégias de aprimoramento de programas e políticas para povos indígenas quanto sua possibilidade de integrar-se como instrumento à organização das políticas públicas para a implementação dos direitos sociais desses indivíduos.

---

7. A construção de um “Sistema Nacional de Informações Estatísticas Oficiais da população indígena” aparece como o “principal desafio colocado para o fornecimento de estatísticas oficiais sobre povos indígenas que atendam à agenda internacional e às demandas das organizações indígenas”, sobretudo aquele formado “a partir da ampliação do diálogo interinstitucional com os órgãos e instituições que operam a política indigenista no Brasil, no sentido de promover a interoperabilidade das bases de dados e a troca de expertise, partindo da harmonização conceitual e da construção de mecanismos de atualização mútua entre todos os participantes do sistema” (Okamoto, Antunes e Damasco, 2018, p. 28).

8. Sobre o conceito de dispositivo utilizado, citamos Agamben (2009, p. 29), para o qual dispositivo “é conjunto heterogêneo, linguísticos e não linguístico”. Articula a dimensão cognitiva (ideias, valores, ideologia, princípios etc.) com interesses e instrumentos institucionais (discursos, instituições, leis, normas, medidas, indicadores, descrições). “O dispositivo tem sempre uma função estratégica concreta e se inscreve sempre numa relação de poder. Como tal, resulta do cruzamento de relações de poder e de relações de saber” (Agamben, 2009, p. 29).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Como é facilmente notado, esse cadastro aparece atualmente como o principal “instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional” (Brasil, 2022a, art. 2, *caput*). Ao acumular diversas informações padronizadas, sua base de dados possibilita conhecer o perfil socioeconômico e a distribuição geográfica das famílias consideradas de baixa renda, viabilizando a participação dessa população em vários programas sociais que tenham como finalidade o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza. No caso das populações indígenas, a entrada se dá como “cadastramento diferenciado” – ponto sobre o qual reservamos uma breve discussão à frente.

O Cadastro Único tem por objetivo “reunir, armazenar e processar os registros administrativos dos indivíduos e das famílias de baixa renda”; “servir como base de dados para o acesso a programas sociais do governo federal”; e “ser utilizado como repositório de dados para a realização de estudos sobre seu público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social” (Brasil, 2022a, art. 2, § 2 e 3; e art. 4, de I a III). Informações como as características do domicílio e do entorno, da composição e da qualificação familiar, como nível de escolaridade, profissional e renda, compõem o universo capaz de fornecer um diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, sendo obrigatoriamente utilizadas na seleção de beneficiários de diversos programas sociais do governo federal. Nesse sentido, a base nacional do Cadastro Único poderá ser utilizada para o acesso e a integração de programas sociais do governo federal, como a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.

O Cadastro Único foi instituído em 2001,<sup>9</sup> durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e é previsto na versão atual da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Vem, desde então, suscetível a uma constante atualização normativa nos governos posteriores, como se observou durante o governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) e já no início do novo governo do presidente Lula (2023-2026). Caracteriza-se, desde sua concepção, como uma gestão compartilhada e descentralizada entre diversas instâncias federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios). No âmbito federal, com o início do

9. Criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, posteriormente substituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Durante o mandato de Jair Bolsonaro, o Decreto nº 6.135/2007 foi substituído pelo Decreto nº 11.016/2022. Recentemente, a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o PBF, alterou o art. 6-F da Loas.

novo governo Lula e após a reestruturação administrativa em 2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que foi restabelecido, voltou a ser o principal gestor responsável pelo Cadastro Único.<sup>10</sup>

O município é o ente federativo responsável pelo cadastramento de beneficiários, e, através do seu esforço, ocorre o preenchimento de formulário que responde pela alimentação da base de dados.<sup>11</sup> No entanto, além dos municípios, que executam o processo de cadastramento e atualização sistemática do Cadastro Único, bem como do MDS, que é responsável pela coordenação nacional do cadastro e pela gestão dos programas federais, também estão envolvidos os governos estaduais e a Caixa Econômica Federal (CEF). Enquanto a CEF “fornece os aplicativos de entrada e transmissão de dados, presta apoio operacional às três esferas do governo, treina e capacita os agentes de cadastramento, identifica as pessoas cadastradas, atribuindo o Número de Identificação Social (NIS) e distribui os formulários de cadastramento”,<sup>12</sup> os governos estaduais capacitam os gestores municipais, incentivam e acompanham os processos de cadastramento, bem como utilizam o Cadastro Único no âmbito de suas secretarias. Ao se estender por toda a estrutura federativa, com abrangência que se pretende nacional, essa estrutura tem permitido aprimorar a seleção de beneficiários de políticas sociais, alcançando quase a totalidade da população em situação de pobreza familiar ou individual no país (Barros, Carvalho e Mendonça, 2009).

10. Em 2007, competia ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome gerir, em âmbito nacional, o Cadastro Único, bem como expedir normas para sua gestão, coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução desses registros, além de fomentar seu uso entre outros órgãos nas diversas instâncias federativas. No início da gestão do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), redefinida a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, ficou a cargo do Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, a política nacional de desenvolvimento social, de renda de cidadania, entre outras, conforme art. 23 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

11. O cadastramento, que consiste na coleta de dados, poderia se dar tanto pela visita à residência da família quanto pelo deslocamento de um indivíduo até o local indicado pelas prefeituras. Feito, de preferência, de modo presencial, foi ampliado por causa da pandemia da covid-19, por meio da Portaria GM/MCidadania nº 368/2020, incluindo a modalidade via telefone. Já a consulta à situação cadastral passou a ser realizada também por aplicativo, por telefone ou pelo *site* do ministério responsável. No entanto, esse contexto não impediu o enfraquecimento do cadastro. Por esse motivo, em fevereiro de 2023, o MDS, a Defensoria Pública da União (DPU) e a Advocacia Geral da União (AGU) assinaram acordo judicial para a reestruturação e o fortalecimento do Cadastro Único (Brasil, 2023d).

12. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 15 set. 2023.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

A determinação do grau de vulnerabilidade socioeconômica é aferida, especialmente, pela renda mensal familiar, com base no salário mínimo vigente. O conceito de família utilizado é tido por “ampliado” ao considerar também as unipessoais (com apenas um indivíduo) e aquelas que vivem em situação de rua (sejam sozinhas, sejam com mais de um indivíduo). Para se cadastrar, em regra geral, um membro da família com idade mínima de 16 anos, preferencialmente mulher, deve comparecer à entrevista, munido de documentos obrigatórios de identificação dispostos em lei, de modo a disponibilizar informações de todos os membros da família. Uma vez caracterizado como responsável pela unidade familiar (RF),<sup>13</sup> passa a ser identificado por um NIS.

Mediante a análise das necessidades familiares, na tentativa estatal de garantir uma vida digna que atenda aos preceitos constitucionais a essa parcela populacional, por meio do sistema de informação e operacionalização do Cadastro Único, essas pessoas são incluídas em programas de assistência social e transferência de renda. Esclarece-se que a inclusão não é automática, respeitando-se os requisitos de cada programa. Conforme o quadro 1, é possível verificar os critérios de renda e os principais programas sociais vinculados ao Cadastro Único. Ressalta-se que os programas usam distintos critérios de renda.

---

13. Inicialmente, por meio da Portaria nº 678, de 1º de outubro de 2021, do Ministério da Cidadania, e posteriormente, da Portaria nº 810, de 14 de setembro de 2022, estabeleceu-se a possibilidade de cadastramento pelo representante legal (RL), na figura do responsável pela unidade familiar (RUF). O RL trata-se de “indivíduo não componente da família e não morador do domicílio, legalmente responsável por pessoas menores de 16 anos ou incapazes, e responsável por prestar as informações ao CadÚnico nos casos em que não houver morador nas condições estabelecidas”. Já RF é definido como “um dos componentes da família morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino” (Brasil, 2022b).

**QUADRO 1****Critérios de renda e principais programas e ações sociais vinculados ao Cadastro Único (2023)**

Critérios de renda	<p>Famílias que possuem renda mensal por pessoa (a soma do salário de todas as pessoas da família dividida pelo número de membros da família) de até meio salário mínimo.</p> <p>Famílias com renda mensal familiar (a soma dos salários de todas as pessoas da família) de até três salários mínimos.</p> <p>Pessoas em situação de rua (indivíduo ou família).</p> <p>Famílias com renda mensal superior a três salários são permitidas, uma vez que o cadastramento esteja de acordo com os requisitos do programa social ao qual requer acesso.</p>
Principais programas e ações sociais vinculados <sup>1</sup>	<p>Programa Bolsa Família.</p> <p>Programa Tarifa Social de Energia Elétrica.</p> <p>Benefício de Prestação Continuada (BPC).</p> <p>Programa Minha Casa, Minha Vida.</p> <p>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.</p> <p>Identidade Jovem (ID Jovem).</p> <p>Facultativo de baixa renda.</p> <p>Programa Criança Feliz.</p> <p>Isenção de taxas de inscrição em concursos públicos.</p> <p>Carteira do idoso.</p> <p>Auxílio-inclusão.</p> <p>Programa Auxílio Gás.</p> <p>Plano Progredir.</p> <p>Programa Cisternas.</p> <p>Isenções na taxa de inscrição para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).</p> <p>Sistema de Seleção Unificada (Sisu).</p> <p>Telefone Popular (Acesso Individual Classe Especial).</p> <p>Terra Brasil (PNCF).</p> <p>Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.</p> <p>Programa Nacional de Reforma Agrária.</p> <p>Crédito Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária.</p>

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Em maio de 2022, havia a previsão expressa dos seguintes programas: Programa Bolsa Verde, Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado, Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), concessão de bolsas por entidades com Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social e atuação na área da educação (CEBAS-Educação), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, Programa Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa, Projeto Dom Hélder Câmara. A lista dos principais programas e das ações sociais vinculadas está em conformidade com as informações disponibilizadas a partir de 2023. Disponível em: <https://cadunico.dataprev.gov.br/#/programas-sociais>. Acesso em: 4 out. 2023.

Contabilizam-se dezenas de programas sociais do governo federal vinculados ao Cadastro Único, os quais fazem uso das informações por ele reunidas; e estados e municípios, ao criarem programas próprios, também podem se utilizar do Cadastro Único.

Entre os programas sociais do governo federal, definitivamente é o PBF que mereceu maior destaque. Isso porque, como relatou Farias (2019, p. 77), “até 2003 o CadÚnico era mais um conjunto de formulários do que efetivamente um cadastro social”, tendo então se aprimorado na demanda do respectivo programa.

Quando criado em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132 (posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004),<sup>14</sup> o PBF previu como finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, como as previstas no Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola, Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), no Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA, Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003), no Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação, Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001) e no Programa Auxílio Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002). Por isso, quando os formuladores do PBF optam por continuar com o Cadastro Único, intensificam-se os esforços, pouco a pouco, para as soluções dos desafios identificados, entre eles a unificação do cadastramento de programas sociais.

Na prática, diante da instituição do PBF, verificou-se a necessidade de disciplinar e estabelecer requisitos para a validação das informações contidas no Cadastro Único. É nesse contexto que a inclusão dos povos indígenas encontra reforço. Com a Portaria MDS nº 360/2005, passou-se a determinar como compromisso estatal a formatação de estratégias para apoiar a inserção de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos. Assim, os povos indígenas passam, decisivamente, a incorporar, pouco a pouco, esse instrumento de política pública.

Aqui, importa esclarecer que foi o critério de autodeclaração no PBF, aplicado às informações do formulário do Cadastro Único, que incentivou atualização mais ampla das informações das famílias. Ainda, mesmo reconhecendo que “a pobreza não se manifesta exclusivamente pela renda” (Farias, 2019, p. 84), mas perante distintas faces que impõem variadas formas de desproteção e exclusão, cada programa ou ação também tende a priorizar necessidades e traçar estratégias de acesso a determinados grupos sociais específicos, como é o caso dos povos indígenas.

14. Decorrente de conversão da Medida Provisória nº 1.164, de 2023, está em vigência, atualmente, a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família; alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Loas), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revogou dispositivos da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, da Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022, e da Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.

Há inúmeras utilizações do Cadastro Único para além do PBF. Isso porque, ao correlacionar informações de renda, possibilita conhecer as condições de vida das famílias que vivem na pobreza e operacionalizar políticas sociais com base em novos indicadores específicos. Como afirmaram Barros, Carvalho e Mendonça (2009, p. 8), “embora a grande maioria das famílias cadastradas seja pobre, a pobreza de cada família tem características próprias”, de modo que podem ser assim exploradas e interpretadas, sustentando adequações e melhorias de ações e programas – do próprio Cadastro Único, inclusive. Além disso, há usos instrumentais: focalização, produção de diagnóstico para a redução da pobreza e vulnerabilidade, construção de indicadores e estratégias de monitoramento, registro administrativo para a seleção de beneficiários e embasamento para outros programas.

Para que o Cadastro Único permaneça consolidando-se como um sistema de informações confiável e garantindo a qualidade dos dados, as famílias inscritas devem atualizar as informações a cada dois anos, ou sempre que houver alguma alteração na composição familiar e/ou na renda familiar ou em qualquer um dos dados declarados no cadastro. Em regra, a falta de atualização acarreta o bloqueio ou o cancelamento de benefícios, retirando o acesso a direitos sociais.

Excepcionalmente, com o advento da pandemia da covid-19, algumas ações foram flexibilizadas. Como relatado por Paiva *et al.* (2020, p. 7), duas ações foram inicialmente anunciadas: “a ampliação dos limites de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), de modo a se reduzir sua fila de espera, hoje estimada em 1,7 milhão de famílias”; e, ainda “a distribuição de vouchers a trabalhadores informais ou autônomos que estejam dentro dos critérios de renda utilizados pelo Cadastro Único”.

Posteriormente, devido à institucionalização do Auxílio Emergencial, se, por um lado, acompanhou-se aumento do número de cadastros, por outro lado, ao se manter a suspensão dos procedimentos de gestão do PBF e do Cadastro Único, este último tornou-se desatualizado. Com isso, apesar de todo esse avanço narrado, a pandemia acarretou consequências retrógradas. Entre elas, além da suspensão temporária de cadastramento e de atualização do Cadastro Único, bem como do aumento do número de cadastros com divergências de renda e desatualizados, acompanhou-se desestruturação da rede descentralizada de atendimento às famílias no Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e perda da capacidade de articulação federativa e de orientação aos municípios e à sociedade. Somente em

meados de 2022, as famílias com cadastros desatualizados passaram a ser convocadas.<sup>15</sup> Por causa do restabelecimento do PBF, em 2023, encontra-se em reestruturação e fortalecimento o Cadastro Único, com alterações normativas. Ele também tem expandido suas potencialidades, como a recente interoperabilidade com o Cadastro de Informações Sociais (CNIS).<sup>16</sup>

### 3 FAMÍLIAS INDÍGENAS E ESPECIFICIDADES NO CADASTRO ÚNICO

Inicialmente, quanto às normativas que dispõem sobre o Cadastro Único, os povos indígenas são definidos como

aqueles descendentes de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte dela, conforme definido no art. 1º da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002<sup>17</sup> (Brasil, 2011, art. 2, inciso VI).

O caso das populações indígenas, assim como o de outros grupos sociais com demandas específicas, entra aqui com atenção especial. Como mencionado, desde quando passou a abranger populações indígenas e quilombolas, novos indivíduos

15. Nessa primeira convocação, apenas as famílias que tiveram o cadastro atualizado, pela última vez, em 2016 ou 2017 deveriam comparecer. Já as famílias que atualizaram os dados, pela última vez, em 2018 ou 2019 passaram a ser convocadas consecutivamente, conforme orientação da Instrução Normativa Conjunta MC/SENARC/SECAD nº 4, de 13 de outubro de 2022.

16. A autorização formal foi publicada na Portaria Interministerial nº 30, publicada em 10 de maio de 2023, do MDS e do Ministério da Previdência Social (MPS). “Como divulgado no Informe Cadastro Único nº 2, de 4 de maio de 2023, em junho, está prevista a implementação da etapa inicial do projeto de integração entre os dois cadastros, que é o primeiro povoamento de dados de renda identificados no CNIS diretamente no Cadastro Único, atualizando os dados do Bloco 8 – Trabalho e Remuneração. Um dos benefícios imediatos dessa ação é que a maior parte das famílias que estão na Averiguação Cadastral de Renda terão os dados regularizados, já que não haverá mais divergência de renda entre o Cadastro Único e o CNIS para quem teve os dados do CNIS incorporados” (Brasil, 2023c).

17. O Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT, ratificadas pela República Federativa do Brasil. A Convenção nº 169 da OIT, sobre povos indígenas e tribais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989; aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002; e ratificada pelo diretor-executivo da OIT, em 25 de julho de 2002. Entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. Para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos do art. 38, e promulgada em 19 de abril de 2004 – anexo LXXII, art. 1.

passaram a ser incluídos em distintos agrupamentos, totalizando quinze grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs). Esses segmentos passaram a ser identificados diretamente nos formulários do Cadastro Único.

Quanto às famílias indígenas – assim como quilombolas, ciganas e pertencentes a comunidades de terreiros –, estão agregadas como GPTEs de “origem étnica”, referindo-se “ao conjunto de famílias agrupadas de acordo com a autoconsciência de pertencerem a determinado grupo social dotado de organização territorial, política, linguística, sociocultural, econômica, e histórica própria” (Brasil, 2014, p. 15; Brasil, 2017, p. 65), conforme se verifica no quadro 2, a seguir.

**QUADRO 2**  
**GPTEs do Cadastro Único**

Origem étnica
Famílias indígenas Famílias quilombolas Famílias ciganas Famílias pertencentes a comunidades de terreiro
Relacionadas ao meio ambiente
Famílias extrativistas Famílias de pescadores artesanais Famílias ribeirinhas
Relacionadas ao meio rural
Famílias assentadas da reforma agrária Famílias acampadas Famílias de agricultores familiares Famílias beneficiárias do PNCF
Em situações conjunturais
Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura Famílias de preso do sistema carcerário Famílias de catadores de material reciclável Famílias de pessoas em situação de rua

Fontes: Brasil (2014; 2017).

Elaboração dos autores.

Essa ampliação dos GPTEs, assim como a possibilidade de um processo de cadastramento diferenciado a cada um deles, visava atender inicialmente às “demandas emergenciais dos municípios e comunidades em estado de pobreza ou conflito” (Brasil, 2014, p. 13). Processo esse que, ao longo dos anos, contou com capacitação dos entrevistadores; qualificação dos formulários; produções de materiais de apoio, como o *Guia de Cadastramento de Famílias Indígenas*; elaboração de estratégias de

busca ativa, sobretudo com a implementação do Plano Brasil Sem Miséria; e, principalmente, “diálogo com a Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, movimentos sociais representativos e órgãos federais que atuam junto a esses segmentos” (*idem, ibidem*).

Na chamada “busca ativa”, os municípios – em parcerias com outros órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, lideranças comunitárias e agentes – passaram a elaborar estratégias para identificar, localizar e incluir as famílias que cumpriam os requisitos necessários para o cadastramento, sobretudo as pertencentes a um dos GTPEs, além de atualizar os dados daquelas já cadastradas. Essa ação não apenas demandou a implementação de abordagens específicas pelos municípios, mas também um amplo planejamento de ações capazes de contemplar a diversidade populacional em seus territórios.

O *cadastro diferenciado*, como aponta a entrada para essas populações, compreende um conjunto de orientações específicas que consiste em um “processo de coleta de dados e inclusão, no CadÚnico, de informações de famílias que apresentem características socioculturais e/ou econômicas específicas que demandem formas especiais de cadastramento” (Brasil, 2011, art. 24, *caput*, e inciso II). Em outras palavras, para as famílias consideradas como GTPEs, além da prestação das informações cadastrais relativas a todas as famílias cadastradas, há também campos específicos a serem preenchidos.

Por meio da implantação do sistema operacional, na sua versão 7 (V7), iniciada ainda em 2010, e de suas contribuições a respeito da informatização dos cadastros (formulários) realizada em níveis municipais, foram ampliadas e atualizadas as informações de todos esses grupos, o que permitiu analisar o perfil socioeconômico específico ao mesmo tempo que superava limitações operacionais no nível municipal (Brasil, 2014, p. 13). Nesse contexto, ressalta-se a mobilização social sobre a necessidade da inclusão desses povos especialmente no PBF, dadas as condições de insegurança alimentar de determinadas etnias, sobretudo em áreas de conflito. Progressivamente, isso vem permitindo maior identificação e a construção de informações georreferenciadas sobre cada uma dessas comunidades.

Assim como outros grupos, foram criados campos próprios específicos, como mencionado, de marcação no formulário principal de cadastramento para as famílias indígenas. Até a implementação do sistema V7, a autodeclaração de indígenas era feita no campo de marcação *raça-cor*, tendo gerado erros, “já que algumas famílias tinham o fenótipo indígena, mas desconheciam se de fato pertenciam a alguma etnia, identificando-se indevidamente como sendo indígena” (Brasil, 2014, p. 14). A partir de

2010, as famílias que se identificam como indígena “devem informar obrigatoriamente a etnia a que pertence, além de dizer se reside ou não em terra indígena, e, em caso afirmativo, o nome da terra em que vive” (*idem, ibidem*), caso tenha conhecimento desses dados. Ao adicionar esses campos, as informações sobre as famílias indígenas foram mais bem qualificadas.

### FIGURA 1

Campos para identificação de famílias indígenas (3.01 a 3.04) do formulário principal de cadastramento

O diagrama ilustra a sequência de perguntas e opções de resposta no formulário:

- 3.01 - A família é indígena?**
  - 1 - Sim
  - 2 - Não
  - Botão: **Passe ao 3.05**
- 3.02 - A que povo indígena pertence a família?**
  - Formulário de texto com 20 divisões para digitar o nome do povo.
- 3.03 - A família reside em terra ou reserva indígena?**
  - 1 - Sim
  - 2 - Não
  - Botão: **Passe ao 3.07**
- 3.04 - Qual é o nome da terra ou reserva indígena?**
  - Formulário de texto com 20 divisões para digitar o nome da terra/reserva.
  - 2 - Não sabe
  - Botão: **Passe ao 3.07**

Fonte: Brasil (2014, p. 14).

Insta também destacar que uma das formas diferenciadas de cadastramento dos povos indígenas, definida em legislação específica, é a dispensa de apresentação de alguns documentos exigidos do público em geral, como o Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou o Título de Eleitor para o RF.<sup>18</sup> Por isso, quando analisados os documentos obrigatórios para o cadastramento dos povos indígenas, além dos mencionados, é considerada válida também a substituição pelo Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (Rani), expedido pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), nos termos do art. 24, § 3 e 4, da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Aliás, qualquer outro documento de identificação é válido, desde que previsto no formulário principal de cadastramento.

18. Em estudos etnográficos realizados a pedido do MDS, esse critério diferenciador não foi verificado. Como relatado em estudo sobre o cadastro e o acesso ao PBF, “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” (Brasil, 2015, p. 6).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Para além dessas questões práticas documentais, que tendem a atuar em parceria com as coordenações regionais da Funai, não se denotam outras especificidades maiores no que se refere às instituições sociais, econômicas, culturais e políticas conservadas pelos povos indígenas. Mesmo sendo-lhes possibilitada a distinção da população em geral, com a aplicação de um cadastramento diferenciado, há poucas diferenças na operacionalização do Cadastro Único quando tomados em consideração os povos indígenas e as particularidades culturais inerentes a cada um deles em território nacional.

Essa realidade é observada nos programas vinculados ao Cadastro Único, por exemplo, o PBF, em que as condicionantes para a transferência de recursos monetários às famílias indígenas beneficiárias são as mesmas utilizadas para a transferência às famílias não indígenas.<sup>19</sup> Isso não quer dizer que no PBF pequenas distinções para a população indígena não sejam identificadas, como a prioridade no recebimento do benefício em relação às famílias não indígenas e a dilação de prazos – de 120 para 180 dias consecutivos – para a retirada das parcelas mensais das contas bancárias (Brasil, 2023a).

Em um contexto em que 305 povos indígenas distintos interagem com a sociedade nacional, cada qual com suas especificidades culturais – inclusive suas próprias percepções de famílias e pobreza –, além de 274 línguas diferentes, é importante mencionar a homogeneidade do tratamento dispensado a esse grupo. Não há ilusão quanto às necessidades da construção de instrumentos de política, mas há uma compreensão de que pequenos ajustes, ainda que custosos e exigentes em relação a processos de capacitação de entrevistadores ou gestores de informação, seriam úteis para a formulação de ações mais específicas e adequadas às populações indígenas.

Não suficiente, em que pese o Cadastro Único ter servido como fonte para o monitoramento e a análise de diversos programas sociais, no campo da efetividade, não localizamos estudos que dessem conta do acompanhamento de resultados de forma sistemática, mediante os dados desse instrumento de forma avaliativa, ou que orientassem pesquisas a respeito das suas consequências nas experiências vividas pelos povos indígenas. Diante dessas limitações, além de reconhecermos as necessidades de padronização dos instrumentos de política pública, as dificuldades técnicas e os efeitos simbólicos na comunicação dos dados e no uso de vocabulário impróprio ao reconhecimento da diversidade étnica acabam justificando a necessidade de estudos assim.

19. Há de se destacar uma diferenciação específica na concessão do benefício referente ao PBF. Tal mudança foi estabelecida pela Portaria GM/MDS nº 341/2008, que dispõe sobre o ingresso prioritário de famílias indígenas, o que reverbera em prioridade “na concessão do benefício em relação às demais famílias com renda equivalente” (Brasil, 2019, p. 9).

Abstrair diferenças faz parte da ação pública, mas pode haver efeitos contrários aos desejados, isto é, a incapacidade de monitorar e aceitar que problemas específicos exigem ações singulares. Dessa forma, propõe-se seguir refletindo a respeito de categorias que são mobilizadas na organização de políticas públicas, o que tem como efeito a reprodução – na ordem simbólica – de estereótipos e simplificações, importantes para a sensibilidade antropológica e para afirmar valores relacionados à interculturalidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES PARA O USO DE INQUÉRITOS E DE QUESTIONÁRIOS ADMINISTRATIVOS NA PRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS ACERCA DA POBREZA INDÍGENA**

Quantificar e medir são atividades políticas. Envolvem o empreendimento lógico de comparar e classificar com a finalidade de normatizar, estabelecendo direitos e um plano de ação que dê efetividade a eles. Não se trata apenas de uma atividade técnica e administrativa, mas de uma complexa construção de limites e classes de fenômenos que exigem resultados quantificáveis e qualificados. A construção de classes e categorias dá unidade a fenômenos diversos, reduzindo a complexidade e criando limites entre unidades discretas, isto é, as quais têm continuidade ou simplesmente fazem sentido em abordagens relacionais. As identidades sociais e culturais, por exemplo, não são estáticas nem segmentadas e apenas podem ser compreendidas nos seus contextos relacionais, experienciais e históricos.

O estabelecimento de classificações oferece elementos que tornam as instituições capazes de comunicação, previsão e comensurabilidade de realidades complexas. Em políticas públicas, na condição de conceitos jurídicos ou quase jurídicos, determinam-se categorias vinculantes. Essas classificações e suas expressões numéricas, uma vez estabilizadas, ganham autonomia, transformam-se em artefatos; e as condições referenciais de sua produção são apagadas da memória metodológica.

Essa redução simplificadora, agora insuflada de vida, acarreta efeitos de invisibilização de diferenças. No caso das medidas de quantificação e qualificação de populações indígenas, o apagamento dos diferentes contextos étnico-raciais ocasiona subalternização ao se apoiar em generalizações e padronizações, tendo efeitos de fortalecimento de discriminação negativa. Por isso, não se deve negar que o uso indiscriminado dessas categorizações tem efeitos práticos na definição e no arbitramento de direitos, nos processos argumentativos e na produção normativa. É nesse contexto que Oliveira (2012) chama atenção para os contextos de sentido, imagens mobilizadas, efeitos simbólicos

e estratégicos na produção de dados quantitativos sobre povos indígenas.<sup>20</sup> Lembra que, na década de 1950, os dados do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) indicavam a existência de 21 povos isolados e 110 etnias. Do conjunto de 52 povos, quase a metade tinha população inferior a 250 pessoas, e seis possuíam mais de duas mil pessoas. Ainda, afirma que a imagem que se fazia dos povos indígenas era a de microssociedades pequenas e frágeis, isoladas no interior da floresta amazônica, ameaçadas por processos civilizatórios e pelas frentes de expansão econômica. Essas classificações administrativas eram feitas em termos de níveis de integração ou graus de contato, cabendo a proteção do Estado, compatível com a orientação do indigenismo tutelar e de suas formas de atuação.

Relembra-se ainda que, historicamente, “o número de índios no Brasil é muito pequeno porque as nossas estruturas reprimem a possibilidade de ser indígena, inclusive o censo demográfico” (Oliveira e Antunes, 2019, p. 239). Não se pode ocultar os interesses sobre essa invisibilidade. Seja na dificuldade de assegurar unidade nacional com uma população heterogênea em termos raciais (Oliveira, 1999, p. 127), seja na liberação das terras indígenas da presença dos povos indígenas,<sup>21</sup> fato é que o uso de inquéritos científicos e de questionários administrativos pode, por vezes, servir de fator de legitimação de discursos e categorias que dissimulam realidades complexas e sistemas estruturais racistas.

Como apontado inicialmente, os censos, a partir de 1990, modificaram a entrada de populações na construção de dados oficiais, e são diversos os fundamentos, por exemplo: i) em resposta a questões de política pública relacionadas ao meio ambiente; ii) em relação à redefinição de escopo dos direitos humanos e das mudanças de paradigma de políticas de proteção social advindas com a Constituição de 1988; e iii) em relação ao processo de construção de identidades étnicas produzidas internacionalmente na década, bem como resultante de movimentos sociais, especialmente indígenas, que passam a operarem com o conceito de autodefinição étnica. O Censo 2010, por sua

---

20. Oliveira (2012, p. 1075) chama atenção para a pouca confiabilidade dos dados da época: “a estimativa genérica feita por Rondon e baseada no censo de 1890 tinha, sobretudo, uma finalidade política (de expressar o peso do indígena no país) e apoiava as demandas da agência indigenista por recursos e apoio. O minucioso levantamento realizado por Darcy Ribeiro evidenciou uma outra realidade – a pequena significação demográfica da população indígena, bem como sua fragmentação em coletividades reduzidas e isoladas na floresta. Os índios do SPI traziam para o presente, sem as conotações negativas e criminalizantes, as antigas imagens coloniais sobre o índio bravo. Eram justamente essas características que inviabilizavam que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) viesse a especificar os indígenas dentro do processo censitário”.

21. Historicamente, em alguns estados como Ceará, Piauí e Espírito Santo, os indígenas foram considerados “extintos”, o que tornou suas terras devolutas e as liberou aos interesses estatais. Ver Oliveira (1999, p. 138).

vez, desloca a perspectiva da contagem populacional indígena, em geral, classificada como cor (branco, preto, amarelo e pardo) ou indígena, o que vinha sendo feito pelo menos nos dois censos anteriores, produzindo informações classificadas em troncos linguísticos e etnias, distribuídas nos territórios administrativos (municípios, Estados e Distrito Federal), além de atribuir uma pergunta específica às terras indígenas, o que ampliou a autodeclaração censitária – “*Você se considera indígena?*” (IBGE, 2012).

Essa primeira aproximação dos censos com a dimensão étnica proporcionou destaque para a complexidade que tanto estabelece vínculos de continuidade com o passado quanto se abre a processos de etnogênese e de resgate de identidades.<sup>22</sup> Na prática, isso enseja uma transformação, inclusive, da organização das políticas públicas ao propiciar informações que viabilizam o acompanhamento das singularidades de cada povo em suas dinâmicas demográficas, sua organização social e sua continuidade coletiva existencial. No entanto, considerando-se o déficit de dados com o adiamento da realização do censo nacional, ou mesmo a defasagem dos dados até a realização do próximo censo, é imperiosa a exploração de outras bases de dados que venham a contribuir para o monitoramento das características que colocam esses grupos sociais em condição de vulnerabilidade.

É nesse contexto que o Cadastro Único se torna uma fonte de informações com grande potencial para municiar as ações públicas no campo das políticas indigenistas, sobretudo na ausência de um estudo censitário nacional periódico e regular. Sabe-se que o cadastro contém informações abrangentes a respeito das condições de vida, como renda e escolarização, bem como do domicílio e de seu entorno, como acesso a redes de abastecimento de água, de esgoto e de eletricidade, o que possibilita organizar o acesso de povos indígenas a inúmeras outras políticas relacionadas a direitos e a iniciativas de melhoria da qualidade de vida.

Também há um conjunto de assertivas teóricas que influem diretamente na produção de evidências sobre a “pobreza indígena”. São questões que não devem passar ao longe dos usos ou dos significados potenciais das evidências produzidas pelo Cadastro Único. Algumas delas, apontadas nesta seção, ainda que de maneira exploratória, são trazidas como premissas para subsidiar o uso de inquéritos e de questionários administrativos para estudos e aplicações, as quais estamos denominando de “evidências”.

22. Da população indígena classificada etnicamente no Censo 2010, 37% das etnias possuíam um quadro populacional abaixo de 250 pessoas; 22% apresentavam um grupo abaixo de 100 pessoas; e 20% tinham populações acima de 2 mil pessoas. Ainda segundo esse censo, as seguintes etnias tinham população superior a 9 mil pessoas: Xakriabá, Kaiapó, Wapixana, Kokama, Pankararú, Baré, Xukuru, Mura, Munduruku, Sateré-Mawé, Pataxó, Xavante, Yanomami, Potiguara, Tenetehara, Terena, Macuxi, Kaingang, Guarani, Kaiowá e Ticuna.

Entre elas, destaca-se fazer parte de formas de subjetivação e poder disciplinar, mobilização, reforço e construção de estereótipos e imagens discriminatórias, sobretudo relacionadas aos discursos racistas, que associam raça e pobreza.

Não há evidências de que não tenham mobilizado quadros de referência (representações, vocabulários, crenças, explicações, valores etc.) no seu processo de produção e não há evidências de que não mobilizem referências para a interpretação. Na verdade, as evidências apenas fazem sentido no contexto de quadros teóricos e de culturas comuns de resolução de problemas, assim como a dominância do uso instrumental se relaciona com condições institucionais e investimentos específicos dos agentes envolvidos com as políticas. As evidências fazem parte de ações institucionais e têm efeitos na construção das relações entre diferentes agentes: burocracia, técnicos e pesquisadores associados mobilizam interesses muito diversos em relação ao uso das evidências no contexto das políticas públicas, em geral apostando na redução da complexidade e nos seus usos instrumentais. Em contraste, os agentes da sociedade civil e dos movimentos indígenas se dispersam em significados diferenciados que podem ser dados às políticas a partir da triangulação de evidências quantitativas e do conhecimento empírico da diversidade cultural (Koga, Viana e Marques, 2020).

Por isso, constituindo-se a seguir a enunciação de duas evidências – tecnologias do poder disciplinar e sistemas classificatórios racialistas –, propõe-se contribuir para que a ideia de pobreza indígena possa ser desconstruída e reconstruída.

#### **4.1 Tecnologias de poder disciplinar**

Considere que o Cadastro Único é um instrumento de políticas públicas e, como tal, expressa uma realidade construída, representada ou imaginada, ou seja, uma realidade que mobiliza sistemas de classificação necessários à implementação de certas ações, especialmente aquelas relacionadas a transferências de renda, registro, monitoramento e decisão a respeito de inclusões e exclusões. A política mobiliza critérios e define populações ou públicos para, então, desdobrar-se em conteúdo específico através da predicação desses públicos, abarcando-os por meio de uma rede institucional descentralizada que incorpora 5.568 municípios, 1 Distrito Federal e 1 Distrito Estadual – no caso, Fernando de Noronha-PE (IBGE, 2023).

É possível dizer que os instrumentos de política estabilizam classificações e implicam registro e construção de dados para monitoramento, bem como avaliação das políticas. Ao fim, esses dados permitem a construção de interpretações e produzem efeitos simbólicos, informações sobre os fenômenos específicos relacionados aos públicos que acessam as políticas. Os dados e as informações, por sua vez, desdobram-se em interpretações realizadas em linguagem que mobiliza vocabulários

específicos, como indígenas, povos indígenas ou os nomes de povos ou etnias singulares, o que guarda dinâmicas complexas.

A comunicação dessas informações e a linguagem usada são elementos fundamentais para a compreensão das políticas para além dos seus usos instrumentais. O descuido na análise e na comunicação, mesmo que para um público limitado no conjunto, produz distorções nas imagens sociais associadas a esse público. Concomitantemente, presumem-se e apontam-se positivities. A realidade – ou as realidades – dos povos indígenas, tal como a “pobreza indígena” ou os “direitos indígenas”, passa a ser associada a um “indígena genérico” (Ramos, 1995), algo aparentemente impossível de ser evitado na linguagem e nas generalizações, seja do dia a dia, seja no conteúdo “científico”, seja nas abordagens instrumentalistas.

Para o uso das informações do Cadastro Único, a realidade vivida pelos povos indígenas seria construída uma ou  $n$  vezes nas sínteses e nas narrativas. Ciente de que as realidades dos povos indígenas são irreduzíveis, elas passariam a ser reconstituídas a partir da interpretação das informações, formando imagens e imaginários, além de mobilizar diferentes vocabulários. Nesse segmento, as informações do Cadastro Único carregam potencialmente uma dupla face, a saber, uma descritiva e outra performativa. A relação entre instrumentos de política e a produção simbólica das realidades com base nas informações das mesmas políticas levam à presença de imposições de significados que atuam na colonização do imaginário e, também, na reconfiguração das condições de ação dos povos indígenas.

A realidade que se quer caracterizar do ponto de vista das políticas públicas estatais direciona-se à descrição de normas já positivadas e/ou a expectativas e orientações normativas. Ao mesmo tempo, ou por essa razão, confere sentido de falta, carências e insuficiências das realidades locais que devem ser minimizadas pela ação pública e pela adesão dos coletivos indígenas às pressuposições normativas e às orientações de significados propostos pela política. O real, por vezes, pode não corresponder às expectativas normativas, por isso a problematização ou a linguagem do problema.

Evidentemente, a escolha da descrição de realidade por meio de dados quantitativos e de grande extensão, bem como o uso de informações de pesquisas e de informações construídas a partir de dados administrativos e estatísticos agregados, implica tipos de interpretação específicos. Pesquisas minuciosas, intensivas em profundidade, as quais detalham singularidades, mobilizam outras formas interpretativas. Cada uma delas tem consequências políticas diversas. Também há consequências na forma de comunicação e na interpretação da etnicidade.

Na organização dos argumentos e dos dados, é sempre necessário nomear, classificar, distinguir, agrupar, inferir, generalizar, estabelecer temporalidades e territorialidades. Também há desdobramentos e consequências na escolha de escalas de análise, no nível de agregação dos dados e no vocabulário de classificação usado na interpretação. A escolha na apresentação do “indígena” em geral tem consequências simbólicas reducionistas de universo marcado por grande diversidade, mas tende a ser uma caracterização sintética necessária. É importante que não seja naturalizada e que seja associada a contextos discursivos sensíveis às realidades culturais específicas. A redução do campo de visibilidade das relações e das interações que configuram as realidades culturais cotidianas para as informações quantitativas, feitas a partir de dados administrativos, pode ter consequências negativas na implementação das políticas, assim como na comunicação das interpretações, ao comunicar e reforçar estereótipos e potencializar discriminações negativas.

Serve de exemplo o PBF que foi implementado em São Gabriel da Cachoeira e direcionado aos povos indígenas. Na região, 23 povos distintos, em situações particulares de contato, desempenham diferentes *performances* na interação com as burocracias estatais, percorrem diferentes distâncias territoriais para chegar à cidade, possuem diferentes formas de produção e dietas, têm diferentes perfis etários e epidemiológicos, mas acabam sendo tratados de forma padrão no acesso e na gestão do programa, o que resulta no aprofundamento da vulnerabilidade socioeconômica de alguns grupos, sobretudo dos que se encontram na condição de povos de recente contato (Silva e Lunelli, 2021).

Entretanto, há que se dizer que as políticas públicas funcionam na forma de redes institucionais que dão acesso a bens, serviços e cuidados. Por um lado, delimitam públicos, mapeiam, registram e, no final das contas, fixam e alteram fluxos de movimentos e interações sociais. Por outro lado, além da produção de informações e interpretações, os instrumentos de política moldam a ação ou o campo de ação dos sujeitos (Lemke, 2017).

Os instrumentos de política e/ou o poder disciplinar levam o olhar das instituições políticas centrais para pontos invisíveis que, ao final, são visibilizados em aspectos próprios às ações públicas. Os inúmeros protocolos e procedimentos das instituições disciplinares são traduzidos por práticas que determinam permanentemente as socializações e produzem disposições reguladas e regulares para indivíduos e coletivos. Do ponto de vista dos sujeitos, ou usuários, reconfiguram-se as possibilidades e os sentidos da ação – deslocamentos no território, temporalidades próprias da política e monetarização de certas relações impactam profundamente as condições de funcionamento das culturas indígenas.

Não é exagerado nem excessivamente acadêmico afirmar, por contraposição aos discursos dos técnicos da produção de informações e dos gestores, que as práticas atingem os corpos e disciplinam suas energias. Mais importante: isso os divide e os distribui, ensejando movimentos de construção de coletivos, grupos, classes, temporalidades, espacialidades e territorialidades, ou mesmo destruindo potenciais redes de sociabilidades.

Esses processos de conceitualização, categorização, instrumentalização e socialização – proporcionados por sistemas de classificação e ação, mobilizados pelo poder disciplinar – não apenas geram corpos “obedientes” ou sujeitados, mas também criam coletivos, imagens, padrões normativos, ideias de justiça e direitos, assim como, evidentemente, um excedente político e social, algo que sobra, nem sempre igualmente disciplinado. Do ponto de vista organizacional, o poder disciplinar é minucioso e detalhista. Do ponto de vista social, gera efeitos não apenas distributivos, quando é o caso, mas também simbólicos, quando constroem valores, linguagem e sentidos do que pode e deve ser realizado.

As instituições, bem como os dispositivos de políticas públicas, têm uma característica que as remete a jogos complexos e complementares, especialmente nos pontos de encontro entre normas, regulamentação dos comportamentos, disciplinamento e consolidação de ideias de direito. São capazes de capturar populações – e corpos – e submetê-las a inúmeras tecnologias de poder por tempos variáveis. O grande problema é que essas relações que atuam ao mesmo tempo não são, em absoluto, determinísticas ou causais. Atuam sobre o mesmo conjunto de corpos individuais e coletivos – de um lado, regimes de saberes médicos, assistenciais, psicológicos, religiosos etc.; de outro lado, protocolos, procedimentos e normas não têm força impositiva unilateral em relação às práticas cotidianas. Estas flutuam no espaço construído pelas demais forças.

De qualquer maneira, é preciso compreender que as políticas de transferências monetárias, além da proteção social contra a pobreza extrema, a miséria e a insegurança alimentar, produzem subjetividades. Isso significa dizer que reconfiguram as relações de produção e, com os aparatos institucionais que realizam as operações, reconfiguram as experiências.

Por isso, torna-se possível dizer que as políticas públicas deslizam em eixos similares. Elas mobilizam recursos; tecnologias de produção, manipulação e transformação de coisas; tecnologias de produção simbólica; tecnologias políticas (relacionadas à normatização e à normalização dos sujeitos); e certas tecnologias de ação (realizadas individualmente, mas com o auxílio de coletivos). Exemplos concretos de práticas políticas podem ser sintetizados com os dispositivos relacionados com o *ver-se, narrar-se,*

*expressar-se e dominar-se* – aspectos ativos que envolvem a transmissão e a aquisição de formas de experiência controlada e codificada.

Na verdade, esses objetos-valor revelam arquivos, isto é, conjuntos de regras (formações discursivas ou jogos de linguagem) que regulam a enunciação em determinados períodos e relações sociais. Esses arquivos são conjuntos de jogos discursivos irreduzíveis a qualquer referente ou pessoas que os enunciam. Portanto, os sujeitos assim constituídos são produzidos no interior de tramas discursivas históricas e não são constituintes. Todos os valores listados são partes constitutivas do movimento de construção de experiência de ser ou se tornar sujeito, experiência que atravessa os corpos, os quais assim são marcados, repartidos, distribuídos, separados, reunidos, submetidos, treinados, organizados, disciplinados, sujeitados, objetivados etc., tendo como efeito a elaboração da própria subjetivação, das ideias, dos saberes, da moral, entre outros aspectos.

Contemporaneamente, não há mais que opor os regimes de saberes, as tecnologias do poder e a produção de sujeitos (autônomos, autossuficientes, confiantes etc.), pois as três serialidades – cultura, política e economia – são sabidamente solidárias na produção de posições políticas ou na distribuição de efeitos de poder. Em síntese, pode-se falar de corpo político, corpos individuais disciplinados e distribuídos no espaço institucional, portanto, constitutivos, constituintes e constituídos pelo corpo social, pelos efeitos do entrecruzamento de regimes de saberes e por tecnologias de poder.

É nesse sentido que o poder é positivo e produtivo, não sendo apenas a possibilidade de dizer não, proibir e limitar, expressa em frases de sentido moral de dever. A articulação entre poder e saber é instituinte do real, tanto quanto as políticas públicas são instituintes simbólicas do social ao construírem categorias e classificações que circunscrevem o real possível, ou seja, sujeitos de direito, os indígenas como indivíduos, como participantes de etnias ou de raças. Essas categorias não são necessariamente excludentes, mas se relacionam de formas variadas com as demandas de autonomia dos povos indígenas ou, contrariamente, com as políticas de transferências mínimas de recursos para “minorias vulneráveis” em nome do combate à pobreza ou da segurança alimentar.

## 4.2 Sistemas classificatórios racialistas

Afirmar que alguém é “indígena” pressupõe o uso de sistemas classificatórios. A classificação é o ponto de partida de toda interpretação, e o uso semântico-referencial é apenas um entre outros possíveis. Ademais, as classificações têm dimensão persuasiva e retórica, além de fazer parte de culturas específicas, isto é, que se organizam no mundo de forma singular.

Os usos das classificações são variados, o que fica evidente nas diferenças entre sistemas classificatórios racialistas gerais de diversos países e diante de diferentes contextos. É fazendo referência a esses contextos de relevância que o poder opera. As noções racialistas podem operar um efeito pragmático, declarando como as classificações devem ser manipuladas e configuradas. Também oferecem ocasiões de inclusão ou exclusão de direitos.

No período convencionalmente chamado moderno, a exemplo, as condições de enunciação sofreram modificações importantes em relação aos períodos anteriores. O regime de enunciação do moderno levanta uma série de bloqueios, retóricos ou metodológicos, que determinam o espaço no qual é possível dizer, imaginar e agir. Esses aspectos, presentes em qualquer discurso, são exorcizados pelo método, eufemizados, neutralizados ou simplesmente extirpados do sistema enunciativo das ciências naturais e sociais. Como efeito dessas estratégias, a verdade do discurso se desloca do que ele poderia fazer, do que ele é e da sua eficácia social para depositar-se na verdade que ele diz, sobre a verdade e sobre a representação do mundo.

O paradoxo gerado por essa vontade de verdade é que ela, apesar dos deslocamentos efetuados no próprio regime de verdade, continua a tramar a adesão dos homens entre si e com o destino prometido no regime discursivo. O discurso científico, seus métodos e suas classificações são capazes de profetizar o futuro, pronunciar a justiça e colocar cada coisa em seu devido lugar.

Não parece que esse seja um privilégio de discursos controlados por métodos científicos, isso porque qualquer discurso se resolve numa mistura de descrição, explicação e *performance*. Nesse sentido, os deslocamentos de ênfases e os acentos produzidos nos países centrais na geografia da ciência são compartilhados em situações de colonização e de colonialidade. Algumas das pretensões de produção de informações e interpretações no âmbito das políticas públicas envolvem a mobilização de técnicas e métodos de diferentes ciências, desde a estatística, passando pelas ciências de dados, até as ciências sociais.

Classificar, avaliar, ilustrar, narrar são estratégias compartilhadas com cronistas, viajantes, jornalistas e cientistas. O uso de estatísticas não muda o estatuto epistemológico da ciência; esta permanece indexada a contextos históricos (Passeron, 1995). Se essas estratégias se orientam pelo desejo de um conhecimento objetivo e verdadeiro, definindo domínios de objetos, métodos, proposições, técnicas, que se oferecem à produção de conhecimentos verossimilhantes com o real, não deixam de ser reguladas pela imagem do próprio desejo, objetivar o estranho, explorar seus potenciais, assimilá-los, se possível, e protegê-los dos problemas de suas próprias fragilidades existenciais. Desse modo, a emergência e a estabilidade de agências estatais restam intimamente

## TEXTO para DISCUSSÃO

interligadas à produção, à disseminação, ao arquivamento e à delimitação (inclusões e exclusões do legítimo) de informações e conhecimentos. Interessante lembrar não apenas as funções dos saberes estatísticos na organização da ação estatal e na agenda de integração das populações a padrões de vida e forma de economia, mas também o papel dos saberes antropológicos nas relações coloniais.

A validade dessa ordem de conhecimento autoriza-se pela presença de um *outro*, de uma alteridade, implícita e deslocada no discurso. O “indígena selvagem” e “sem alma”, sem “cultura” ou “civilização”; o índio pobre que não trabalha, “preguiçoso” ou pouco afeito aos esforços; e o indígena de comportamentos “exóticos” são representações mobilizadas pelos diversos agentes. Essa presença silenciosa fez-se, no entanto, em modalidades diferenciadas.

Recorda-se, para usar uma analogia, da leitura simbólica da natureza descrita por Holanda (1995) ao destacar os sentidos do encontro de viajantes cristãos “desbravadores” com as terras e as gentes que constituiriam o Brasil. A natureza se abria como um livro decifrável dos desígnios divinos, presença constatável na imagística da América como o *paraíso terreal* dos descobridores e colonizadores cristãos, o que cedeu lugar gradualmente a um *outro* como espetáculo da ciência. Desde o início dos processos de colonização, isso ocorreu em suas múltiplas formas, mas a importação de sistemas classificatórios constituiu a condição para a interpretação de novos mundos. Depois, criar a nação implicou a afirmação e a aplicação de disciplinas científicas e seculares sobre o espaço, o território, a natureza, enfim, sobre o corpo do Brasil.

Ao longo da história, ainda que dando salto por seus períodos, vale a pena o registro da retórica das raças, retórica problemática, mas muitas vezes naturalizada no discurso das igualdades e das desigualdades raciais. Enunciar a brasilidade significou, no final do século XIX e durante o XX, demarcar a ordem do discurso com uma dialética entre o nacional e o estrangeiro. Se é certo que modernamente “conhecer é ver”, a tarefa das novas disciplinas foi continuar a ver a realidade e a natureza, expulsando o transcendente e o metafísico. Expulsar a vontade e a política significa fazer política conforme a necessidade e os valores neutralizados, ou seja, cientificamente, criar, paradoxalmente, uma política da classificação. Como nos diz Said (1990, p. 151),

o texto de uma obra linguística ou anatômica tem a mesma relação geral com a natureza (ou com a realidade) que uma vitrine de seu museu que exhibe um espécime de mamífero ou um órgão. O que é dado na página e na vitrine do museu é um exagero truncado, como muitos dos extratos orientais de Sacy, cujo propósito é exhibir uma relação entre a ciência (ou cientista) e o objeto, e não entre objeto e natureza.

Por essa razão, o texto ou o discurso científico criam, de forma autorizada, o objeto sobre o qual se flexiona o discurso. Ou seja, estamos diante de um fato de poder, em que as *correções plausíveis* nos sistemas classificatórios são correções, digressões, complexificações, entremeadas de argumentos, remissões a outros textos etc., o que distribui e julga defeitos e virtudes para as línguas, para os povos, para as civilizações. Os discursos *científicos* podem, inclusive, estabelecer o que é o Brasil, força normativa, de poder, da sua capacidade de mobilizar instituições; produzir efeitos de conhecimento; e criar imagens, representações e simulacros que se tomam por realidades.

Os sistemas classificatórios, “textos de base” que dispõem dos elementos fundamentais para o julgamento e o conhecimento, são externos, e as interpretações são reguladas por esse *outro* erudito e científico, sempre presente como um superego, que cria, delimita e julga o material que é o objeto do seu discurso. A partir dele, é viável a explicação dos desvios possíveis. Todas as anomalias devem ser explicadas pelo sistema. Ele funciona como um centro que agrupa e relaciona objetos, tanto entre si quanto em relação aos cientistas.

O poder central, embora disperso em instituições descentralizadas de coleta, observação, aplicação de questionários, elaboração de estatísticas etc., vale-se de inúmeros dispositivos de construção de informações e evidências a respeito de problemas a serem enfrentados. Os efeitos de poder são evidentes. Os núcleos de poder são capazes de incorporar e manter juntos fenômenos de origem e de unidades empíricas diferenciadas, articulando-as e hierarquizando-as. A natureza e a raça, por exemplo, são temas organizadores que estabilizam representações.

A presença de “metáforas” ou “figuras de linguagem”, como raça, natureza, mente, cultura, nação, foi internalizada no campo discursivo da ciência. Tomando a forma racista, não apenas enunciava, mas também singularizava o Brasil, desde o século XVIII, como uma nação mestiça. Esse racismo passou a explicar o atraso e a inviabilidade como país. Entretanto, as diferentes abordagens sobre a questão deslocaram o tema do racismo para o fundo do inconsciente cultural, sublimando-a pela noção de perfil étnico, mais culturalista ou social.

A acolhida das teorias raciais no Brasil foi, de certa maneira, tardia, mas entusiasmada. Sua maior força talvez tenha advindo do fato de congregarem as elites pensantes – em especial, os diversos estabelecimentos de ensino e pesquisa – em torno de divulgadores e doutrinários europeus. O contexto histórico e institucional atribuiu especial colorido às ideias. A raça reorganiza as discussões e se torna ponto de apoio para justificar políticas de branqueamento, integração cultural de indígenas e parcas políticas distributivistas e de proteção. As teorias raciais tornaram-se chave para justificar

proposições de política e dispor atores no palco das hierarquias sociais e perante os aliados externos que viam com maus olhos o escravismo.

O grande desafio da incorporação das teorias racialistas é adaptá-las à ordem de argumentos propostos por cada situação histórica. A construção do argumento racial, embora articulada silenciosamente por uma classificação primeira, europeia e cristã nos primórdios, expande-se sob suportes institucionais. A colonialidade se expressa em permanências – não do colonialismo, afinal as estruturas administrativas se desconstroem – e fica nos “arquivos” da ordem do discurso e no campo epistêmico.

Os condicionantes discursivos, nesse contexto, mais do que se reproduzirem, reconstituem-se localmente. A novidade não está na teoria, mas nos deslocamentos que o contexto exigiu para interpretar-se. Os quadros de classificação da humanidade sofrem multiplicação na medida em que as possibilidades de designação e derivação vão sendo refinadas no contato com outras nações.

Trazendo isso ao contexto nacional, a colonização do Brasil corresponde a algumas especificidades. Como Estado em constituição, em cujas estruturas não caberia o designativo das grandes religiões e das civilizações prévias ao cristianismo e ao Ocidente europeu, o compromisso com fórmulas cristãs foi muito forte. As tentativas de conciliar cristianismo, escravismo e culturas ameríndias foram uma preocupação recorrente tanto do tomismo tardio, isto é, vigente depois da contrarreforma, quanto do pensamento jurídico ibérico, sobretudo castelhano. Nesse contexto, a discussão racial assume centralidade perante a questão da nação – questão da procura de uma identidade que se formula através de códigos, imagens, problemas, enfim, de uma linguagem que é importada ou imposta (Said, 1990).

Tudo o que foi percorrido até aqui constitui uma estratégia crítica para delimitar os sentidos possíveis dos dados do Cadastro Único a serem apresentados. As informações são parte de instrumentos de política pública e assim fazem parte de estratégias discursivas, mobilizam imagens específicas a respeito dos *indivíduos e das famílias indígenas*, de seus coletivos e de suas necessidades. Não se deseja recusar essas imagens, mas deixar a imaginação atenta a outras possibilidades de enunciação. É fundamental ter especial sensibilidade para os limites e os constrangimentos impostos pelos discursos racialistas e evolucionistas, que explicam, justificam e conformam políticas padronizadas para todo o território da experiência, simulando acordos e propondo valores sobre o atraso dos povos indígenas em relação ao mundo ocidental e suas formas estatais. O que se propõe é enunciar os povos indígenas com a consciência de ser uma representação segundo um universo de valores possíveis e de instrumentos de produção discursiva específicos. É reconhecer seus limites, sem

pressupor quaisquer objetivações que devam ser condicionadas à vontade política local, mas que podem reforçar possibilidades de dialogia.

As dificuldades de acompanhamento das identidades étnicas, assim como a incompletude das informações do cadastro, quando diversas variáveis não são reportadas, devem ser consideradas. Empiricamente, a análise das informações para os povos indígenas denota algumas dificuldades na obtenção de certos dados completos, como domicílios ou parentesco, o que recai em representação de quadros populacionais mais complexos que os conceitos fechados conseguem abranger, demonstrando persistente dificuldade em atender a uma abordagem orientada à interculturalidade. Os legados coloniais são temas centrais na nossa reflexão, embora apenas se expressem no texto com lembranças pontuais a respeito dos limites e do caráter normativo e performativo das informações mobilizadas em discurso textualizado.

### 4.3 Os sentidos das evidências sobre pobreza indígena

As teorias racialistas serviram para fundamentar, por um longo período, as ideias sobre o atraso econômico e a ausência de desenvolvimento latino-americano. Ao se alocarem em certos grupos raciais, como os povos indígenas, estigmas foram se construindo e se reproduzindo para justificar essa visão de mundo. Essa construção epistemológica, edificada na ideia da superioridade dogmática de uma raça, será determinante para a experiência colonial ao corroborar a imposição de uma forma específica de organização social, naturalizando ações que instrumentalizaram interesses de determinado segmento social.

O “indígena” – como categoria racial – tem larga trajetória nas ideias e na história das teorias racialistas na América Latina. Embora a invenção do “índio” tenha fixado gradualmente polos antagônicos e hierarquizados, tendo como elemento estruturante a diferença cultural, ainda atualmente, o aproveitamento de sua imagem idealizada tem demonstrado que o reconhecimento da pluriculturalidade não foi capaz de desconstituir esse *índio-modelo*, que continua influenciando as ações e as imagens sobre os povos indígenas.

É preciso adaptar a consciência de que o racismo é uma construção social em uma estrutura de informações e dados demográficos que se projetam sobre o território nacional. Ao mesmo tempo, é necessário considerar que a interculturalidade exige negociação de significados e identidades. O planejamento intercultural envolve negociação de significados a respeito do objeto planejado e das diferentes posições de quem planeja. Por isso, representações estão sendo negociadas: os indígenas não estão no referido cadastro pela situação de pobreza propriamente dita, mas pelas condições de vida indignas, por exemplo, a insegurança alimentar. É nesse sentido que a racionalidade da lógica e da estatística pressupõe um determinismo sobre a

forma de encarar a política pública indigenista, em que os excessos e a redução do uso das categorias “*indígenas*” ou “*povos indígenas*” – no delineamento de representação social coletiva – acabam alicerçando determinismos.

Por isso, ainda que, como afirma Koga, Viana e Marques (2020, p. 69), “a exploração do caso do Cadastro Único permite iluminar a existência de distintas compreensões e usos dos argumentos de EBPP, assim como revelar outros usos do cadastro, para além dos usos técnico-instrumentais, como os usos societários e políticos”, há outros efeitos do Cadastro Único e das políticas a ele relacionadas, como a estabilização dos significados de pobreza, família e renda. Em uma abordagem análoga à de Foucault (2014), na demonstração da conexão entre saberes e poder, a produção discursiva de diferentes instituições atua na construção de classificações que acabam sendo aplicadas a indivíduos e grupos, distinguindo-os, normalizando-os, mobilizando saberes que os fixa em posições específicas das relações institucionais.

No caso, o que nos interessa são as associações que decorrem dos povos indígenas e da pobreza econômica diante da sua vulnerabilidade social. Todo cuidado conceitual nessas associações é necessário, devendo-se considerar a potência do senso comum na consolidação de etiquetamentos e classificações discriminatórias, inclusive na consideração crítica dos limites de cada política em relação à autodeterminação e à autonomia dos povos indígenas.

Aceita-se a ideia de pobreza multidimensional e a necessidade de enfrentá-la com ações de garantia de renda e, adicionalmente, com políticas de desenvolvimento sustentável, bem como ampliação e fortalecimento de políticas como saúde, educação e segurança alimentar, questões e direitos sensíveis a uma parcela importante de povos indígenas brasileiros. No entanto, em uma sociedade racista, é ainda um problema associar aos indígenas os valores estigmatizantes e moralizantes relacionados à ideia de pobreza – aversão ao trabalho, vagabundagem, preguiça etc. (Castel, 1998).

Sabe-se que a pobreza é multidimensional, assim como é de amplo conhecimento a associação da pobreza a diversos estigmas. Por essa razão, discorrer sobre pobreza indígena, seja de renda, seja multidimensional, enseja cautela redobrada. Isso porque conceitos como *renda*, *propriedade*, *posse*, *trabalho* ou mesmo *família* e relações de parentesco não têm os mesmos sentidos análogos para grande parte desses povos.

Em outras situações, é recente o próprio fenômeno da monetarização em muitas comunidades indígenas, estimulado pelas políticas de transferência de renda, o que pode ser visto como risco à manutenção e à reprodução de condições de vida tradicionais. Em outras situações, contudo, a segurança alimentar tem traços diversos e desafios adicionais já relacionados à garantia de condições mínimas que contornem

a fome e a desnutrição. Parte dos povos indígenas enfrenta a crescente dependência econômica em razão de processos de deslocamento para as cidades, em especial para espaços urbanos periféricos; em outras situações, as quais podemos, de forma inicial, classificar como mais tradicionais, os povos indígenas passam por fortes pressões de desorganização social e econômica relacionadas aos seus territórios e se vinculam às necessidades de apoio – por parte de programas – diante de uma situação visível de vulnerabilidade social.

Dito isso, é certo que as informações do cadastro permitem reformular as imagens preconcebidas a respeito dos povos indígenas na sua imensa diferença, nas suas relações com diferentes tecnologias sociais, com políticas relacionadas aos direitos fundamentais e à qualidade de vida, da mesma forma que sua utilização equivocada pode reforçar estereótipos e estigmas. É preciso cautela nas questões ligadas à diversidade e ao direito à diferença.

Nesse sentido, na exploração dos dados e das informações do Cadastro Único, é relevante assinalar que os povos indígenas são diversos entre si (não podem ser tratados como categoria homogênea) e que os processos culturais envolvem sempre trocas em diferentes níveis de internalização das tecnologias sociais. O acesso a saneamento, energia elétrica, água, alimentos saudáveis, educação, meio ambiente equilibrado, renda monetária, entre outros, será questão tocada direta ou indiretamente.<sup>23</sup>

Além disso, é preciso discutir o processo de coleta e cadastramento das informações, bem como se abrir às experiências localizadas, sem perder o monitoramento das ações no plano nacional. Isto é, ter campos nos instrumentos que caracterizam melhor a população em termos de sua diversidade e vulnerabilidade, seja no tocante aos conceitos fechados (por exemplo, relações de parentesco), seja em relação às experiências locais na atualização das informações ou mesmo diante das peculiaridades do tempo de contato (acesso efetivo à educação e à saúde ou vínculos de estreiteza diante das relações monetárias e de documentos de identificação).

Por último, a definição de pobreza é construída a partir dos espaços burocráticos da administração federal (Koga, Viana e Marques, 2020, p. 72), e não com base na percepção dos povos indígenas. Por isso, os dispositivos de política pública podem atuar como tecnologias do poder disciplinador ou mesmo, portanto, continuar uma política tutelar – de viés meramente assistencialista – por parte do Estado. Os dados do

23. Cabe enfatizar que o Cadastro Único também oferece base de informações e tecnologia de gestão para ordenar opções de oferta de condições de acesso às diferentes tecnologias sociais disponíveis (saneamento, energia elétrica, destinação de resíduos etc.) ou, mais simplesmente, a outros programas sociais além do PBF.

Cadastro Único, como já mencionado, contém informações abrangentes que permitem direcionar esforços institucionais e recursos materiais para a realização dos direitos sociais dos povos indígenas.

## 5 DELINEANDO EVIDÊNCIAS NO CADASTRO ÚNICO

Feitas as devidas ressalvas, convém retomar alguns objetivos constituídos neste estudo. O Cadastro Único é um instrumento de política e é, assim, formado de camadas institucionais que abrangem a simbolização e as técnicas específicas de produção de informações sobre monitoramento. Definimos os instrumentos de políticas como instituições. Eles se distinguem dos conceitos de ferramentas e técnicas. Os instrumentos são conjuntos de regras, métodos, procedimentos que coordenam as interações e as práticas dos atores e das organizações. Também podem ser definidos como dispositivos técnicos, com dimensão conceitual, jurídica e tecnológica, que permitem traduzir ideias geradas em ação e coordenar atores (Ollaik e Medeiros, 2011; Lascoumes e Le Galès, 2012). As técnicas, por sua vez, operacionalizam os instrumentos, e as ferramentas qualificam as técnicas. Já as instituições, como afirma Douglas (1998), “pensam” e, assim, produzem significações. O cadastro “pensa” e, como instrumento, como teoria aplicada, produz significações a respeito dos povos indígenas. Essa distinção não é trivial nem neutra.

O *Manual do Sistema de Cadastro Único* afirma que ele é um “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda” (Caixa Econômica Federal, 2012, p. 7). Cada segmento da definição é problemático para uma designação complexa dos povos indígenas. Os termos *caracterização socioeconômica*, *famílias brasileiras* e *baixa renda* são – no ponto de partida da linguagem proposta – termos paradigmáticos, de um modo de representação da realidade, inadequados para caracterizar as formas organizacionais, a organização produtiva e as formas de troca e distribuição dos povos indígenas.

O dilema da translação de conteúdos culturais para termos e formas da informação típica de monitoramento e controle de políticas estatais tem implicações nas representações do que são os povos indígenas. Nesse contexto, chama-se atenção para a necessidade de cuidado com as representações e os efeitos simbólicos da produção de indivíduos e povos indígenas e “para a série infinita de atos de autoridade capazes de atestar por delegação, a validade dos certificados de existência legítima” (Bourdieu, 2017, p. 300) – atos esses realizados pelo Estado, como banco central das produções simbólicas, conforme menciona o autor.

A impermeabilidade do governo às configurações e às necessidades culturais locais pode ser um elemento de contenção ou limitação dos direitos ao reconhecimento típico de democracias aprofundadas. Se o Estado faz existir ao classificar e distinguir, também nomeia formas da democracia ao atuar com maior ou menor permeabilidade às demandas por participação qualificada. Dessa maneira, antes de explorar as suas informações, é necessário delimitar a formulação normativa de democracia e participação que dá sentido às políticas e às concepções de direito e justiça que se associam ao Cadastro Único. Certamente a proteção contra vulnerabilidades e a ação distributiva são parte da ideia de justiça. No entanto, a restrição do espaço público (violência política), a imposição de sentidos e comportamentos decorrentes da escolha de instrumentos de política (violência simbólica e estrutural) e a colonização de modos de vida (biopolítica) restringem os alcances e os significados da ação pública.

Relembra-se, mais uma vez, a importância do instrumento do cadastro para inúmeras políticas de proteção social. Entretanto, se a adesão de pessoas indígenas a essas políticas é significativa, possivelmente tem validade e legitimidade, o que não deixa de impor a reflexão a respeito de sua configuração e sua permeabilidade em processos participativos que considerem conteúdos culturais singulares. A tensão entre políticas homogêneas de larga escala e necessidades específicas é um ponto a ser considerado.

Os direitos sociais, compreendidos como fundamentais, estão implícitos nas noções de dignidade humana. Os direitos indígenas são parte dos direitos humanos e dos direitos à dignidade oferecida pelo igual respeito às diferentes formas de organização social. Os modos de vida ou as manifestações culturais indígenas são formas dignas de vida, as quais, em certas situações de vulnerabilidade, insegurança alimentar e riscos de continuidade, devem ser protegidas. Os povos indígenas têm direitos originários sobre seus territórios, e são reconhecidos os direitos aos seus modos de vida e organização.

Falhas em assegurar esses direitos são violações da justiça social e cultural. Os direitos devem ser implementados por ações públicas através de políticas, iniciativas legislativas e judiciárias, sobretudo com ampla participação dos povos indígenas envolvidos e diretamente afetados por quaisquer medidas vinculadas, o que deve ocorrer em todas as fases (do desenho à execução). As políticas indigenistas envolvem algumas ações institucionalizadas, como proteção e gestão territorial e ambiental; educação escolar indígena com ações na educação básica e superior; saúde com ações interligadas entre distritos de saúde indígenas (DSEIs); estratégias de atenção básica e sistema de referências interligadas aos níveis de complexificação da atenção, ou seja, ao sistema de média e alta complexidade; e segurança alimentar.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

As ações implementadas para a garantia de direitos sociais às pessoas e aos povos indígenas estão deixando de implicar considerações apuradas em relação ao uso dos conhecimentos indígenas e dos recursos de seus territórios. É preciso atentar que alguns conceitos utilizados para categorização podem parecer problemáticos. Cita-se como exemplo a redução da diversidade de povos indígenas em uma categoria-padrão de “família”, por mais abrangente que intente ser.

Inobstante, é incerto esquematizar, em termos monetários, questões de outra ordem: as atividades de cada pessoa em uma comunidade podem não ter o mesmo fim produtivista, calculável em campo temporal e por distribuição entre indivíduos. Por fim, a regra de domicílio nem sempre opera fixamente. Várias populações se situam em determinados espaços e, em algum momento, movimentam-se para outros, inclusive dissolvendo formações sociais em composições maiores ou menores. Ademais, a saúde e a educação também não devem produzir um tipo de sedentarização negativa,<sup>24</sup> obrigando os povos indígenas a se deslocarem forçosamente para que tenham acesso a tais recursos. Assim, vale pontuar que a extensão de uma comunidade não quer dizer que compreende ali somente uma população étnica – esta pode se estender a outras áreas, inclusive fora dos limites territoriais do país.<sup>25</sup>

As formas de organização social, e mesmo o que chamamos de “parentesco”, não assumem um conteúdo singular entre todos os povos. Por exemplo, algumas populações possuem clãs como estruturas sociais de relacionamento parental ou nomeações e pertencimentos diferentes de outras. Alguns clãs podem não ter muitas relações de sociabilidade entre eles. Como algumas formações de vários coletivos em relação a outros, poderiam estar mais no campo da predação<sup>26</sup> e da guerra.

De maneira diversa, outras populações indígenas podem assumir um formato de “família”, mas a extensão pode compreender um conjunto de “cunhados” e “cunhadas”. Isso demonstra, para esse caso, que esquemas baseados em afinidade e adoção são mais significativos, e isso torna difícil pensarmos que as categorias gerais são ali aplicáveis facilmente. O próprio conceito de “sociedade” para os povos indígenas pode gerar implicações, já que por vezes o associamos a uma relação de convivência e comunicação, com poder centralizado (Clastres, 2003).

24. A expressão “sedenterização negativa” é utilizada por Pacheco de Oliveira. Para mais, ver Oliveira e Antunes (2019).

25. Para um caso emblemático, consultar os trabalhos de Gallois (2005).

26. Outro estudo importante foi publicado recentemente e mostra relações de uma população indígena com os “brancos”, bem como as práticas de comércio ou a relação que pode ser estabelecida. Para isso, ver Bonilla (2021).

Muitos povos indígenas, inclusive aqueles que usam uma língua diferente do português brasileiro, apresentam características de vida e organização espacial diferenciada. Outros, como pode ser visto facilmente em alguns casos no norte amazônico, fazem suas localidades com um *circuito* migratório, conforme mencionado. Mesmo as populações que vivem mais próximas às cidades podem ter mobilidade entre espaços, inserindo e vivendo parte dos seus modos de vida nesse trânsito (Andrello, 2006). Algumas vivenciaram processos pesados de desapropriação e tiveram que se reinventar, *aceitando* espaços a elas destinados.

São interessantes exemplos dois casos de povos que pertencem ao grupo linguístico macro-jê e que são viventes de um mesmo estado. Minas Gerais teve forte impacto no cerco contra as populações indígenas. Um fato conhecido que ocorreu ainda no século XIX, a chamada Guerra Justa, por parte do governo português, perseguiu e tentou dizimar os índios que eram conhecidos como Botocudo. Nesse contexto, os Xakriabá, habitantes da região norte do estado, podem ser vistos como a emergência étnica que passou por forte impacto identitário. Devido ao cenário de pressão, a transformação de localização e de regimes de vida foi alterada,<sup>27</sup> inclusive da própria língua, pois eles agora fazem uso corrente do português. O formato de clãs e as divisões, que antes pareciam características, foram se transformado com acúmulo e ressignificações de práticas de habitar e conviver ao longo do tempo, já que outras populações se somaram ao contingente indígena, e a pressão do Estado e dos governos de Minas Gerais foi grande.<sup>28</sup> Mesmo assim, essa população não deixou de se caracterizar como indígena (eles não se tornaram fazendeiros nem criadores de gado, como os vizinhos) e mantém distinção de formas de se relacionar e consumir produtos das cidades vizinhas.

Outro caso importante é o dos Maxakali, também falantes de uma língua do tronco linguístico macro-jê. Vivem no nordeste do estado de Minas Gerais e, mesmo diante de toda pressão sobre suas terras e várias tentativas de dizimação por parte de não indígenas, mantêm seu idioma e seus ciclos rituais. Alguns agrupamentos situam-se no espaço não só por parentesco, mas também por aspectos religiosos. Mencionamos como exemplo quando um lugar pode ser abandonado e outro deve ser constituído, ou quando ocorre a morte de um membro da comunidade, o que determina que a casa deve ser queimada.

Sobre o trânsito de índios pelas cidades, como constatou Campello (2018, p. 60), tem a ver com uma historicidade que antecede a própria existência de moradores não

27. A pressão do movimento de bandeirantes e missionários é altamente marcada na história desse povo.

28. Para entender a pressão, principalmente dos projetos de governos sobre diversas populações no norte de Minas, e as formas de resistência, ver o trabalho de Dayrell (2019).

indígenas naquela região: fazendas, comércios, lojas e indústrias. O consumo de itens materiais, os recursos do governo e a participação em programas sociais se tornaram essenciais, já que, por muitos anos, a população vivencia processos de vulnerabilidade – sem regiões de caça e baixa produção alimentar nas aldeias. Mesmo sob a pressão de fazendas de criação de gado, não tornaram essa atividade uma parte de sua *economia*. De fato, esses casos mostram diferenças nas relações de povos originários. Esses exemplos dimensionam que, mesmo compartilhando uma unidade federativa e apresentando línguas próximas, além de terem sofrido processos de pressão territorial similares, eles possuem modos distintos de viver, que acabam invisibilizados nas amostragens estatísticas.

Dado esse ponto, considera-se o uso de outros empreendimentos com base na produção direta de informações. O uso de pesquisa etnográfica evidencia realidades diversas e associa outras formas de obtenção e entendimentos do que sejam *recursos* e *bens*. Para muitas populações indígenas, noções de *propriedade* e mesmo *posse* não surtem o mesmo efeito verificado nas populações euroamericanas (Kopenawa e Albert, 2015; Gordon, 2006; 2013; Howard, 2000.) Dessa forma, nas considerações sobre os modos de vida, não é a monetização que ocupa o centro das preocupações ou define as formas de associações mais importantes – entre elas, a formação de uma comunidade indígena e o nexos do parentesco ocupam importante lugar. Para obter dados sobre essas construções, modelos aplicados a populações não indígenas, como já bem apontado aqui, aparecem como problemáticos.

É evidente que populações indígenas em convivência direta nas cidades possuem necessidades próximas de seguridade, já que há um percentual grande de dependência de repasses monetários para se manterem em condições mínimas de vida nas áreas urbanas, e mesmo nas rurais. O Estado, portanto, além de possibilitar o acesso a um direito social, deveria resguardar as especificidades dos povos em suas necessidades culturais. Para isso, devem-se aprimorar constantemente não só os instrumentos, mas também a formação das pessoas que são acionadas para produzir os dados a partir dos formulários e dos estudos preliminares, de modo que seja compreendida a importância dos direitos dessas populações com cadastro diferenciado e que venha a evidenciar pouco a pouco essas especificidades.

É fundamental marcar que não é pela proximidade com centros urbanos que as populações indígenas irão desaparecer, nem pelo uso de recursos monetários. Entretanto, para muitas, isso passa a ser uma realidade recente, inclusive no acesso a tecnologias sociais que aparecem como positivas. Pelo menos esses dados aparecem em relatos a

partir de estudos etnográficos<sup>29</sup> de usos do PBF pelos povos residentes em sete terras indígenas: Alto Rio Negro (AM), Barra Velha (BA), Dourados (MS), Jaraguá (SP), Parabubure (MT), Porquinhos (MA) e Takuaraty/Yvykuarusu (MS). Há dados positivos da importância dos repasses, contudo a exigência documental é um dificultador, e não aparecem informações claras que informem o que é o Cadastro Único. Com base no relatório, é evidente que há abusos na produção dos dados, inclusive (Verdum, 2016, p. 98).

Em campo amplo, partilhamos da ideia de não ser possível imaginar vidas humanas sem objetivos e fins culturais compartilhados. Sociedades e pessoas indígenas compartilham fins, modos de vida e propósitos políticos que valem e possuem a própria dignidade. O contexto de uma sociedade abrangente, democrática e pluralista exige o respeito por esses objetivos, além da cooperação para protegê-los. Os princípios políticos básicos dos quais derivam os sentidos da análise partem da ideia de que somos seres sociais e culturais, necessitados e temporários, o que inclui tanto simetria e igualdade quanto relações não simétricas de interdependência.

Dessa forma, é necessário reconhecer a necessidade de ampla lista de direitos. Estes não podem ser reduzidos a uma única métrica de qualidade de vida, de modo que mantenham o compromisso com uma pluralidade de direitos heterogêneos, não redutíveis às medidas de renda, riqueza ou, nesse caso, pobreza. A lista de direitos é a base sustentável para o exercício de diferentes formas de vida e organização social no contexto de uma sociedade pluralista que adere aos valores da dignidade humana. Portanto, esses direitos devem direcionar recursos materiais para as políticas e, sobretudo, para a proteção social de indivíduos e coletividades.

## 6 DIMENSIONANDO E CARACTERIZANDO A POBREZA INDÍGENA

Diante de tudo isso, passa-se à exploração das informações disponíveis sobre os povos indígenas a partir dos dados produzidos pelo Cadastro Único. Tematizando a pobreza e a vulnerabilidade dessas populações, bem como as condições que as colocam em situações de ainda maior vulnerabilidade, destacam-se as características da pobreza e a forma que a diversidade é abordada e a ela associada. Mesmo que os conceitos como *povos*, *etnia*, *pobreza* e *vulnerabilidade* tenham nível de imprecisão e ambiguidade para as famílias e os indivíduos dos povos originários, as interpretações são produzidas com eles. É importante que se esclareça que informações do censo nacional são abordadas nesta seção para complementar as informações descritivas do Cadastro Único.

29. Segundo consta no documento, trata-se de pesquisas realizadas no período de agosto de 2013 a junho de 2014 e publicadas em 2016, conforme Verdum (2016).

## TEXTO para DISCUSSÃO

Como já se viu, o Cadastro Único abrange famílias de baixa renda, ou seja, aquelas com rendimento mensal inferior a meio salário mínimo por pessoa. Podem fazer parte do cadastro famílias com rendas superiores, desde que tenham vínculos com programas sociais específicos. Os instrumentos de produção de informações começaram a ser implementados a partir de 2001 e foram sendo gradativamente aperfeiçoados.<sup>30</sup>

A população indígena, pelo Censo Demográfico 2010, era de 821 mil pessoas – crescimento de 11% em relação a 2000. Pressupondo-se crescimento similar, essa população chegaria a aproximadamente 910 mil em 2022; quase 40% estariam na região Norte; e 60% estariam em regiões rurais.<sup>31</sup> Os dados do Censo 2010 ainda mostram que 50% dos indígenas poderiam ser classificados como pobres, algo próximo a 410 mil indivíduos, percentual que chega a 19,9% para aqueles em situação urbana. Isso atinge 70% em relação aos indígenas em território rural, com distribuições variáveis por região, como se vê na tabela 1.

**TABELA 1**

**Proporção de pobres da população indígena e não indígena – Brasil (2010)**  
(Em %)

	Pobres não indígenas	Pobres indígenas	Pobreza indígena urbana	Pobreza indígena rural
Norte	27,0	69,3	36,6	77,5
Nordeste	28,4	42,5	24,0	62,3
Sudeste	8,5	16,5	8,6	50,4
Sul	6,2	35,0	12,1	54,9
Centro-Oeste	8,5	52,1	11,9	66,8
Brasil	15,2	50,1	19,9	69,5

Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc/Disoc/Ipea).

Quanto às informações do Cadastro Único, comparativamente, em janeiro de 2007, o número de famílias cadastradas era de pouco mais de 15,2 milhões. Em janeiro de

30. “As estratégias para realizar o cadastramento diferenciado das populações indígenas começaram a partir de 2004. Entre 2008 e 2010 esse processo se consolidou e adquiriu maior envergadura, com o desenvolvimento da versão 7 do sistema (V7), ao aperfeiçoar a identificação das populações indígenas e quilombolas. A V7 utiliza o princípio da autodeclaração da família como pertencente a uma etnia indígena” (Brasil, 2019, p. 10).

31. Note-se que o estudo foi produzido antes da divulgação dos resultados do Censo 2022.

2011, esse número saltava para 20,8 milhões de famílias, atingindo 35,7 milhões em maio de 2022. Em dezembro de 2019, ano-base deste estudo, havia 28,8 milhões de famílias e 76.395.681 pessoas cadastradas. Os GPTEs também tiveram cobertura ampliada, entre 2012 e 2022, o que variou de 454 mil para 4,4 milhões de famílias.

O Cadastro Único contava, em dezembro de 2019, com 163,3 mil famílias indígenas e 629.912 pessoas que se autodeclaravam indígenas. Entre os autodeclarados, 51,5% dos indígenas estavam no Norte; 22% localizavam-se no Nordeste; 3% foram identificados no Sudeste; 6,7% situavam-se no Sul; e 16,7% residiam no Centro-Oeste. O percentual das famílias no Norte é de 46%; no Nordeste, de 26,2%; no Sudeste, de 3,2%; no Sul, de 7,7%; e no Centro-Oeste, de 16,5%. Pelo Censo 2010, por sua vez, a população indígena no Norte seria de 38,22%; no Nordeste, 25,94%; Sudeste, 11,05%; Sul, 8,78%; e Centro-Oeste, 15,99%. É importante que se consigne que, no Cadastro Único, apenas 7% das pessoas indígenas cadastradas (do total de, aproximadamente, 630 mil) têm identificação étnica, ou seja, algo em torno de 44 mil indígenas, o que dificulta uma amostragem por povo.

Os instrumentos de política, como se pode observar, são construídos a partir de métodos distintos e, no caso, foram feitos em anos diversos, de modo que chegam a diferentes resultados no dimensionamento das populações indígenas. Entretanto, é possível afirmar, embora com algum cuidado, que o Cadastro Único abrange aproximadamente 70% dos indígenas (2019) e que tem coberturas variadas por região. O mapa 1 mostra a distribuição de indígenas inscritos no cadastro, e o mapa 2 apresenta a cobertura da população indígena por município. Alguns municípios têm número muito superior de indígenas registrados do que a população indígena observada.

Como já apontado aqui, a estrutura das famílias indígenas é muito variável. Em termos de demografia, os dados do Cadastro Único apresentam famílias indígenas que têm, em média, 3,8 pessoas. Se consideramos as estruturas de parentesco ou mesmo o número de pessoas das etnias ou dos povos indígenas, acentua-se a impressão de que é necessário compreender mais as dinâmicas sociais e culturais desses povos, inclusive porque as classificações externas e os nomes das etnias nem sempre correspondem aos nomes usados na autoidentificação. Não se podem desconsiderar os pequenos números e a grande vulnerabilidade existencial, especialmente diante de dinâmicas sociais e econômicas abrangentes.<sup>32</sup>

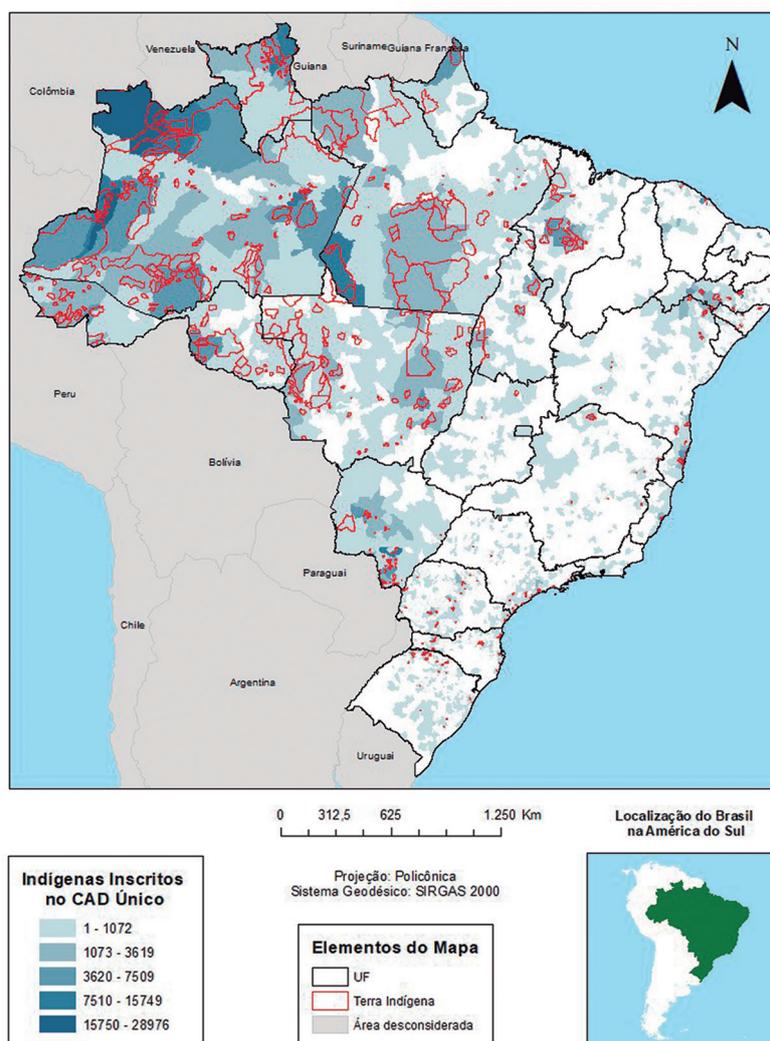
---

32. Os processos de autoidentificação étnica revelam desdobramentos e diferenciação de grupos da mesma etnia. Deve-se enfatizar a complexidade de processos de nomeação de grupos.

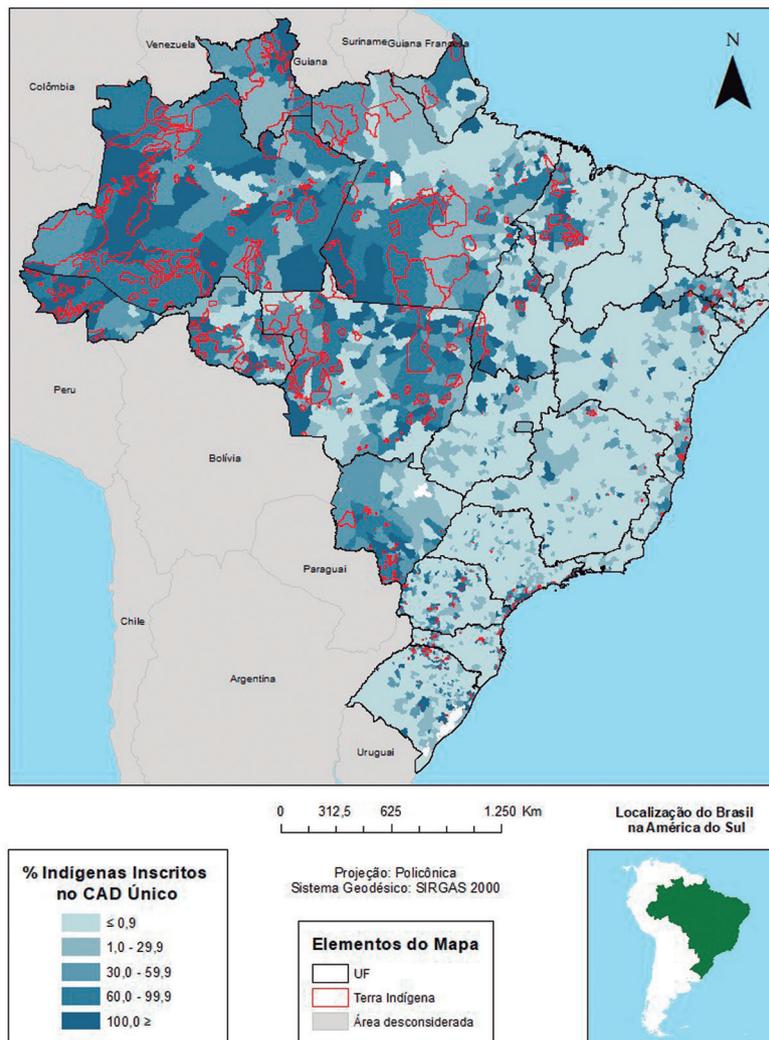
## TEXTO para DISCUSSÃO

Quando analisados por idade, percebe-se que crianças e adolescentes constituem 55% dos participantes indígenas do Cadastro Único. No Centro-Oeste, a presença desse grupo etário no cadastro chega a 57%.

### MAPA 1 Indígenas inscritos no Cadastro Único (2019)



Fonte: Cadastro Único (2019).  
Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

**MAPA 2****Indígenas no Cadastro Único: população indígena por municípios (2019)**  
(Em %)

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

No que se refere à escolarização, no Censo 2010, os indígenas apresentavam escolaridade média de 5,2 anos de estudo, o que contrasta com os 8,3 anos dos brancos e com os 6,2 anos dos negros. A taxa de analfabetismo era de 23,3 pontos percentuais (p.p.) para indígenas; 5,8 p.p. para brancos; e 12,9 p.p. para negros. Relembramos que o Cadastro Único não faz menção à alfabetização em línguas indígenas e tampouco às reais circunstâncias que alguns povos partilham – por vezes, mais de um idioma indígena.

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

No cadastro não há informação de escolaridade para 66% das pessoas indígenas cadastradas. Entre aqueles sobre os quais há informações, 98% têm escolarização de nível fundamental e 1% apresenta escolarização superior, sempre com variações por região. Evidentemente, esses dados são explicados pela composição etária do cadastro, com grande percentual de crianças e adolescentes em idade escolar, em relação ao processo de escolarização recente e às estratégias específicas de escolarização de cada comunidade.

Mediante os dados do Censo 2010 e da trajetória de recomposição demográfica, podem-se inferir os grandes desafios da educação intercultural dos indígenas: escolaridade média baixa, analfabetismo e grande demanda por educação, tanto nos níveis iniciais quanto, proximamente, nos estágios médios e superiores. Lembre-se de que a população jovem indígena corresponde a mais da metade dos povos originários. Entretanto, as informações do Cadastro Único devem ser objeto de maior atenção.

Outro dado importante a respeito da educação indígena: 44% frequentam a escola pública, acrescidos de 33,5% que já frequentaram, o que soma 78%. Na região Norte, onde se encontra o maior contingente de indígenas, o quantitativo se aproxima de 77%. Todavia, outro dado surpreendente descreve que 21% nunca frequentaram a escola em decorrência da idade – ou são crianças ou são pessoas mais velhas que não tiveram a oportunidade de acesso à educação escolar. Como já dissemos, isso é recente, vinculando-se ao contexto pós-constituente de 1988.

Nesse universo muitos são adultos, mas outros em idade escolar simplesmente abandonaram a escola por diferentes razões, como as dificuldades de acesso e de adequação da educação, incluindo acesso físico e ajustamentos pedagógicos e linguísticos. Conforme relatado em documentos oficiais, “a exigência da condicionalidade de educação mostrou-se como obstáculo à implementação plena da política [PBF], por não permitir a escolha destas populações em relação a idades escolares para ingressar na escola ou à opção por outras formas de educação tradicional” (Brasil, 2019, p. 11).

Soma-se a isso o questionamento sobre a obrigatoriedade de frequência escolar, uma vez que

o cumprimento dessa condicionalidade apresentou dificuldades operacionais, não só pela falta de um sistema de registro e acompanhamento eficiente, mas também pelo entendimento dos operadores locais de que há problemas nos recursos ou nas condições para as crianças frequentarem e terem um aproveitamento satisfatório na escola. Foram citados problemas de transporte e de falta de professores fixos e qualificados. Houve relatos de problemas recorrentes com a merenda escolar que chegava às escolas: baixa qualidade, quantidade insuficiente, falhas na entrega ou entrega com atraso, alimentos sem “segurança de consumo” – em alguns casos, em visível estado de deterioração (Brasil, 2019, p. 12).

**TABELA 2**

**Número de pessoas indígenas inscritas no Cadastro Único segundo a frequência escolar – Brasil (2019)**

	Frequenta a rede pública	Frequenta a rede particular	Já frequentou	Nunca frequentou	Sem informação
Norte	150.109	731	97.231	72.582	37
Nordeste	54.555	902	54.883	27.159	16
Sudeste	7.085	58	7.031	4.237	2
Sul	16.647	123	16.096	8.959	8
Centro-Oeste	47.306	365	33.843	22.972	6
<b>Brasil</b>	<b>275.702</b>	<b>2.179</b>	<b>209.084</b>	<b>135.909</b>	<b>69</b>

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Também existem os desafios relacionados a compatibilizar a educação e as necessidades de trabalhar para a subsistência. O Cadastro Único pede informações sobre as atividades, mas 83% não apresentam tais dados. Dos 17% que os oferecem, 6,7% são trabalhadores por conta própria (fazem bico ou são autônomos); 5,25% são temporários em área rural; 0,8% é trabalhador sem carteira assinada; e apenas 1% trabalha com carteira.

Como 73% da população indígena que aparece no Cadastro Único é rural, a descrição da seção seguinte é fortemente marcada pelas características desse universo de vida. O segundo bloco do cadastro contém questões relacionadas aos domicílios.

A qualidade de vida – por mais que esse conceito e seus indicadores-descritores tenham o efeito de colonizar o imaginário político e, por consequência, as práticas e os modos de vida alternativos e autônomos – nos serve de parâmetro para situar não somente as discriminações e as violências simbólicas e materiais, mas também a guetização de povos e as dificuldades de se pensarem distributividades a partir de políticas de tipo *top-down* e *bottom-up*, quer dizer, ambos com a centralidade no Estado ou no decisor público. Nesses casos, as situações e os modos de vida tradicionais implicam configurações na organização do acesso, que fique bem entendido, a bens institucionais, infraestruturais e tecnológicos, assim como a seus consequentes dinamismos.<sup>33</sup> São imensas as dificuldades para ajustar bens e serviços ofertados pelo Estado às necessidades e a culturas específicas.

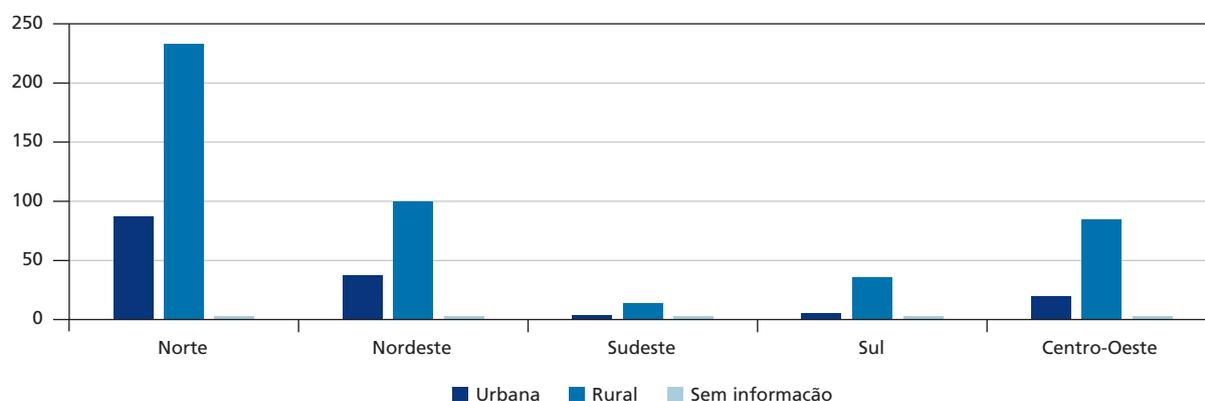
33. Estão ausentes, em geral, processos de agenciamento e participação em termos de jogos democráticos abertos com a possibilidade de redefinição dos objetivos e dos arranjos institucionais, tanto no ponto de partida quanto nos resultados.

Os dados do Censo 2010 mostram que 60% de população indígena habitava áreas “rurais”,<sup>34</sup> mas é superior em 15 p.p. o número de pessoas representadas no Cadastro Único como população rural, mesmo nove anos depois, em 2019. Quanto aos domicílios indígenas no cadastro, há a composição que se segue no gráfico 1.

### GRÁFICO 1

#### Número de domicílios indígenas inscritos no Cadastro Único segundo situação do domicílio – Brasil (2019)

(Em 1 mil)



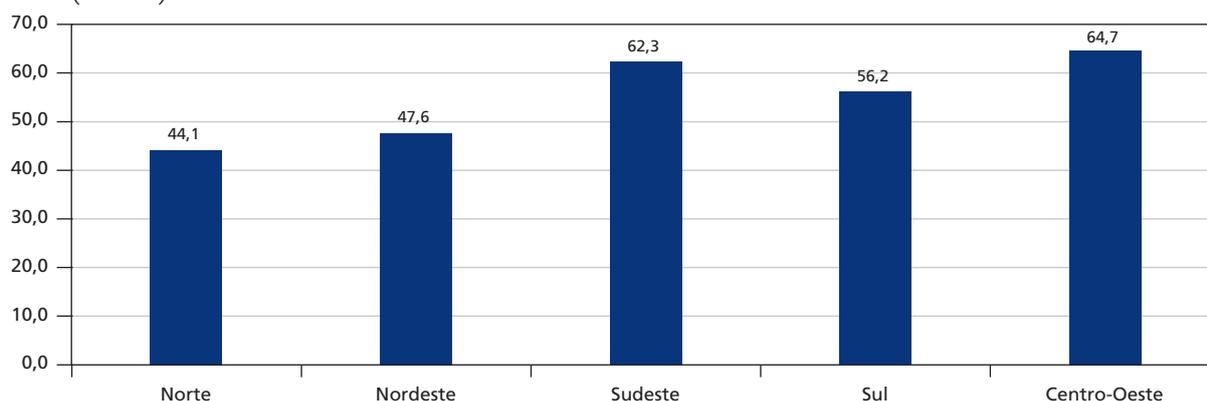
Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Entre os domicílios indígenas inscritos no cadastro, 70% são considerados rurais, e, surpreendentemente, os percentuais são maiores no Sul (85,5%); no Sudeste (72,3%); e, menos extraordinariamente, no Centro-Oeste (77,9%). Possivelmente, essas diferenças decorrem de níveis de cobertura diferenciados. É notável que as informações trazem um número diminuto de famílias que moram em domicílios coletivos (2%). Os demais são particulares permanentes ou improvisados.

Quanto ao acesso à infraestrutura, algumas características importantes devem ser enfatizadas. Inicialmente, destaca-se a inexistência de banheiros para 49,5% dos domicílios indígenas do cadastro, com diferenças regionais significativas, o que denota os limites de acesso às políticas de saneamento locais.

34. O IBGE define o espaço rural e urbano por três critérios, quais sejam, a densidade demográfica, a localização em relação aos principais centros urbanos e o tamanho da população. Com base nesses critérios, os municípios são caracterizados como *urbano*, *intermediário adjacente*, *intermediário remoto*, *rural adjacente* e *rural remoto* (IBGE, 2017). A informação do Cadastro Único é autodeclaratória. O entrevistador lê as definições que estão no *Manual do Entrevistador*, e o entrevistado responde como se identifica (autodeclaração). Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro\\_unico/Manual\\_do\\_Entrevistador\\_5.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_do_Entrevistador_5.pdf).

**GRÁFICO 2****Domicílios indígenas inscritos no Cadastro Único sem banheiro – Brasil (2019)**  
(Em %)

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Ademais, há baixo acesso à rede geral de abastecimento de água. Embora o acesso responda a outras condicionantes locais, como se pode ver na tabela 3, trata-se de direitos que devem, normativamente, estar disponíveis, pois se relacionam a questões de qualidade de vida e saúde. O acesso à rede geral ocorre em 34,1% dos domicílios, com a presença de poços ou nascentes em 37,9% das casas; de cisterna em 2,9% dos locais; e de outras formas em 16,1% das residências.

**TABELA 3****Famílias indígenas inscritas no Cadastro Único segundo a forma de abastecimento de água no domicílio – Brasil (2019)**

(Em %)

	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Cisterna	Outras formas	Sem informação
Norte	28,1	39,5	0,7	21,8	9,8
Nordeste	40,9	29,3	9,3	16,0	4,4
Sudeste	24,1	54,5	0,9	3,8	16,6
Sul	35,2	49,0	0,4	4,9	10,5
Centro-Oeste	41,4	38,6	0,8	8,1	11,1
Brasil	34,1	37,9	2,9	16,1	8,9

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

## TEXTO para DISCUSSÃO

No que se refere à destinação de resíduos, em 57% dos domicílios, são enterrados ou queimados no local; em 3,6% são jogados em terreno baldio ou logradouro; em 0,3% são descartados em rio ou mar; e em 1,8% recebem outro destino. Apenas 24,6% são coletados diretamente e 3,8% indiretamente. Chama atenção o baixo percentual de coleta direta e indireta observado nas diferenças regionais, especialmente no Centro-Oeste, e a ausência de informações em 8,9% dos domicílios. Destaca-se a seguinte inexistência de informações por região – 16,6% no Sudeste; 10,5% no Sul; e 11% no Centro-Oeste.

### TABELA 4

#### Domicílios de famílias indígenas inscritas no Cadastro Único segundo a forma de coleta de lixo – Brasil (2019)

(Em %)

	É coletado diretamente	É coletado indiretamente	É queimado ou enterrado na propriedade	É jogado em terreno baldio ou logradouro (rua, avenida etc.)	É jogado em rio ou mar	Recebe outro destino	Sem informação
Norte	23,1	3,1	57,9	3,1	0,5	2,5	9,8
Nordeste	33,6	4,0	51,3	6,1	0,1	0,5	4,4
Sudeste	28,2	9,8	41,8	2,7	0,1	0,8	16,6
Sul	19,5	10,8	55,1	2,5	0,2	1,4	10,5
Centro-Oeste	16,4	1,1	67,4	1,9	0,1	2,0	11,1
Brasil	24,6	3,8	57,0	3,6	0,3	1,8	8,9

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Os dados de sentido mais peculiar se referem ao escoamento sanitário nos domicílios. A rede coletora tem presença mínima (4,8%), embora seja um pouco mais elevada no Nordeste e no Sudeste; é baixa, contudo, no Norte (2,1%). As fossas sépticas, rudimentares, e as valas a céu aberto correspondem a 54,6% dos domicílios indígenas. Para o uso instrumental do Cadastro Único no desenho e na implementação de políticas públicas, apontamos a falta de informações em 40,6% das residências, com variações significativas e maiores nas Grandes Regiões.

**TABELA 5**

**Domicílios de famílias indígenas inscritas no Cadastro Único segundo a forma de escoamento sanitário – Brasil (2019)**

(Em %)

	Rede coletora de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala a céu aberto	Direto para rio, lago ou mar	Outras formas	Sem informação
Norte	2,1	10,0	37,9	8,6	0,4	2,8	38,2
Nordeste	12,0	10,0	35,4	2,6	0,1	1,4	38,5
Sudeste	10,0	10,0	28,7	0,8	0,5	1,5	48,5
Sul	3,5	13,3	38,8	1,3	0,3	1,4	41,5
Centro-Oeste	3,0	7,3	28,9	5,6	0,0	6,0	49,1
Brasil	4,8	9,8	35,6	6,1	0,3	2,9	40,6

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

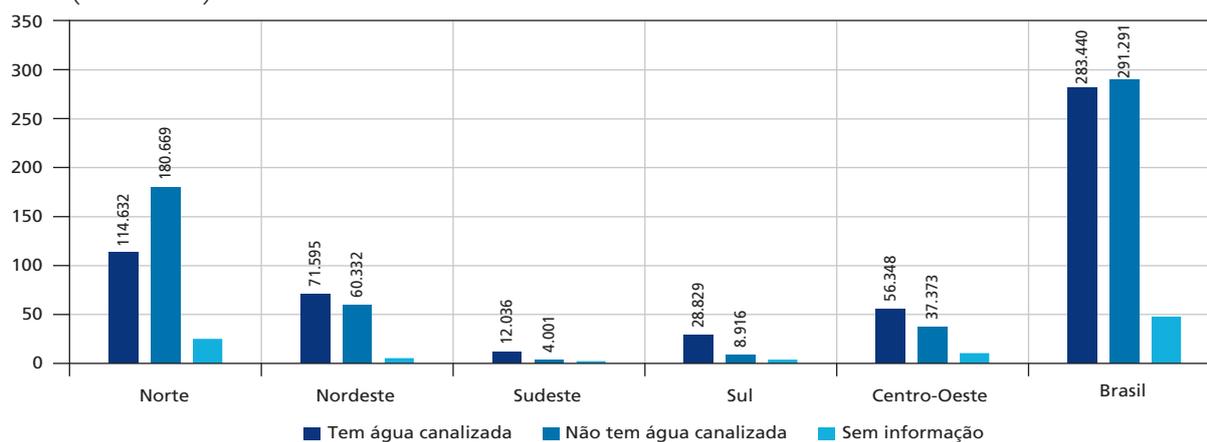
Entre os domicílios indígenas registrados no Cadastro Único, 42% não têm água canalizada. Percentuais maiores no Norte e similares no Nordeste trazem indícios das atuais condições de vida dos povos indígenas na faixa de pobreza e extrema pobreza em contexto pandêmico. Sem naturalizar a precariedade das condições de vida como características culturais, não podemos deixar de mencionar que, de fato, algumas delas – o que é relacionado aos modos de vida, aos territórios, ao meio ambiente e aos recursos disponíveis – podem fornecer explicações acerca desses números. Entretanto, como tratamos do acesso a certas práticas que reduzem riscos de adoecimento, ressaltamos a importância de existirem ações públicas que contornem e ofereçam oportunidades e capacitações locais. Por essa mesma razão, destacamos o percentual relativamente elevado de “sem informações”.

## TEXTO para DISCUSSÃO

### GRÁFICO 3

#### Número de domicílios de famílias indígenas inscritas no Cadastro Único segundo existência de água canalizada – Brasil (2019)

(Em 1 mil)



Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Quanto ao acesso à energia elétrica, deve-se dizer que também é variável no contexto territorial. No Brasil, 66% dos domicílios indígenas do Cadastro Único têm acesso à energia elétrica, percentual diferentemente distribuído pelas regiões, conforme se depreende da tabela 6. Enfatizamos o número elevado de domicílios para os quais o cadastro não apresenta informação (7,7%) e o número elevado de domicílios sem energia elétrica (26%). Desse quantitativo, 35% localizam-se na região Norte.

### TABELA 6

#### Domicílios de famílias indígenas inscritas no Cadastro Único segundo o tipo de iluminação – Brasil (2019)

(Em %)

	Elétrica com medidor próprio	Elétrica com medidor comunitário	Elétrica sem medidor	Óleo, querosene/ou gás	Vela	Outras formas	Sem informação
Norte	40,8	8,1	8,2	16,0	6,1	12,9	7,9
Nordeste	62,4	4,5	20,6	2,7	1,9	3,9	4,1
Sudeste	47,9	17,1	9,5	2,9	2,4	7,3	12,9
Sul	38,9	13,3	24,6	0,8	9,5	3,1	9,8
Centro-Oeste	44,5	8,5	6,2	3,0	17,3	10,2	10,3
Brasil	46,2	8,0	11,8	9,5	7,2	9,6	7,7

Fonte: Cadastro Único (2019).

Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea.

Como se afirmou desde o início, é imenso o potencial do Cadastro Único como instrumento de monitoramento das condições de vida das populações indígenas. Deve-se assinalar que não foram exploradas todas as informações e que as descrições e as interpretações não foram exaustivas. Os dados foram apresentados para ilustrar algumas dessas potencialidades, mas também há limitações. Estas se referem aos processos de preenchimento e cadastramento, possivelmente atribuíveis à capacitação, aos conteúdos de entrevistas e às limitações técnicas próprias do instrumento. Seja como for, os indicadores representam a ausência de certos equipamentos e de “condições ideais” de vida dos povos indígenas. Por isso, é necessário acrescentarmos outros processos para aferir condições e aperfeiçoar o instrumento e os modos de produção de dados, bem como direcionar políticas efetivas de proteção social a realidades complexas e diversas.

## 7 CONCLUSÕES

O uso de evidências é recorrente nas análises de políticas públicas. Para alguns, oferece informações comparáveis e neutras para descrever condições objetivas de vida; para outros, serve de indicador de desempenho das ações públicas. Por um lado, também é possível afirmar que as evidências têm diferentes estatutos epistemológicos, constituindo-se em descritores objetivos da realidade vivida e do desempenho das políticas. Por outro lado, devem sempre ser objeto de análise a partir de quadros de interpretação, teorias explicativas e avaliativas. Seja como for, estamos diante de concepções diversas. O que as une é o fato de que ambas envolvem a mobilização da linguagem em contextos interpretativos singulares, ou seja, a interpretação em linguagem natural, indexada a situações discursivas e narrativas bem delimitadas e contextualizadas. Nesse sentido, a interpretação da situação dos povos indígenas é bem interessante como exemplo extremo da normatividade no uso das evidências.

Do ponto de vista instrumental, o cadastro pode ser criticado pela incompletude das informações. Chamamos atenção para a incompletude das informações étnicas e para a ausência de informações relacionadas a diferentes questões, pois faltam informações de parentesco; domicílio e circulação espacial; condições de vida; entre outras que sejam culturalmente apropriadas. Disso resulta o entendimento de que a descrição dos povos indígenas é pautada pelas ausências e pelas faltas.

Do ponto de vista da descrição da qualidade de vida, vemos que a métrica indica a ausência de diferentes bens e serviços nos domicílios indígenas. Em ambos os contextos, entretanto, deve ser relativizada a associação entre a linguagem interpretativa e as informações: a pobreza indígena é relativa, uma vez que organiza a vida com base em parâmetros culturais específicos e contextos locais diversos. Por sua vez, a família

**TEXTO** para **DISCUSSÃO**

indígena difere das construções possíveis, os domicílios indígenas são muito variados na estruturação e os movimentos de certas etnias pelo território também trazem dificuldades para o processo interpretativo. Dessa maneira, qualquer análise deve considerar não apenas as evidências produzidas, mas também as categorias usadas na sua construção.

É nesse sentido que enfatizamos, por exemplo, os termos *caracterização socioeconômica*, *famílias brasileiras* e *baixa renda*. No texto, foram retratadas como ponto de partida, na linguagem proposta, expressões paradigmáticas, de um modo de representação da realidade, inadequadas para caracterizar as formas organizacionais, a organização produtiva e as formas de troca e distribuição dos povos indígenas. Por melhor que sejam as intenções na aplicação de questionários com a função de quantificar essas populações, muito se perde no quesito interpretativo/qualitativo que poderia alterar modos de aferição.

Com base na descrição dos dados, surgem questões interpretativas difíceis que se desdobram em problemas para a ação, especialmente para quem não compartilha do processo de decisão e de escolhas políticas e culturais. O que dá sentido para as evidências é o contexto cultural e territorialmente localizado de implementação. O equilíbrio entre os modos culturais tradicionais e o acesso a diferentes tecnologias, bem como a aceitação de infraestruturas e os recursos nascidos de dispositivos culturais e institucionais estranhos, não é, via de regra, objeto de reflexão política.

Em geral, aceita-se que certos bens e objetivos de política são bons em si, como se não dependessem de orientações culturais e coletivas diversas. Se os modos tradicionais são aceitos, deve-se dizer que eles implicam riscos epidemiológicos, ambientais e sociais, mas nem por isso devem ser ignorados no processo de informação da ação pública. Se é aceito o agenciamento coletivo e culturalmente orientado dos dispositivos institucionais estranhos, surgem outras questões relativas a novos riscos culturais e sociais. Estes últimos são adicionados aos processos de agenciamento de cada povo indígena a respeito do que será utilizado ou não e, sobretudo, de que forma novas tecnologias serão absorvidas. É muito claro que esses povos se cadastraram no Cadastro Único e aderiram ao PBF. A literatura é muito clara também sobre as consequências negativas das adesões em diferentes situações: contágio e adoecimento, incluindo deterioração da saúde mental, desorganização de redes de sociabilidade e formas produtivas, incentivo a deslocamentos e discriminação diante de agentes públicos.

O quadro esboçado não é simples. Apresenta o desafio, ou a necessidade, de equilibrar dinamicamente princípios como os da igualdade, da diferença, do reconhecimento e da inclusão, bem como da autodeterminação no quadro de orientações valorativas, culturais e políticas relativamente incomensuráveis. Não se está diante de opções absolutas, mas de processos, ações e escolhas dinâmicas capazes de constituir uma regularidade democrática.

Há direitos a que todos devem ter acesso em linha gerais e aos quais ações públicas devem se referenciar. Os direitos indígenas dependem fundamentalmente do território e da preservação ambiental, pois consolidam as condições para o exercício da autonomia e da autodeterminação, inclusive econômica e de segurança alimentar. As políticas estatais da forma como estão construídas, homogeneizando categorias como *indígena*, *pobreza indígena*, *baixa renda* etc., além de reproduzirem estereótipos discriminatórios, ainda acarretam consequências contrárias ao que se propõem, desestruturando relações de sociabilidade e padrões de reprodução econômica e social que, ao final, reafirmam múltiplas desigualdades.

O Cadastro Único e as políticas a ele associadas não dão conta da promoção e da proteção nem da implementação de direitos indígenas na sua amplitude, mas guardam possibilidades interessantes. A partir da exploração dos dados do Cadastro Único, podem-se constatar algumas de suas capacidades. Assume-se o cadastro como um instrumento potencial de coordenação de políticas transversais de viés indigenista, o qual carece de aperfeiçoamentos relacionados aos processos de cadastramento e ao universo de categorias mobilizadas para estruturá-lo. Outro ponto fundamental é o uso do cadastro e de suas informações para tecer descrições a respeito da diversidade étnica, ainda que prejudicado pela incompletude das informações.

A comunicação e a interpretação das informações do cadastro indígena devem equilibrar intenções de síntese e generalização com a exposição da diversidade étnica. Considere-se que os gestores foram muito cuidadosos na escolha da linguagem, usando as ideias de vulnerabilidade socioeconômica e direitos. Assim, é necessário desassociar a ideia de *indígenas* e *povos indígenas* tanto da preconceituosa formulação do índio genérico quanto da representação de pobreza, que ainda estigmatiza e é parâmetro normativo e critério de política voltada para essa população.

## REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, G. **O que é o contemporâneo e outros ensaios**. Chapecó: Editora Argos, 2009.
- ALCÂNTARA, T. F. Afirmações identitárias e estratégias de resistências entre povos indígenas habitantes no semiárido pernambucano. **Revista de Estudos e Investigações Antropológicas**, v. 7, n. 2, 2020.
- ANDRELLO, G. **Cidade do índio**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Nuti, 2006.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1414).

BONILLA, O. A isca e o parasita: ritual e humor paumari contra o poder. **Maloca – Revista de Estudos Indígenas**, v. 4, n. 00, 12 ago. 2021.

BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2017. 300 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 20 jun. 2011. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas** – sumário executivo. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do pesquisador** – gestão do Cadastro Único. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual\\_pesquisador\\_gestao\\_cadastro\\_unico.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_pesquisador_gestao_cadastro_unico.pdf).

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2019.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia de proteção comunitária de pessoas indígenas, refugiadas e imigrantes**. Brasília: ACNUR, 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 30 mar. 2022a. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022. Define procedimentos para gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 15 set. 2022b. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 867, de 16 de março de 2023. Altera a Portaria MC nº 746, de 3 de fevereiro de 2022, que estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a IV do caput do art. 4º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias, e a revisão cadastral dos beneficiários, e a Portaria MC nº 775, de 2 de junho de 2022, que disciplina procedimentos relativos ao pagamento de benefícios e aos cartões do Programa Auxílio

Brasil (PAB), incluindo aqueles contratados junto à Caixa Econômica Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 11, 17 mar. 2023a. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 889, de 13 de junho de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 211, 14 jun. 2023b. Seção 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria Interministerial MPS/MDS autoriza a interoperabilidade entre Cadastro Único e CNIS**. Brasília: MDS, 2023c. (Informe Cadastro Único, n. 5). Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2\\_Acoes\\_e\\_Programas/Cadastro\\_Unico/Informes/2023/Informe\\_Cadastro\\_Unico\\_N\\_5.pdf](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2023/Informe_Cadastro_Unico_N_5.pdf). Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. MDS, DPU e AGU assinam acordo por reestruturação do Cadastro Único. **Gov. br**, 13 fev. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-dpu-e-agu-assinam-acordo-por-reestruturacao-do-cadastro-unico>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual do sistema de Cadastro Único**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2012.

CAMPELLO, D. F. G. **Das partes da mulher de barro**: a circulação de povos, cantos e lugares na pessoa Tikmu,um. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. São Paulo: Cosac&Naify, 2003.

DAYRELL, C. A. **De nativos e de caboclos**: reconfiguração do poder de representação de comunidades que lutam pelo lugar. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, set. 2019.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.

FARIAS, L. de. Trajetória do CadÚnico durante o ciclo petista: 2003 a 2016. **Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 69-104, fev.-jun. 2019. DOI: 10.20396/tematicas.v27i53.11603.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2014.

GALLOIS, D. (Org.). **Redes de relações nas Guianas**. São Paulo: Humanitas, 2005.

GORDON, C. Chefes ricos e comunidade pobre: a quantificação do valor entre os índios Xikrin (Mebengôkre). **Revista Tellus**, v. 13, n. 25, p. 57-82, 2013.

GORDON, C. **Economia selvagem**: ritual e mercadoria entre os Xikrin-Mebêngôkre. São Paulo: Ed. Unesp, 2006. v. 1.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWARD, C. A domesticação das mercadorias: estratégias Waiwai. *In*: ALBERT, B.; RAMOS, A. (Org.). **Pacificando os brancos**: cosmologias de contato no Norte-Amazônico. São Paulo: Unesp; Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 25-60.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: características gerais dos indígenas – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd\\_2010\\_indigenas\\_universo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Malha Municipal Digital e Áreas Territoriais (2022): Informações técnicas e legais para a utilização dos dados publicados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KOGA, N. M.; VIANA, R.; MARQUES, I. C. Usos e significados para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnicos-político-sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, nov. 2020.

KOPENAWA, D.; ALBERT, B. **A queda do céu**: palavras de um xamã Yanomami. Tradução de Beatriz Perrone-Moisés. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul.-dez. 2012.

LEMKE, T. **Foucault, governamentalidade e crítica**. São Paulo: Editora Politeia, 2017.

OKAMOTO, L.; ANTUNES, M.; DAMASCO, F. Povos indígenas nas estatísticas oficiais: identificação étnica, recomendações internacionais e a experiência brasileira. *In*: SIMÕES, A. S.; ATHIAS, L.; BOTELHO, L. (Org.). **Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais**: grupos populacionais específicos e uso do tempo. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Estudos e análises – Informação demográfica e socioeconômica, n. 6).

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, 1943-1967, nov.-dez. 2011.

OLIVEIRA, J. P. Entrando e saindo da “mistura”: os índios nos censos nacionais. *In*: OLIVEIRA, J. P. **Ensaios de antropologia histórica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. p. 124-151. Disponível em: [http://etnolinguistica.wdfiles.com/local-files/biblio%3Aoliveira-1999-entrando/Oliveira\\_1999\\_EntrandoESaindoDaMistura\\_IndiosNosCensosNac.pdf](http://etnolinguistica.wdfiles.com/local-files/biblio%3Aoliveira-1999-entrando/Oliveira_1999_EntrandoESaindoDaMistura_IndiosNosCensosNac.pdf).

OLIVEIRA, J. P. Mensurando alteridades, estabelecendo direitos: práticas e saberes governamentais na criação de fronteiras étnicas. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, dez. 2012.

OLIVEIRA, J. P.; ANTUNES, M. Os indígenas nos Censos Demográficos: entrevista com João Pacheco de Oliveira. *In*: SANTOS, R. V. *et al.* (Org.). **Entre demografia e antropologia: povos indígenas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 233-240.

PAIVA, L. H. *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza**: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à covid-19. Brasília: Ipea, mar. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 59). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/209445\\_NT\\_Disoc\\_n\\_59\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/209445_NT_Disoc_n_59_web.pdf). Acesso em: 20 set. 2023.

PASSERON, J.-C. O que diz uma tabela e o que se diz dela: a linguagem das variáveis e a interpretação nas ciências sociais. *In*: PASSERON, J.-C. **O raciocínio sociológico: o espaço não popperiano do raciocínio natural**. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

RAMOS, A. R. O índio hiper-real. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 5-14, 1995.

SAID, E. W. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, F. A. B.; LUNELLI, I. C. **Subsídio ao Relatório Brasil sobre o cumprimento da convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (2003-2017)**: povos indígenas. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9431/1/Relat\\_Disc\\_Racial\\_2019.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9431/1/Relat_Disc_Racial_2019.pdf).

SILVA, F. A. B.; LUNELLI, I. C. A judicialização do auxílio emergencial: lentidão e inefetividade das ações públicas entre os povos indígenas em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 26, mar. 2021.

VERDUM, R. **Relatório Final**: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas. Brasília: MDSA, 2016.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBERT, B.; RAMOS, A. (Org.). **Pacificando o branco**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002. 532 p.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório nacional voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Brasil 2017. Brasília: Presidência da República, 2017a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Trabalho social com famílias indígenas na Proteção Social Básica**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Atendimento à população indígena na Proteção Social Especial**. Brasília: MDS, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Medida provisória nº 1005, de 30 de setembro de 2020. Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º out. 2020.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La matriz de la desigualdad social en América Latina**. Santo Domingo. Santiago: Nações Unidas, 2016.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **ODS 1**: Poner fin a la pobreza en todas sus formas para todos en América Latina y el Caribe. *In*: Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, 3., 2019, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CEPAL, 2019.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **El impacto del covid-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala**: entre la invisibilización y la resistencia colectiva. Santiago: Nações Unidas, 2020.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolución 35/2020, de 17 de julho de 2020. Medida cautelar nº 563-20: miembros de los pueblos indígenas yanomami y ye'kwana respecto de Brasil. Washington: CIDH, 2020.

DIREITO, D. C. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, jul. 2016. (Working Paper, n. 145).

FISCHER, F. Para além do empirismo: *policy inquiry* na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v. 7, n. 12, p. 163-180, maio-nov. 2016.

GROSFÓGUEL, R. El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? **Tabula Rasa**, Bogotá, n. 16, p. 79-102, jan.-jun. 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Erradicando a pobreza e promovendo a prosperidade em um mundo em mudança**: subsídios ao acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018.

KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

MAGGIE, Y.; REZENDE, C. B. (Org.). **Raça como retórica**: a construção da diferença. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

NOCKO, L. M. *et al.* **Invisibilidade e preconceito**: um estudo exploratório dos ciganos no Distrito Federal. Brasília: Codeplan, maio 2016. (Texto para Discussão, n. 15).

NUSBAUM, M. C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2013.

ONU BRASIL – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Documentos temáticos**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9 e 14. Brasília: ONUBR, jun. 2017.

PEÑAFIEL, J. J. P. Recomprensión de los derechos humanos: apuntes para el reconocimiento de los pueblos indígenas em América Latina. **Justiça do Direito**, v. 29, n. 1, p. 108-130, jan.-abr. 2015.

PEÑAFIEL, J. J. P. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación, **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

SILVA, E. R. A. (Coord.). **ODS**: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – proposta de adequação. Brasília: Ipea, 2018.

STRATHERN, M. **Partial Connections**. Rowman e Littlefield Publishers, 1990. (ASAO Special Publication, n. 3).

STRATHERN, M. **O gênero da dádiva**: problemas com mulheres e problemas com a sociedade na Melanésia. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

STRATHERN, M. **O efeito etnográfico e outros ensaios**. São Paulo: Cosac e Naify, 2014.

WAGNER, R. **A invenção da cultura**. São Paulo: Cosac e Naify, 2010a.

WAGNER, R. Existem grupos sociais nas terras altas da Nova Guiné? **Cadernos de Campo**, v. 19, n. 19, p. 237-257, 2010b.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.