

POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À CRISE HUMANITÁRIA YANOMAMI: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

1. José Vitor Gomes dos Santos
2. Maria Luiza Rosa Bezerra
3. Laura Chein Portela

Resumo

Desde o início de 2023, a crise humanitária que permeia a população Yanomami passou a receber maior atenção governamental, apesar de conflitos entre o garimpo ilegal e o povo indígena ocorrerem desde os anos 90. No final de 2020, a situação se intensificou devido à flexibilização das leis ambientais e à falta de fiscalização das terras indígenas demarcadas. Os crimes cometidos foram denunciados em mais de 21 ofícios, ignorados pela FUNAI e demais órgãos, o que evidencia a situação de vulnerabilidade vivenciada pela comunidade. Com o intuito de mitigar esse cenário de calamidade, foram implementadas, no início do governo Lula III, ações e políticas para proteger a saúde indígena e combater o garimpo ilegal na região. Diante disso, o presente trabalho propõe uma análise dos arranjos institucionais mobilizados durante a resposta governamental à crise humanitária Yanomami nos primeiros meses de 2023, sob à luz das dimensões analíticas propostas por Lotta e Favareto, cujo arcabouço teórico propõe um olhar para os arranjos institucionais por meio de quatro dimensões: a intersectorialidade, relações federativas, territorialidade e participação social.

Palavras-chave: Políticas públicas. Arranjos institucionais. Yanomami. Crise humanitária.

Abstract

Since the beginning of 2023, the humanitarian crisis affecting the Yanomami population has been receiving increased governmental attention, despite conflicts between illegal mining and the indigenous people occurring since the 1990s. By the end of 2020, the situation had intensified due to the relaxation of environmental laws and the lack of monitoring of demarcated indigenous lands. The committed crimes were reported in over 21 official communications, which were ignored by FUNAI and other agencies, highlighting the vulnerable situation experienced by the community. In order to mitigate this calamitous scenario, actions and policies were implemented at the start of the Lula III administration to protect indigenous health and combat illegal mining in the region. In light of this, the present work proposes an analysis of the institutional arrangements mobilized during the governmental response to the Yanomami humanitarian crisis in the early months of 2023, using the analytical dimensions proposed by Lotta and Favareto. Their theoretical framework offers a perspective on institutional arrangements through four dimensions: intersectoriality, federative relations, territoriality, and social participation.

Keywords: Public policies. Institutional arrangements. Yanomami. Humanitarian crisis.

1 INTRODUÇÃO

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Os Yanomami são uma sociedade de caçadores-agricultores localizada no Norte do Brasil e no Sul da Venezuela, na região do interflúvio dos rios Orinoco e Amazonas (afluentes da margem direita do rio Branco e esquerda do rio Negro). Com um território de mais de 190 mil km², é estimado que sua população seja de 38.000 indígenas (Albert, 2018). Essa constitui um conjunto cultural e linguístico composto de, ao menos, quatro subgrupos que falam línguas da mesma família (*Yanomae*, *Yanōmami*, *Sanima* e *Ninam*) (Albert, 2018). No Brasil, os Yanomami reúnem-se na Terra Indígena Yanomami (TIY), localizada nas regiões de Roraima e Amazonas. Homologada em 1992, essa é composta por oito povos, Isolados da Serra da Estrutura, Isolados do Amajari, Isolados do Auaris/Fronteira, Isolados do Baixo Rio Cauaburis, Isolados Parawa u, Isolados Surucucu/Kataroa, Yanomami e Ye'kwana; possui uma área de 9,6 mil hectares (ha); e uma população de aproximadamente 31.200 indígenas divididas em 384 aldeias (Instituto Socioambiental, 2023).

Os primeiros encontros diretos com os Yanomami brasileiros foram relativamente recentes. Esses ocorreram em decorrência de invasores da fronteira extrativista local (balateiros, piaçabeiros e caçadores), de equipes do governo brasileiro para delimitar a fronteira com a Venezuela e da abertura de postos do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), entre os anos 1910 e 1940. Durante as décadas de 1940 e 1960, o estabelecimento permanente dos SPI e de missões religiosas ocasionou os primeiros surtos epidêmicos de sarampo, gripe e coqueluche no território Yanomami. Entretanto, foi durante as décadas seguintes que o contato se intensificou e agravou as crises sanitárias. Devido aos projetos de desenvolvimento dos governos militares, conhecidos como "Plano de Integração Nacional", o Oeste de Roraima sofreu com a implantação de estradas, com destaque para a Perimetral Norte, projetos de colonização, fazendas, serrarias, canteiros de obras e primeiros garimpos, que geraram mais um choque epidemiológico, o que acarretou uma alta perda demográfica e degradação sanitária (Albert, 2018).

Ainda nos anos 70, o governo brasileiro desenvolveu o projeto "Radar da Amazônia" (RADAM), cujo objetivo era detectar jazidas minerais na região. A promoção do potencial mineral do território Yanomami resultou em um aumento gradual da atividade de garimpo, que se intensificou no final dos anos 1980 e evoluiu para uma corrida do ouro a partir de 1987 (Albert, 2018). Com isso, pistas clandestinas de garimpo foram construídas e mais de 30 mil garimpeiros, cerca de cinco vezes a população Yanomami na época, dominou a terra indígena. Além disso, na década de 80, três bases militares do "Projeto Calha Norte" foram implantadas na região, agravando problemas sociais, como prostituição, nas populações locais (Albert, 2018).

Demarcada somente em 1991 e homologada em 1992, a Terra Indígena Yanomami sofre, sobretudo a partir da década de 1970, com a exploração do garimpo e suas consequências: durante os anos 90, já falava-se em genocídio do povo Yanomami (Eusebi, 1991; Esposito, 1998; Lizot, 1972; Montoya, 1989; Ramirez, 1995; Rocha, 1999). No final de 2020, entretanto, o conflito entre o garimpo ilegal e os Yanomamis intensificou-se. Devido à flexibilização de leis ambientais e a baixa fiscalização das terras indígenas demarcadas, a região da Reserva Indígena Yanomami tornou-se vulnerável às invasões promovidas por garimpeiros. Nesse período, mais de 21 ofícios denunciando crimes cometidos - como assassinatos e o ataque a uma das Estações Ecológicas do ICMBio - foram enviados, sendo esses à época ignorados pela FUNAI, pelo Exército e pela Polícia Federal.

De acordo com o Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI), durante os anos de 2019 a 2022, ocorreram 538 mortes de crianças menores de 5 anos no território do Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Yanomami (Ministério da Saúde, 2023). Dentre esses óbitos, 495 foram considerados evitáveis, o que representa 92% do total. Esse conjunto de fatores evidencia o negligenciamento praticado pelo governo federal em relação ao povo Yanomami nos últimos anos. Em 2023, com o início do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, a crise humanitária vivenciada por essa população encontrou maior urgência na agenda governamental. Para além da já anunciada criação do Ministério dos Povos Indígenas, uma série de ações e políticas foram implementadas para combater esse cenário alarmante, sobretudo o que concerne a saúde pública e o combate ao garimpo ilegal na região.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe uma análise das políticas e ações governamentais mobilizadas para o enfrentamento da crise humanitária na Terra Indígena Yanomami, ainda durante os primeiros meses de 2023, à luz das dimensões analíticas propostas por Lotta e Favareto (2016), cujo arcabouço teórico propõe um olhar para os arranjos institucionais por meio de quatro dimensões: a intersetorialidade, relações federativas, territorialidade e participação social. Para tanto, a pergunta de pesquisa que guiará o artigo proposto é: como arranjos institucionais foram mobilizados pelo Governo Federal para enfrentamento à crise humanitária do povo indígena Yanomami?

O trabalho está dividido em cinco seções, para além desta breve introdução: em um primeiro momento, realizamos uma breve revisão da literatura pertinente sobre governança e arranjos institucionais, em seguida, expomos brevemente a metodologia adotada para análise, assim como a justificamos a escolha do caso abordado. Por fim, apresentamos, como resultados,

as medidas formalmente instituídas no âmbito do governo federal para o enfrentamento da crise, tais instrumentos são posteriormente analisados conforme o quadro teórico de Lotta e Favareto (2016) durante a discussão. Por fim, a conclusão recapitula os principais achados da pesquisa, assim como aponta caminhos para análise futura.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Citações diretas devem ser redigidas com tamanho 10, espaçamento simples, recuo de 4 cm à esquerda; notas de rodapé devem ser redigidas com tamanho 9, justificadas, sempre posicionadas na mesma página em que é feita a referência.

À partir da compreensão de que a situação de vulnerabilidade enfrentada pela comunidade indígena Yanomami constitui um problema complexo, marcado pela multidimensionalidade, intergeracionalidade e interdependência (Rittel e Webber, 1973), e que só poderá ser devidamente enfrentado pelo poder público mediante o emprego de instrumentos, estratégias e práticas específicas para esses problemas, como a intersetorialidade, transversalidade e outras inovações provenientes do movimento de modernização da administração pública (Bronzo, 2007; Cunnil-Grau, 2014; Canato e Bichir, 2021), o presente trabalho apoia-se, sobretudo, na literatura de arranjos institucionais (Lotta e Favareto, 2016; Pires e Gomide, 2014).

Nos últimos anos, o Governo Federal brasileiro tem explorado diversos arranjos institucionais com o objetivo de formular políticas públicas eficazes em um cenário territorial como o do Brasil, caracterizado por sua diversidade e complexidade. Nesses arranjos, destacam-se três elementos principais: (i) integração de temáticas interdisciplinares; (ii) estabelecimento de modelos de gestão de políticas que envolvem coordenação entre os entes federativos e a sociedade civil; (iii) a busca por uma base sólida nos contextos locais onde as políticas são implementadas (Lotta e Favareto, 2016). Portanto, "trata-se de uma tentativa de promover uma integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) e de absorver de forma substantiva a dimensão territorial" (Lotta e Favareto, 2016, P. 50).

Arranjos institucionais são considerados, aqui, como definido por Pires e Gomide (2014): normas específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas, relações políticas e sociais, delineiam a maneira pela qual os processos são coordenados em campos particulares. Isso estabelece quem tem a autorização para participar de um dado processo, o propósito e metas desse processo, bem como os modos de interação entre os intervenientes. A 1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

análise dos arranjos institucionais nos permite examinar fatores cruciais para compreender a determinação dos participantes envolvidos, como a eficácia da governança, os procedimentos de tomada de decisão e os níveis de independência. Entre esses fatores, destaca-se a intersectorialidade (ou articulação horizontal), as relações federativas e a dimensão territorial.

A primeira variável, a intersectorialidade, envolve a colaboração entre diversos setores para elaborar soluções produtivas e conjuntas para questões sociais (Cunill-Grau, 2005). É formada por meio da combinação de conhecimentos e experiências para a criação, implementação, acompanhamento ou avaliação de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em contextos complexos (Lotta e Favareto, 2016). Dessa forma, segundo Inojosa (1998), a abordagem intersectorial requer a coordenação e integração de várias ações com um enfoque específico, seja em uma região onde se deseja intervir, um público específico ou um problema complexo a ser enfrentado. Portanto,

A intersectorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas (Lotta e Favareto, 2016, p. 54).

A intersectorialidade pode ser implementada em diferentes momentos da política pública, como no processo de formulação da política, já integrando os temas no planejamento; na implementação; ou no processo de monitoramento. Para que a intersectorialidade seja mais efetiva, ou seja, haja maior integração das políticas, essa deve ser considerada desde o planejamento da política até o seu monitoramento (Lotta e Favareto, 2016).

A segunda variável, as relações federativas – entre Governo Federal, governos estaduais e governos municipais – dimensiona a verticalidade das políticas. Essa analisa a dinâmica das relações e responsabilidades entre os diversos níveis de governo no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Para compreender o desenho das políticas e as relações entre as esferas federativas, é possível distinguir o *Policy Making* (quem possui autoridade formal e responsabilidade sobre a política) do *Policy Decision Making* (quem tem autonomia para tomar decisões acerca das políticas) (Arretche, 2012). Nesse contexto, sugere-se uma abordagem diferenciada da descentralização em três aspectos: descentralização política (possibilidade de eleições diretas em governos locais); descentralização fiscal (participação das receitas e despesas dos governos subnacionais na despesa agregada); descentralização de competências

(responsabilidade pela execução das políticas públicas, considerando que a execução difere da autonomia decisória para definir as políticas públicas) (Lotta e Favareto, 2016).

Apesar da descentralização na implementação de políticas públicas ser prevista na Constituição Federal de 1988, essa "não levou a uma efetiva autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas públicas, na medida em que a Constituição também desenhou regras que deram ampla autoridade legislativa à União" (Lotta e Favareto, 2016, p. 55), o que acarretou uma maior possibilidade de poder sobre a agenda dos governos subnacionais (Arretche, 2012). Ainda, a descentralização concretizou-se de forma desigual entre os municípios brasileiros, evidenciando "a extrema desigualdade de condições políticas, técnicas e financeiras dos municípios brasileiros, tornando o processo altamente intrincado e heterogêneo" (Lima *et al.*, 2020, p. 326).

Por fim, a terceira variável aborda a dimensão territorial. Essa é considerada essencial, uma vez que é associada à noção de território

a necessidade de mobilizar três dimensões da vida social local: (i) intermunicipalidade, isto é, uma escala geográfica de planejamento dos investimentos mais ampla do que os municípios e mais restrita dos que os estados; (ii) uma perspectiva intersetorial, capaz de articular interesses e capacidades coerentes com a heterogeneidade das estruturas sociais locais; (iii) permeabilidade à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão (Lotta e Favareto, 2016, p. 55).

Dessa forma, alguns indicadores da incorporação da dimensão territorial nos arranjos institucionais, são: a presença de mecanismos de planejamento e administração em uma escala entre municípios, a ativa participação das autoridades governamentais e da comunidade local nesses fóruns, e a disponibilidade de estímulos para o envolvimento de grupos sociais representativos da diversidade estrutural dos territórios nos procedimentos de elaboração e administração (Lotta e Favareto, 2016). Para além desses indicadores, ao considerarmos políticas públicas para população indígena, é fundamental compreendermos a noção de territórios e territorialidade indígena, uma vez que, segundo a Constituição Federal de 1988, a

ocupação tradicional deve ser lida através das categorias e práticas locais, ou seja, levando-se em conta os "usos, costumes e tradições" de cada grupo. Logo, uma Terra Indígena deve ser definida – identificada, reconhecida, demarcada e homologada – levando-se em conta quatro dimensões distintas, mas complementares, que remetem às diferentes formas de ocupação, ou apropriações indígenas de uma terra: as terras ocupadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural (Gallois, 2004, p. 2).

Apesar da ideia indígena de território não ser hegemônica e, por vezes, haver a ausência de um senso de territorialidade por parte de alguns grupos (Rivière, 1984), é importante explicitar que, segundo a comunidade antropológica, "a noção de *Terra Indígena* diz respeito ao processo político-jurídico conduzido sob a égide do Estado, enquanto a de *território* remete à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial" (Gallois, 2004, p. 5). Dessa forma, como abordado por Gallois (2004), há diferentes lógicas espaciais indígenas e diferentes formas de organização territorial, o que exige que formuladores de políticas públicas considerem as diversas práticas que grupos indígenas utilizam para imprimir sua lógica territorial ao seu espaço.

3 METODOLOGIA

Metodologicamente, o trabalho se ancora no uso do estudo de caso da resposta governamental à crise Yanomami como método para desenvolvimento da pesquisa. O caso da crise humanitária em questão configura episódio extremo (Yin, 1984) de vulnerabilidade social imposta à uma população, o que torna apropriado seu estudo em profundidade mediante seleção enquanto caso único. O caráter extremo do caso justifica sua escolha teórica enquanto campo empírico de pesquisa.

Os dados analisados foram coletados através dos instrumentos legais, como decretos, portarias e outras ações implementadas pelo governo federal e pelo Congresso Nacional no período de janeiro a julho de 2023. Entrevistas e peças jornalísticas editadas sobre este tema, assim como análises feitas por especialistas e organizações da sociedade civil atuantes na pauta indigenista também foram consultados. O estudo utilizou-se, dessa maneira, de triangulação de fontes a fim de garantir maior confiabilidade aos resultados. Para fins analíticos, os achados da pesquisa foram divididos em dois grupos, sendo (a) as políticas implementadas referentes a saúde e nutrição indígena e (b) as políticas referentes ao combate ao garimpo ilegal na região.

Embora a proposta inicial do artigo contemplasse uma análise mais abrangente dos instrumentos normativos utilizados e suas respectivas implicações para a acomodação de arranjos institucionais, a escassez de dados e documentos oficiais necessários para avaliação acarretou na escolha metodológica do exame da única política mapeada dotada de documentação suficiente para análise: trata-se do Centro de Operações de Emergências (COE) Yanomami.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Para responder ao questionamento de pesquisa proposto, a implementação e as atividades do COE Yanomami, foram analisadas seguindo o referencial teórico proposto por Lotta e Favareto (2016), que considera as dimensões de intersectorialidade, federalismo, territorialidade e participação social dos arranjos institucionais.

4 RESULTADOS

O evidenciamento da situação do território Yanomami em janeiro de 2023, ainda no início da terceira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva à frente da presidência, mobilizou atores públicos e privados, para além dos grandes veículos de imprensa, que por sua vez realizaram ampla cobertura jornalística do caso apresentado. No mesmo mês de janeiro, entretanto, a criação de um inédito Ministério dos Povos Indígenas enquanto pasta integrante do novo governo configura uma medida de extrema relevância, tanto substantiva quanto simbólica, para a entrada do tema na agenda governamental, ainda que previamente ao surgimento da crise Yanomami enquanto problema público e conseqüente entrada na agenda política do novo governo.

Diante do cenário de devastação encontrado no território Yanomami, as medidas tomadas pelo governo se propuseram a incidir sobre os problemas de duas ordens, a emergência de saúde pública e o combate ao garimpo ilegal na região. Cabe ressaltar, entretanto, que a análise da implementação das políticas voltadas para situação do povo Yanomami encontra desafios, sobretudo pelo pouquíssimo tempo de implementação.

Em 20 de janeiro de 2023, a condição dramática da população Yanomami foi considerada Emergência em Saúde Pública Nacional (ESPN) pelo Ministério da Saúde. Foi mobilizado – à nível nacional – o **Centro de Operações de Emergências (COE) Yanomami**, que agrupa secretarias do Ministério da Saúde e instituições como o Ministério do Desenvolvimento Regional, a Casa Civil da Presidência da República, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), a Organização Pan-Americana da Saúde, o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério do Desenvolvimento Social e a Fundação Oswaldo Cruz. O comitê de emergência foi instituído através da [Portaria GM/MS nº 28/2023](#) – ancorada em indicadores da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), que registrou, no período de 2019 a 2022, total de 538 óbitos em crianças menores de cinco anos. Segundo a própria Secretaria, 495 (92%) desses óbitos ocorreram sob condições de evitabilidade.

A resposta primária à crise humanitária no Amazonas e em Roraima partiu do governo federal. A SESAI encabeça o COE-Yanomami, planejando, organizando e controlando medidas

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

durante o período de emergência. Especificamente, suas atribuições envolvem: (a) articulação com gestores estaduais e municipais do SUS e com órgãos e entidades do poder público, o (b) encaminhamento à ministra da Saúde de relatórios técnicos periódicos sobre a emergência sanitária e as ações administrativas em curso e (c) o monitoramento e publicação de dados e informações relevantes relativas à ESPN.

No mesmo dia 20 de janeiro, o [Decreto 11.384/2023](#) da Presidência da República instituiu o **Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami**. O órgão, sob coordenação da Casa Civil e com secretaria-executiva exercida pela SESAI, conta com a participação de outros seis Ministérios. De acordo com o decreto, o Comitê *“poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicos e privados, e especialistas de notório conhecimento na matéria em deliberação pelo Comitê, para participar de suas reuniões, sem direito a voto.”* (BRASIL, 2023). No último dia 29 de junho, a [Portaria 583/2023](#), do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, instituiu o **Grupo de Trabalho (GT Yanomami)** para acompanhar ações ambientais previstas no plano de ação do Comitê.

A resposta de Brasília encapsula uma abordagem de cima-para-baixo (top down) na alocação de recursos (Matland, 1995; Silva, 2000; Hill, 2006):

- (i) a formulação da ação federal se dá antes do processo de implementação (a Casa de Apoio à Saúde Indígena, CASAI, com capacidade para 200 pacientes, hoje acolhe cerca de 690; linha de frente no alívio do sofrimento Yanomami, pouca voz teve na formulação da resposta; as dependências são precárias e faltam banheiros[2]);
- (ii) a estratégia de implementação, em si, sugere pouca interatividade entre autoridades federais e locais (i.e., pouca horizontalidade e prevalência de uma hierarquia bem definida, com a ministra Nísia Trindade Lima no topo); e
- (iii) apesar de objetivos bem definidos no período de formulação, os instrumentos – e indicadores que espera-se observar – são vagos (i.e., unidades médicas locais simplesmente não dispõem de recursos para avaliar a efetividade e eficácia dos objetivos estipulados pela autoridade federal, como drogas para o controle e tratamento de malária, da oncocercose e parasitoses intestinais – além de suporte básico laboratorial e de logística para insumos e imunizantes, como estradas pavimentadas e refrigeradores).

Respostas dessa natureza estão, recorrentemente, associadas a críticas pela desconsideração dos aspectos políticos e sociais do processo de implementação e pela ênfase quase única na linguagem estatutária (no caso, fruto exclusivo do processo de formulação – novamente, anterior à implementação). Uma crítica vocalizada por entidades locais (novamente, sob liderança da CASAI) repetem a importância do domínio mínimo do idioma Yanomami.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Já no âmbito do combate ao garimpo legal, o principal instrumento normativo instituído pelo Governo Federal é o [Decreto nº 11.405/2023](#), que estipula as medidas para enfrentar a Emergência em Saúde Pública e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami, e dá ao Comando da Aeronáutica o controle aéreo sobre e ao adjacente à TI. Ainda, o Decreto dá ao Ibama e à Polícia Federal a responsabilidade de adotar medidas de policiamento, interditar aeronaves e equipamentos utilizados para o garimpo, e compete ao Ministério da Defesa dar suporte de inteligência e de transporte aéreo às instituições no território (BRASIL, 2023). O Decreto foi complementado pela [Portaria 710/2023](#), do Ministério da Defesa, que orienta o apoio das Forças Armadas para as ações de enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no Território Yanomami.

A [Portaria nº 20/2023](#), do IBAMA, institui a **Sala de Situação e Controle da Terra Indígena Yanomami** como mecanismo de centralização de decisões e monitoramento das ações controle o garimpo ilegal (BRASIL, 2023); já a [Portaria Conjunta FUNAI/SESAI nº 1/2023](#) estabelece procedimentos de acesso à Terra Indígena Yanomami durante o período de Emergência em Saúde Pública. Mais recentemente, já em abril, a [Portaria 356/2023](#), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, possibilitou o emprego da Força Nacional de Segurança Pública na Terra Indígena Yanomami.

Embora as iniciativas de enfrentamento à emergência sanitária e ao crime organizado tenham sido focalizadas no Poder Executivo, é preciso citar também iniciativas oriundas do Congresso Nacional. Nesse sentido, destaca-se no Senado Federal, a Comissão Temporária Externa para acompanhar a situação dos Yanomami e a saída dos garimpeiros de suas terras ([CTEYANOMAMI](#)). O colegiado foi composto por um total de 8 senadores titulares, dentre os quais se encontravam os três mandatários do estado de Roraima, e realizou 15 encontros entre fevereiro e junho de 2023, dentre as quais ao menos dez foram destinadas à oitiva de autoridades e representantes da sociedade civil. Ainda, foram realizadas diligências à Terra Indígena Yanomami e ao município de Boa Vista.

Os trabalhos da comissão resultaram em um Relatório de 256 páginas com diversas recomendações, dentre as quais se destaca o protocolo do [Projeto de Lei \(PL\) PL 3587/2023](#), que Estabelece procedimento para certificação de ouro produzido com padrões de sustentabilidade socioambiental, regula a compra, venda e transporte de ouro como ativo financeiro, institui o sistema de rastreamento da produção de ouro em território nacional e cria o Banco Nacional Forense de Perfis Auríferos.

DISCUSSÃO

Em 20 de janeiro, o Ministério da Saúde através da Portaria GM/MS n.º 28, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) na região do território Yanomami. Junto a isso, o Centro de Operações Especiais Yanomami (COE-Y) surge como resposta à crise, com as atribuições de planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pela Ministra de Estado da Saúde.

A Portaria GM/MS n.º 28 que estabeleceu o COE-Y, confere a gestão do centro à Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) e a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA), por meio do Departamento de Emergências em Saúde Pública, a função de prestar apoio técnico. Mais detalhes sobre o funcionamento e ações prioritárias da COE-Y foram estabelecidas pelo Plano de Ação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública por Desassistência no Território Yanomami, publicado em 06 de junho de 2023 no site do Ministério da Saúde.

O COE-Y é dividido em dois níveis, nacional e local. No nível nacional, é composto por um colegiado interministerial todas as Secretarias do Ministério da Saúde (MS) e Instituições, como Ministério da Defesa (MD), Ministério dos Povos Indígenas – Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Opas, Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Companhia Nacional de Abastecimento e Casa Civil da Presidência da República.

No nível local, o plano prevê a participação do Dissei-Y, do Condisi-Y, da Secretaria Estadual de Saúde de Roraima (Sesau/RR), da Secretaria Municipal de Saúde de Boa Vista (SMSA), da FUNAI, MD, MS (SVSA, Saes), da Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS), da Secretaria de Atenção Primária em Saúde (SAPS), do Programa Nacional de Prevenção e Controle da Malária (PNCM), do Departamento de Emergências em Saúde Pública (DEMSP) e da Assessoria de Comunicação, da Universidade Federal de Roraima (UFRR), além de organizações internacionais como OPAS, UNICEF e, também, associações e movimentos indígenas Yanomami. Em ambos os níveis de atuação, o COE-Y é coordenado pela SESAI, com suporte da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA).

Intersetorialidade:

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

A análise da intersetorialidade se dá através da observação da relação e integração dos diferentes atores envolvidos no processo de formulação e implementação do COE-Y.

Diante da complexidade da situação crítica do povo Yanomami, o COE-Y foi organizado de forma intersetorial, conforme prevê a portaria que o instituiu. As ações desenvolvidas pelo COE-Y foram sistematizadas e apresentadas em um documento denominado “Plano de Ação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública por Desassistência no Território Yanomami”, o qual estabelece uma estrutura dividida em 9 Grupos de Trabalho, que passam por Alimentação e Nutrição até Vigilância e Saúde, com objetivos e ações estratégicas a serem executadas durante o período de Emergência em Saúde Pública.

Quanto à gestão compartilhada, o COE-Y é dividido em nível nacional e no nível local. Essa divisão estabelece dois focos de implementação da política estabelecidas no Plano. Na prática, além dos próprios grupos de trabalho, que são coordenados por técnicos da Secretaria de Saúde Indígena, o plano não prevê espaços específicos para diálogo e tomadas de decisões entre os diferentes atores envolvidos na política. Em contrapartida, prevê diversas articulações intersetoriais para alcançar os objetivos previstos no plano, como por exemplo: articulação com a Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan)/MDS; Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa)/RR; Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento; (CGETNO)/Funai; Sesai/Dsei-Y; Mesa Brasil/RR para ação de proporcionar a complementação da alimentação do dsei-y via entrega de alimentos.

Apesar de construído a muitas mãos e com a participação de uma equipe técnica composta por atores de diferentes setores do governo e da sociedade civil, o plano não é muito claro quanto a atribuição de cada setor no processo de monitoramento e implementação. Mesmo com uma composição intersetorial na fase de formulação, a execução das ações possui um maior protagonismo do Ministério da Saúde (MS) e toda sua estrutura logística, tornando a implementação da resposta emergencial mais setorializada. Um exemplo disso é o fato de que a publicação do Plano se deu sob assinatura do MS. Assim, os outros setores envolvidos no problema terminam assumindo um papel mais subsidiário e operacional, sem tanto poder de comando ou decisão.

Relações Federativas:

Na análise da articulação vertical se observa como os diferentes entes da federação se envolveram e como ficaram divididas as responsabilidades entres eles.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Quanto às relações federativas, o COE-Y é criado a partir de uma portaria do Ministério da Saúde, que além de criar o centro, estabelece também situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, o que permite a interferência do nível federal na administração da saúde de um determinado território. Conforme prevê o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, que versa sobre ESPIN, nessas situações, compete ao Ministério da Saúde, planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante o período de emergência.

Nesse contexto, os recursos para execução das ações são sobretudo federais. O estado e município assumiram um papel importante na articulação com os aparelhos públicos presentes no território, porém, toda a parte de planejamento e elaboração ficou sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, cabendo apenas a colaboração pontual para os demais membros da federação.

Quanto a execução das ações, apesar das secretarias de saúde do estado e município fazerem parte do COE-Local, o Plano de Ação é bastante sucinto quanto a participação destas na implementação das ações estratégicas, apenas demandando que haja articulação com os serviços municipais e estaduais de saúde para atividades de assistência e vigilância. Nesse sentido, a atuação do COE-Y termina por limitar o papel dos entes federados a subsidiariedade.

Dimensão territorial:

Na terceira dimensão, se analisa a vida social local, a permeabilidade a participação social dos atores estratégicos do território no processo de monitoramento e condução das políticas e programas.

Na dimensão territorial, vale ressaltar que, segundo o próprio Plano apresentado pelo ministério da saúde, o COE-Y local só surge 10 dias depois do lançamento do COE nacional e do estabelecimento dos grupos de trabalho: “além dos GT, houve a necessidade de mobilização de um COE Local, cujo objetivo principal é coordenar as atividades de enfrentamento da emergência em nível local.” Tal fator deixa implícito que o nível local não foi pensado necessariamente como uma prioridade na resposta emergencial, mas sim, acrescentado posteriormente.

De acordo com o Plano de Ação, na composição do COE-Local, além dos representantes do governo federal e local, estão também, representantes de associações Yanomamis e outras organizações indígenas.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

O Plano de Ação institui um cronograma de ações estratégicas a serem desempenhadas pelo COE Local. Entre elas estão a organização e o planejamento de ações operacionais diárias no território; gerenciar coleta e fluxos de informações sobre as ações implementadas; e a articulação com organizações não governamentais e organismos multilaterais. Nesse aspecto, o Plano dá evidência ao nível local enquanto fator imprescindível para o êxito na resposta emergencial. O Plano estabelece atribuições importantes de monitoramento e condução da política no território, entretanto, não deixa totalmente explícito a estrutura de governança do COE Local, o que dificulta demarcar o peso e a influência das organizações e associações locais nas tomadas de decisão do colegiado.

O Relatório Missão Yanomami faz menção às organizações indígenas do TIY, que ao longo dos anos têm estabelecido diversas parcerias para fazer frente à omissão do Estado. Conforme o documento, “essas organizações indígenas e entidades podem apoiar na formulação de respostas para a crise”, porém, nem o Plano de Ação nem outros documentos fazem menção de como esses movimentos foram incorporados nos processos de formulação das respostas emergenciais. A participação de agentes externos ao estado é quase inexistente ou pouco registrada, com exceção da presença da OPAS nas reuniões que definiram “os locais prioritários onde ocorreriam as visitas exploratórias e onde deveria-se priorizar as ações emergenciais.”

Quanto a permeabilidade a participação social, apesar da presença das associações indígenas no COE-Y Local, nas informações referentes a equipe técnica que formulou o plano, além da OPAS, não existe menção a outras organizações da sociedade civil e/ou indígenas Yanomamis, deixando espaço para inferir que não houve participação de agentes não governamentais no processo de elaboração do Plano.

Conclusão

A complexidade da situação do povo Yanomami demandou do Governo Federal uma série de ações intersetoriais com objetivo de responder à crise de saúde pública e crise da expansão do garimpo ilegal. Como detalhado anteriormente, este trabalho se aprofundou na resposta à situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, através do COE - Yanomami. A escolha pela análise dos arranjos institucionais, permitiu um olhar aprofundado para as dinâmicas de formulação e implementação das políticas empregadas.

A despeito da urgência na elaboração das ações estratégicas que nortearam os primeiros meses de ação na TIY, o Plano de Ação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública por Desassistência no Território Yanomami, de um modo geral, constitui em uma experiência exitosa no enfrentamento a situação de emergência. Foi bem sucedida em articular diferentes ministérios em um cenário de recente formação do governo; conseguiu mobilizar e alocar recursos importantes nas ações estratégicas; e elaborou um plano com participação e escuta de técnicos de diferentes organizações.

A partir do arcabouço teórico utilizado, entretanto, certas lacunas se fizeram aparentes: a intersetorialidade do arranjo institucional de enfrentamento à crise, com baixa integração entre atores governamentais de fora do Ministério da Saúde, que apesar de presentes no arranjo, não possuíam tanta autonomia. Outro ponto relevante é a forma como se deu a relação federativa na implementação do COE, que pela própria natureza do ESPIN há uma maior concentração das ações no MS. Porém, nota-se que houve poucas iniciativas de inclusão dos entes federativos estaduais e municipais no processo de elaboração do Plano e no que está previsto para implementação, por meio de uma abordagem excessivamente *top-down*. Quanto à participação, existe a falta de mecanismos de participação de atores não governamentais. Isso torna-se explícito tanto na ausência de organizações da sociedade civil na equipe técnica que elaborou o Plano de Ação, quanto na imprecisão na descrição do funcionamento do COE-Local, em que não ficou claro o grau de importância e interferência das associações indígenas e OSC nas tomadas de decisão.

Deste modo, apesar de meritório o esforço empreendido pelo Governo Federal na resposta a este caso extremo de vulnerabilidade do Povo Indígena Yanomami, existem questões a se maturar, sobretudo, ao se pensar em respostas a futuras situações de emergência. Tais respostas, entretanto, não podem se sobrepor à necessidade de implementação de instrumentos de governança que garantam uma participação mais abrangente no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALBERT, B. Povos Indígenas do Brasil: Yanomami. Instituto Socioambiental, 2018.
Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Yanomami>.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. Serviço Social e Sociedade, (92), p. 5-21, 2007.

CANATO, P.; BICHR, R. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. Revista de Administração Pública, v. 55, n. 4, p. 995–1006, 2021.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y política pública, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso.

EUSEBI, L. A barriga morreu! : o genocídio dos Yanomami. Loyola, 1991.

ESPOSITO, R. Yanomami : um povo ameaçado de extinção. Dunya, 1998.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: Ricardo, F. (Org.), "Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições". Instituto Socioambiental, 2004.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. RAP, v. 32, p. 35-48, 1998.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Terra Indígena Yanomami, 2023. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4016#direitos>.

LIMA, L. L. et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, v. 18, n. 2, p. 323-33, 2020.

LIZOT, J. Poison Yanomami de chasse, de guerre et de pêche. Antropológica, (31), p. 3-20, 1972.

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

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria Especial de Saúde Indígena. Relatório do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI): Yanomami. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/arquivos/RelatorioYanomamiversao_FINAL_07_02.pdf.

MONTOYA, R. A. El pueblo Yanomami : ocupación capitalista de la tierra y genocidio. In: de Castro, E. M. R.; Marin, R. E. A. (Orgs.), Amazônias em tempo de transição. UFPA-Naea, 1989.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão, 1940. IPEA, 2014.

1, 2, 3. Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

RAMIREZ, H. O papel político das epidemias : o caso Yanomami. In: Bartolome, M. A. (Coord.), Ya no hay lugar para cazadores : processo de extincção y transfiguración étnica en America Latina. Abya-Ayala, 1995.

RIVIÈRE, P. Individual and society in Guiana. Cambridge University Press, 1984.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences, v. 4, 1973.

ROCHA, J. Murder in the rainforest : the Yanomami, the gold miners and the Amazon. Survival International, 1999.