



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

PAA no Território Indígena Igarapé Lage: barreiras, oportunidades e arranjos de governança na percepção de produtores Oro Wari' e gestores públicos (2023-2025)

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ROLDAN JARA DE ALENCAR

**BRASÍLIA - DF
2026**

PAA no Território Indígena Igarapé Lage: barreiras, oportunidades e arranjos de governança na percepção de produtores Oro Wari' e gestores públicos (2023-2025)

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

Aluno: Roldan Jara de Alencar

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani.

A368p Alencar, Roldan Jara de
PAA no território indígena Igarapé Lage: barreiras,
oportunidades e arranjos de governança na percepção de
produtores Oro Wari' e gestores públicos (2023-2025) /
Roldan Jara de Alencar. -- Brasília: Enap, 2026.
168 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola
Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Gaetani

1. Agricultura Familiar – Povos Indígenas. 2.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 3. Segurança
Alimentar. 4. Políticas Públicas. 5. Implementação de
Políticas Públicas. 6. Governança. 7. Desenvolvimento
Sustentável. 8. Rondônia. I. Gaetani, Francisco orient. II.
Título.

CDD 338.1

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Roldan Jara de Alencar

Ano de Ingresso: 2023

Título da Dissertação: PAA no território indígena Igarapé Lage: barreiras, oportunidades e arranjos de governança na percepção de produtores Oro Wari e gestores (2023-2025)

Orientador: Prof. Dr. Francisco Gaetani

Avaliador: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

Profa. Dra. Tallyta Suenny Araujo da Silva

Avaliação:

- [] Aprovado
[☒] Aprovado com ressalvas
[] Reprovado

Brasília, 21 de janeiro de 2026

DocuSigned by:

Ciro Campos Christo Fernandes

3CECE4511100488...

Avaliador

Assinado por:

Tallyta Suenny Araujo da Silva

036A5C6C823F486...

Avaliadora

Assinado por:

Francisco Gaetani

32F527A8C5BC40B...

Orientador

DEDICATÓRIA

Ao povo Oro Wari'

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha esposa, Renata Leite Brunoro, cuja paciência, incentivo e amor incondicionais tornaram possível cada etapa deste percurso acadêmico. Sua compreensão e suporte constantes demonstraram o quanto o afeto e a parceria são indispensáveis para o êxito de qualquer projeto de vida, em especial quando conciliamos estudos intensos e demandas profissionais. Estendo ainda minha gratidão à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), instituição que se destaca pela excelência na formação de servidores públicos e pelo compromisso em desenvolver pesquisas e práticas inovadoras na gestão estatal. Sem a oportunidade oferecida pela ENAP este mestrado não seria viável, tampouco produziria resultados que possam efetivamente contribuir para políticas públicas embasadas em evidências.

Minha admiração e respeito também se voltam aos povos Oro Wari' da Terra Indígena Igarapé Lage, que me acolheram com generosidade e confiança ao compartilharem saberes tradicionais e visões de mundo indispensáveis para a compreensão de seus valores e da realidade sociocultural em que vivem. Foi por meio desse contato que pude refinar a perspectiva analítica utilizada ao longo da pesquisa, evidenciando como o conhecimento local e as experiências cotidianas são elementos cruciais para a formulação de políticas públicas inclusivas e eficazes. A prontidão com que os Wari' forneceram subsídios, suas reflexões e relatos ilustram a força do diálogo intercultural, permitindo que propostas de melhoria na atuação do Estado sejam elaboradas de maneira mais representativa e capaz de contemplar a pluralidade brasileira.

Por fim, não posso deixar de reconhecer o valor do trabalho dos professores que atuaram direta ou indiretamente na minha formação. Ao professor Ciro Campos Christo Fernandes, agradeço as contribuições teóricas e metodológicas durante as aulas de prática de pesquisa e métodos qualitativos e comentários à dissertação que ampliaram o horizonte analítico e me incentivaram a explorar diversas abordagens para compreender a realidade social.

Ao professor Francisco Gaetani, sou grato pela orientação, sugestões e reflexões compartilhadas nas aulas de Teorias da Governança, aspectos que impactaram decisivamente a solidez desta dissertação. Suas sugestões oportunas e o estímulo a desenvolver um olhar crítico sobre as teorias da governança fizeram toda a diferença, auxiliando na construção de um trabalho que busca contribuir para a melhoria efetiva do serviço público.

Cada um, a seu modo, contribuiu para a robustez dos argumentos apresentados e para a construção de um olhar mais crítico, ético e comprometido com a transformação pública.

“Nós, povos indígenas, somos parte fundamental da história deste país, mas também do seu presente e do seu futuro. Não somos fantasmas do passado: temos voz, temos cultura, temos saberes.”

(Munduruku 2009, p. 11)¹

¹ MUNDURUKU, Daniel. *Coisas de Índio: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. São Paulo: Global Editora, 2009.
Disponível em: <https://www.globoeditora.com.br/produto/coisas-de-indio-491> . Acesso em: 05 nov. 2024.

*“Nada para nós sem nós”
Declaración de Los Pinos²*

“O PAA Indígena é geração de renda dentro do próprio território, garantia de dignidade e de permanência desses povos nos seus territórios, em especial, a juventude indígena. Em particular, o PAA Indígena nesse território é fruto de uma conquista das comunidades locais, que se organizaram para ir em busca de seus direitos. A Funai apoia essa luta e segue ao lado dessas comunidades”.³

² UNESCO. *Los Pinos Declaration [Chapoltepek]: Making a Decade of Action for Indigenous Languages*. Documento final do evento de alto nível “Making a Decade of Action for Indigenous Languages”, Cidade do México, 5–6 mar. 2020. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373283>. Acesso em: 5 nov. 2024.

³ Thayná Pinheiro, especialista em Indigenismo da Coordenação Regional da Funai no Alto Rio Purus.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIS - Agentes Indígenas de Saúde
AISAN - Agentes Indígenas de Saneamento
CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CONDSEF - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
CTL - Coordenador Técnico Local (Funai) ou Coordenação Técnica Local
CTL-NME//CR-GJM - Coordenação Técnica Local de Nova Mamoré-RO
CTL II/CR-GJM - Coordenação Técnica Local II de Guajará-Mirim
CR - Coordenação Regional (Funai)
CR-GJM - Coordenação Regional de Guajará-Mirim (Funai)
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf.
Emater-RO – Entidade Autárquica de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FPE-UEWW - Frente de Proteção Etnoambiental Uru-Eu-Wau-Wau
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
PI - Povos Indígenas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
MPI - Ministério dos Povos Indígenas
MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MNTB – Missão Novas Tribos do Brasil
SEAGRI - Secretaria de Estado da Agricultura
SEFIN - Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
TI - Terra Indígena ou Território Indígena
UTL - Unidade Técnica Local

GLOSSÁRIO

Aldeia - Segundo o IBGE, pode ser definida como a unidade política e social básica das populações indígenas, refletindo sua forma de organização comunitária e modos de vida específicos. As aldeias são caracterizadas por sua dinâmica própria, variando conforme as tradições e necessidades de cada grupo indígena.

Cacique – Denominação corrente para uma liderança política reconhecida em muitas comunidades indígenas. Suas atribuições, formas de escolha e alcance de autoridade variam entre povos, aldeias e contextos históricos, não esgotando as demais formas tradicionais ou contemporâneas de representação comunitária.

CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar.

Coordenação Regional (CR) - Trata-se de unidade descentralizada da Funai que atua diretamente nas comunidades indígenas. A Funai atua por meio de Coordenações Regionais e demais unidades descentralizadas distribuídas no território nacional.

Unidade Técnica Local (UTL) – Unidade descentralizada vinculada a uma Coordenação Regional da Funai, responsável pela atuação territorial de proximidade junto aos povos e às terras indígenas de sua área. A denominação substituiu a antiga Coordenação Técnica Local (CTL) no processo de reestruturação iniciado em 2025 e consolidado pelo Regimento Interno aprovado pela Portaria Funai nº 1.412, de 27 de março de 2026.

Liderança – Pessoa indígena reconhecida por sua comunidade como referência em assuntos políticos, sociais, culturais ou institucionais. Nem toda liderança exerce a função de cacique. No Território Indígena Igarapé Lage, professores e outros agentes com maior experiência de interlocução em português frequentemente desempenham funções de mediação com órgãos públicos, sem que isso substitua as formas próprias de autoridade e decisão comunitária.

MNTB - Missão Novas Tribos do Brasil. Trata-se de uma agência missionária evangélica que foi fundada em agosto de 1953 na cidade de Goiânia. A organização tem como foco o alcance de etnias isoladas ou de difícil acesso, dedicando-se à tradução bíblica, alfabetização e plantio de igrejas.

Produtor Indígena - Para fins desta dissertação, o conceito de produtor indígena é definido como o indivíduo pertencente a um povo originário que pratica de forma

habitual atividades agrícolas e/ou extrativistas, possuindo como traço distintivo o interesse ou a prática de comercialização de excedentes.

Protocolo Komi Memem - Instrumento político-jurídico de autonomia e governança ambiental estabelecido pelo povo indígena Wari' (subgrupo Oro Waram) na Terra Indígena Igarapé Laje, em Guajará-Mirim (RO). Regulamentado em consonância com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o protocolo define as normas, ritos e critérios internos para a aplicação da Consulta Prévia, Livre e Informada perante quaisquer intervenções estatais ou privadas no território. O termo também se associa à Lei Municipal nº 2.579/2023, que conferiu personalidade jurídica (status de sujeito de direitos) ao Rio Laje (Komi Memem), tornando-o pioneiro na concessão de direitos da natureza e na instituição de comitês de guardiões comunitários na Amazônia brasileira.

Terra Indígena – Nos termos do art. 231, § 1º, da Constituição Federal, corresponde à área tradicionalmente ocupada pelos povos indígenas, compreendendo as terras habitadas em caráter permanente, utilizadas em suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. As terras indígenas são bens da União, inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis. Aos povos indígenas é assegurada a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988).

Wari' - palavra que na língua Txapakura significa "gente", "nós". Trata-se da forma que os indígenas gostam de ser chamados, e é dessa forma que são conhecidos pelos não-indígenas que mantêm com eles um convívio mais estreito. Seus principais subgrupos são os Oro Nao, os Oro Eo, os Oro At, os Oro Mon, os Oro Waram e os Oro Waram Xijein.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1. Quadro Sinótico das Modalidades do PAA

Tabela 2. Documentos necessários para inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) para famílias indígenas, quilombolas e pescadores

Tabela 3. Entidades Emissoras de CAF em Guajará-Mirim.

Tabela 4. Entidades emissoras de CAF em Nova Mamoré.

Tabela 5. Passo a passo operacional (credenciamento → entrega → pagamento)

Tabela 6. Unidades descentralizadas da Funai em Rondônia

Tabela 7. Relação ODS e PAA

Tabela 8. Fluxos e procedimentos (CDS e CI)

Tabela 9. Total de participantes de povos e comunidades tradicionais (recorte 2023–2025)

Tabela 10. Entidades receptoras do PAA cadastradas em Guajará-Mirim e Nova Mamoré

Tabela 11. Dados da TI Igarapé Lage.

Tabela 12. Grupos de interação com o PAA

Tabela 13. Principais barreiras à participação indígena no PAA (síntese comparativa)

Tabela 14. Matriz de ação e governança para o PAA Indígena

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Categorização dos participantes segundo o nível de interação com o PAA (Frequência simples)

Gráfico 2. Frequência de temas (questionário de burocratas)

Gráfico 3 — Funil de acesso ao PAA (consciência → cadastro/CAF → vendas)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxo de participação no PAA

Figura 2. Mapa de Localização do Território Indígena Igarapé Lage.

Figura 3. Aldeias no Território Igarapé Lage.

Figura 4. Índice de Pressão Antrópica no entorno de Terras Indígenas de Rondônia

Figura 5. Capa do Protocolo de Consulta e Consentimento. Terra Indígena Igarapé Lage. Komi Memem.

Figura 6. Modelo conceitual da governança do PAA na TI Igarapé Lage

Figura 7. Rio Komi Memem

Figura 8. Caminhos para a inclusão indígena

Figura 9. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Figura 10. O funil de acesso: onde a política pública trava?

ANEXOS

Anexo 1: Mapa mental PAA

Anexo 2: Infográfico para acesso ao PAA Indígena

Anexo 3: Instrumentos institucionais de consulta

Anexo 4: Fluxo formal para o credenciamento da Funai na Rede CAF

Anexo 5: Pré-cadastro CAF Pessoa Física (Funai)

RESUMO

A pesquisa analisa como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é implementado no Território Indígena Igarapé Lage, em Rondônia, e de que modo barreiras, oportunidades e arranjos de governança condicionam a participação de produtores Oro Wari'. O estudo distingue a Compra com Doação Simultânea (CDS), modalidade predominante na experiência empírica examinada, da Compra Institucional (CI), considerada uma via complementar e prospectiva de comercialização. Adotou-se estudo de caso qualitativo, descritivo-analítico, com análise documental e análise secundária de registros institucionais anonimizados produzidos pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) no exercício regular de suas atribuições. Esses registros compreenderam consultas e entrevistas institucionais com produtores indígenas e agentes públicos vinculados à implementação do programa, sem recrutamento ou coleta direta pelo pesquisador. Entre os 38 participantes consolidados na base institucional e considerados aptos a comercializar excedentes, apenas um registro indicava conclusão integral do ciclo de acesso no início do período analisado. Posteriormente, a mobilização institucional resultou na emissão de 13 Cadastros Nacionais da Agricultura Familiar e na participação regular de cinco produtores. As barreiras foram sistematizadas em sete categorias interdependentes: informacionais; burocrático-legais e documentais; logísticas e estruturais; culturais e linguísticas; econômico-financeiras; institucionais e de coordenação; e técnico-produtivas. Os resultados indicam que a baixa participação não decorre da ausência de produção, mas da dificuldade de converter elegibilidade e interesse em vendas regulares, especialmente pela insuficiência de informação, assistência técnica, logística, emissão fiscal, coordenação e previsibilidade de pagamento. Conclui-se que a efetividade do PAA depende da estabilização das rotinas de implementação e de arranjos de governança intercultural, com atuação articulada da Funai, da assistência técnica, dos órgãos executores e das comunidades. As recomendações são organizadas em três níveis: aperfeiçoamentos gerais do PAA, adequações do PAA Indígena e medidas específicas para a Terra Indígena Igarapé Lage. O estudo reconhece, ainda, que o enquadramento administrativo pela unidade familiar de produção pode sub-representar formas indígenas ampliadas e comunitárias de organização produtiva.

Palavras-chave: PAA Indígena; Território Indígena Igarapé Lage; Governança Participativa; Implementação de Políticas Públicas; Rondônia.

ABSTRACT

This study analyzes how the Food Acquisition Program (Programa de Aquisição de Alimentos—PAA) is implemented in the Igarapé Lage Indigenous Territory, in the state of Rondônia, and how barriers, opportunities, and governance arrangements shape the participation of Oro Wari' producers. It distinguishes Purchase with Simultaneous Donation (Compra com Doação Simultânea—CDS), the predominant modality in the empirical experience examined, from Institutional Purchase (Compra Institucional—CI), which is treated as a complementary and prospective commercialization channel. A qualitative, descriptive-analytical case study was conducted through documentary analysis and secondary analysis of anonymized institutional records produced by the National Foundation for Indigenous Peoples (Funai) in the regular exercise of its duties. These records comprised institutional consultations and interviews with Indigenous producers and public officials involved in program implementation, without direct recruitment or data collection by the researcher. Among the 38 participants consolidated in the institutional database and considered capable of marketing surpluses, only one record indicated completion of the entire access cycle at the beginning of the period analyzed. Subsequent institutional mobilization led to the issuance of 13 National Registers of Family Farming and the regular participation of five producers. The barriers were organized into seven interdependent categories: informational; bureaucratic-legal and documentary; logistical and structural; cultural and linguistic; economic-financial; institutional and coordination-related; and technical-productive. The findings indicate that low participation does not result from a lack of production, but from difficulties in converting eligibility and interest into regular sales, particularly because of insufficient information, technical assistance, logistics, tax documentation, coordination, and payment predictability. The study concludes that the effectiveness of the PAA depends on stabilizing implementation routines and establishing intercultural governance arrangements involving Funai, technical assistance agencies, implementing bodies, and the communities. Recommendations are organized at three levels: general improvements to the PAA, adaptations to the Indigenous PAA, and specific measures for the Igarapé Lage Indigenous Territory. The study also acknowledges that the administrative classification based on the family production unit may underrepresent extended and community-based Indigenous forms of productive organization.

Keywords: Indigenous PAA; Igarapé Lage Indigenous Territory; Participatory Governance; Public Policy Implementation; Rondônia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
2. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): VISÃO GERAL.....	24
2.1 Fluxo operacional de participação do produtor indígena no PAA: distinções entre CDS e CI.....	27
2.1.1 Documentos necessários para inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) para famílias indígenas, quilombolas e pescadores.....	32
2.1.2 Entidades Emissoras de CAF em Guajará-Mirim e Nova Mamoré (RO).....	33
2.1.3 Prazo de validade da CAF.....	35
2.2 A Modalidade Compra Institucional e os Produtores Indígenas.....	36
2.3 Trajetória político-institucional e normativa do Programa de Aquisição de Alimentos (2003–2025).....	37
2.4 O recorte indígena do Programa de Aquisição de Alimentos.....	43
2.5 O Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a gênese do PAA Indígena.....	44
2.6 O PAA Indígena em Rondônia: implementação, entraves e oportunidades.....	45
2.7 Como o PAA opera em nível local e no caso dos Wari'.....	49
2.8 Modalidades em uso e justificativa (caso Wari').....	53
2.9 Vocação produtiva e compatibilidade com o PAA.....	53
2.10 Barreiras e oportunidades identificadas na implementação do PAA.....	55
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	57
3.1 Políticas públicas.....	57
3.1.1 Síntese das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar indígena pós-redemocratização.....	57
3.1.2 Temas prioritários no Plano Plurianual (PPA) 2023–2027.....	59
3.2 O acesso às políticas públicas e os povos indígenas.....	61
3.2.1 Perspectivas indígenas sobre políticas públicas.....	62
3.3 O papel da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) na estruturação e execução de políticas públicas indigenistas.....	63
3.4 A estrutura da Funai em Rondônia.....	65
3.5 O papel do Ministério dos Povos Indígenas.....	68
3.6 Implementação de políticas públicas.....	68
3.7 Compras públicas e os povos indígenas.....	69
3.8 Governança.....	70
3.8.1 Fundamentos, governança e implementação do PAA com foco na participação Oro Wari' no Território Indígena Igarapé Lage (RO).....	70
3.9 Governança e participação.....	71
3.9.1 Governança no âmbito da construção e execução de políticas públicas.....	71
3.9.2 Governança segundo Elinor Ostrom e sua aplicação à efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos para produtores indígenas.....	71
3.9.3 Governança Participativa e a Dimensão das Instituições Culturais.....	74
3.10 Governança do PAA e a participação indígena.....	75
3.10.1 O direito à consulta prévia, livre e informada e o Protocolo de Consulta do povo Oro Wari' no contexto do PAA.....	76

3.10.2 Participação social na construção do PAA e pertinência da consulta indígena...	77
3.10.3 Contraponto demográfico-territorial.....	77
3.10.4 Implicações para a execução do PAA no Igarapé Lage.....	78
3.11 Cogestão das políticas públicas para autonomia, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas.....	78
3.12 Territorialidade, desenvolvimento sustentável e agricultura familiar (inclusão produtiva).....	79
3.12.1 Territorialidade indígena e identidade.....	79
3.12.2 Desenvolvimento sustentável e agricultura familiar.....	81
3.12.3 Agenda 2030 e PAA.....	82
3.12.4 Desenvolvimento como liberdade e inclusão produtiva.....	83
3.13 Barreiras e oportunidades na implementação do PAA.....	85
3.13.1 Barreiras estruturais e culturais.....	85
3.13.2 Oportunidades para inclusão produtiva.....	86
3.13.3 Estratégias de governança local.....	86
4. METODOLOGIA E TÉCNICA DE PESQUISA.....	87
4.1 Abordagem metodológica.....	87
4.1.1 Delimitação temporal e justificativa da escolha do caso.....	87
4.1.2 Posicionamento do pesquisador e acesso funcional ao corpus institucional.....	89
4.2 Pergunta de pesquisa.....	90
4.2.1 Operacionalização das perguntas.....	91
4.3 Constituição do corpus empírico.....	92
Conforme exposto na Subseção 4.1.2, o corpus empírico foi constituído por registros institucionais anonimizados custodiados pela Funai/CR-GJM, complementados pelas fontes documentais utilizadas na pesquisa.....	92
4.3.1 Registros institucionais qualitativos – visão geral.....	92
4.3.2 Registros institucionais de agentes públicos.....	92
4.3.3 Registros de produtores indígenas: atividades individuais e coletivas.....	93
4.3.4 Critério de seleção dos fornecedores indígenas.....	93
4.3.5 Período e contexto de produção dos registros.....	95
4.3.6 Análise documental.....	95
4.4 Análise de dados.....	96
4.5 Validação e qualidade dos dados.....	97
4.6 Ética na pesquisa.....	97
4.7 Limitações do estudo.....	98
4.8 Considerações sobre a metodologia adotada.....	99
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	100
5.1 O Povo Wari' no Território Indígena Igarapé Lage.....	100
5.1.1 O Protocolo Komi Memem como vetor de governança e interface intercultural na execução do PAA.....	103
5.2 Entrevistas com Produtores Indígenas.....	109
5.2.1 Percepções dos fornecedores indígenas (síntese).....	111
5.2.2 Trajetória institucional P1: iniciativa individual e lacunas de implementação...	112

5.2.3 Trajetória institucional P2: articulação produtiva e governança comunitária.....	113
5.2.4 Análise comparativa: percepções convergentes e divergentes.....	114
5.3 Entrevistas com Burocratas.....	115
5.3.1 Barreiras institucionais e operacionais.....	118
5.3.2 Estratégias e práticas de facilitação.....	119
5.3.3 Oportunidades percebidas e potencial transformador do PAA.....	119
5.3.4 Avaliação institucional do impacto e convergência com o estudo de caso.....	120
5.4.1 Barreiras estruturais e institucionais.....	123
5.4.2 Barreiras culturais e informacionais: a assimetria de compreensão.....	124
5.4.3 Barreiras Técnicas.....	126
5.4.4 Oportunidades emergentes e práticas de governança participativa.....	127
5.4.5 Convergências analíticas: PAA, governança e identidade.....	128
5.5 Governança Participativa e Propostas de Aprimoramento do PAA Indígena.....	128
5.5.1 A governança participativa como condição para a efetividade.....	129
5.5.2 Propostas de aprimoramento institucional e operacional.....	130
5.5.3 A governança como instrumento de autodeterminação e identidade.....	131
6. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES.....	133
6.1 Recomendações gerais e transversais para o PAA.....	134
6.1.1 Capacitação, informação e divulgação.....	134
6.1.2 Infraestrutura e transporte.....	135
6.1.3 Simplificação procedimental e apoio documental.....	135
6.1.4 Apoio financeiro e crédito.....	136
6.1.5 Fortalecimento da coordenação interinstitucional.....	137
6.2 Recomendações específicas para o PAA Indígena.....	138
6.3 Recomendações para o Território Indígena Igarapé Lage.....	139
6.4 Matriz de ação e governança para o PAA Indígena.....	142
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	147
ANEXOS.....	162
Anexo 1: Mapa Mental PAA.....	162
Anexo 2: Infográfico para acesso ao PAA Indígena.....	163
Anexo 3: Instrumentos institucionais de consulta.....	164
Anexo 4: Fluxo formal para o credenciamento da FUNAI.....	166
Anexo 5: PRÉ-CADASTRO CAF PESSOA FÍSICA (FUNAI).....	168

1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema relaciona-se à trajetória profissional do pesquisador como servidor da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - Funai, na Coordenação Regional de Guajará-Mirim, em Rondônia, cuja atuação institucional envolve o acompanhamento de demandas territoriais, sociais e produtivas de povos indígenas da região, entre eles os Wari' da Terra Indígena Igarapé Lage. Essa inserção permitiu observar, no plano prático, dificuldades recorrentes de acesso de produtores indígenas a políticas públicas de compras institucionais, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Assim, a pesquisa parte de uma inquietação situada na interface entre política pública, burocracia estatal, mediação institucional e participação indígena. É a partir desse lugar de observação institucional e territorial que o PAA se apresenta como objeto de análise, não apenas como política pública formalmente instituída, mas como programa cuja efetividade depende das condições concretas de implementação junto às comunidades indígenas.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 10.696/2003 e reinstituído pela Lei nº 14.628/2023, integra a política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional ao articular compras públicas da agricultura familiar com a doação a entidades socioassistenciais, escolas e equipamentos públicos (creches, Centros de Referência de Assistência Social – CRAS). Seu desenho combina dupla finalidade (geração de renda para agricultores familiares e acesso a alimentos adequados para populações vulneráveis) e opera por modalidades normativamente definidas e dispensadas de licitação, hoje regulamentadas pelo Decreto nº 11.802/2023 (Brasil, 2003; Brasil, 2023a; Brasil, 2023b).

Embora o marco legal priorize povos e comunidades tradicionais, inclusive indígenas, a evidência recente aponta baixa participação indígena no PAA quando comparada a dois parâmetros: (a) o universo elegível de agricultores familiares indígenas e (b) as metas e diretrizes do próprio Programa (IPEA, 2023; Brasil, 2023a). Dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada indicam que, embora existam mais de 300

mil agricultores familiares indígenas no Brasil, apenas uma fração mínima acessa o Programa (IPEA, 2022). Em Rondônia, a inserção é particularmente incipiente nas modalidades Compra com Doação Simultânea (CDS) e Compra Institucional (CI). No recorte deste estudo, referente ao povo Oro Wari' do Território Indígena Igarapé Lage (Guajará-Mirim/Nova Mamoré-RO), a participação efetiva permanece reduzida, apesar da existência de produtores que realizam pequenas vendas no mercado local. Ao mesmo tempo, transformações recentes — maior integração aos mercados, expansão de benefícios sociais e pressões territoriais — e a criação do PAA Indígena tornam as compras públicas um canal promissor de inclusão produtiva compatível com identidades e formas locais de governança (Teixeira; Norder, 2015). Esses fatores criam tensões entre a preservação da identidade cultural e a necessidade de geração de renda; nesse contexto, a participação no PAA pode constituir oportunidade de inclusão produtiva, desde que compatível com os modos de vida tradicionais e com a governança comunitária.

Diante disso, quais fatores explicam a baixa participação dos Wari' no PAA? A literatura aponta múltiplas barreiras ao acesso ao PAA por pequenos produtores rurais e populações tradicionais: burocráticas, logísticas, informacionais, culturais e econômicas (Schneider et al., 2016; Golembieski, 2015). Os estudos indicam que a baixa participação indígena no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) não se deve apenas a uma barreira isolada, mas à sobreposição de diversos fatores que exigem ajustes no modelo de governança. Verificou-se que são escassos os estudos que descrevem, empiricamente, como tais barreiras e eventuais oportunidades são percebidas pelos próprios indígenas e pelos gestores locais responsáveis pela implementação do Programa. Este trabalho busca preencher essa lacuna por meio de um estudo de caso sobre a implementação do PAA na comunidade Wari' e, a partir de mecanismos de governança, contribuir para superar barreiras identificadas e ampliar a efetividade da política pública.

Parte-se da hipótese de que o *problema central* não se esgota na baixa participação em si, mas na (in)adequação do acesso ao PAA às especificidades culturais, organizacionais e logísticas das comunidades indígenas. A literatura já sistematiza barreiras burocráticas, informacionais e de infraestrutura (Schneider et

al., 2016; Golembieski, 2015); falta, contudo, evidência empírica situada sobre como tais barreiras e oportunidades são percebidas no ponto de entrega da política (a implementação local).

Diante disso, realiza-se um *estudo de caso qualitativo* (Yin, 2015; Stake, 1995) sobre a implementação do PAA no território Wari', com foco nas percepções de barreiras e oportunidades e em mecanismos de *governança participativa* que possam ampliar o acesso. O objeto empírico é a execução local do PAA/PAA Indígena no Território Indígena Igarapé Lage; a unidade de análise é a comunidade Oro Wari'; o período é 2023–2025.

A pergunta matriz da pesquisa é: Como o PAA é implementado no Território Indígena Igarapé Lage e de que modo as barreiras e as oportunidades (tal como percebidas por indígenas Wari' e por gestores locais/estaduais) condicionam o acesso e os resultados do Programa?

Como subperguntas operacionais temos:

- i) Quais barreiras são percebidas no acesso ao PAA/PAA Indígena?
- ii) Quais oportunidades o PAA oferece para a inclusão produtiva dessa comunidade?
- iii) Como convergem ou divergem as percepções de indígenas Wari', gestores municipais/estaduais (prefeituras, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/RO, SEAGRI-RO) e servidores da FUNAI sobre o acesso, os procedimentos e os resultados do PAA/PAA Indígena?
- iv) Que mecanismos de governança participativa⁴ podem mitigar barreiras e ampliar o acesso com aderência cultural?

O *Objetivo geral* é analisar, no território Igarapé Lage, as percepções dos indígenas Oro Wari' e dos gestores locais sobre as barreiras e oportunidades de participação no PAA, à luz da vocação produtiva e da ausência/insuficiência de

⁴ Segundo Ansell & Gash (2008), a governança colaborativa/participativa é um processo em que atores públicos e privados interagem para alcançar objetivos comuns, servindo como uma alternativa ao gerencialismo tradicional.

mecanismos de participação, propondo *ajustes institucionais e operacionais* para ampliar o acesso ao Programa.

Os objetivos específicos são:

(i) *Sistematizar* o PAA e o PAA Indígena (modalidades, regras, prioridades), distinguindo Compra com Doação Simultânea e Compra Institucional, e o histórico de interação com povos indígenas, articulando governança, territorialidade, inclusão produtiva e implementação;

(ii) Descrever o arranjo local de implementação (FUNAI, EMATER/RO, prefeituras, unidades receptoras, Conab/Estado), fluxos decisórios e pontos de veto;

(iii) Caracterizar a *vocação produtiva*⁵ Wari' e sua compatibilidade com as modalidades do PAA;

(iv) Identificar e analisar as barreiras e as oportunidades, a partir de entrevistas e documentos, discutindo convergências e divergências de percepção entre atores;

(v) Propor mecanismos de governança participativa.

Assim estruturada, a pesquisa contribui para o debate sobre políticas públicas, governança e inclusão social, ao oferecer uma análise empírica inédita sobre o acesso indígena ao PAA em Rondônia, com ênfase no caso da comunidade Oro Wari'.

Trata-se, portanto, de um *estudo de caso qualitativo*, descritivo-analítico, cuja unidade de análise é a comunidade Oro Wari' no Território Indígena Igarapé Lage (Guajará-Mirim e Nova Mamoré-RO), com recorte temporal de 2023 a 2025. O estudo adota uma abordagem qualitativa, adequada à compreensão de percepções, experiências e processos de implementação, não buscando generalização estatística, mas sim generalização analítica, conforme a tradição metodológica de estudos de caso (Yin, 2015; Stake, 1995).

⁵ Refere-se ao conjunto de atividades agrícolas e extrativistas tradicionais realizadas pelas comunidades indígenas, que demonstram potencial para gerar excedentes comercializáveis e compatibilidade com as modalidades de compras públicas. A vocação reflete uma mudança de hábitos, onde comunidades tradicionalmente seminômades (baseadas em caça e pesca) passaram por um processo de sedentarização e expansão de roças para subsistência e venda de excedentes.

A base empírica reuniu análise documental de normas, relatórios e registros administrativos do PAA/PAA Indígena e análise secundária de registros institucionais anonimizados produzidos pela Funai no exercício regular de suas atribuições. Esses registros referiam-se a três perfis de interlocutores: (i) produtores indígenas do Território Indígena Igarapé Lage; (ii) agentes públicos locais e regionais vinculados à execução do PAA, incluindo prefeituras, Emater/RO e Seagri/RO; e (iii) servidores da Funai com atuação na mediação institucional. O pesquisador não realizou abordagem, recrutamento ou coleta adicional para a dissertação, limitando-se a examinar o corpus desidentificado e a relacioná-lo ao referencial teórico sobre implementação de políticas e governança participativa.

Os dados foram tratados por meio de *análise de conteúdo* (Bardin, 2011), permitindo a codificação temática das percepções e a identificação de categorias analíticas de barreiras e oportunidades (documentais, logísticas, culturais, sanitárias e de coordenação interinstitucional). A triangulação entre entrevistas e documentos oficiais proporcionou uma visão integrada das dimensões normativas e empíricas da implementação do Programa.

A dissertação não envolveu recrutamento nem coleta direta de dados com participantes. O corpus empírico derivou de registros institucionais anonimizados, produzidos por servidores da Funai em atividades regulares de diagnóstico, orientação e acompanhamento da implementação do PAA. O acesso ocorreu em razão das atribuições funcionais do pesquisador e foi restrito a materiais desidentificados. A análise e a divulgação observaram confidencialidade, minimização de dados e supressão de elementos capazes de permitir identificação direta ou indireta, conforme detalhado na Seção 4.6.

A contribuição é empírica (descrição situada de percepções e processos), analítico-metodológica (matrizes “barreiras × oportunidades” e fluxos institucionais) e aplicada (propostas e recomendações de governança participativa para ampliar o acesso), buscando generalização analítica coerente com o método de estudo de caso (YIN, 2015; STAKE, 1995).

Como desdobramento aplicado dos achados, o Capítulo 6 apresenta propostas e recomendações organizadas em três níveis complementares: aperfeiçoamentos gerais do PAA, adequações específicas do PAA Indígena e medidas territoriais voltadas à Terra Indígena Igarapé Lage.

Os detalhes metodológicos, incluindo critérios de seleção, estrutura do roteiro de entrevistas, técnicas de análise e limitações, são apresentados no Capítulo 4 (Metodologia e técnica de pesquisa).

A literatura especializada evidencia que, embora o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) conte com diretrizes formais de priorização para a inclusão de povos indígenas e comunidades tradicionais, a efetividade dessa política pública esbarra na ausência de arranjos de governança calibrados para as realidades locais (PERIN et al., 2021). Diversos estudos apontam que a imposição de normativas padronizadas, com destaque para a rigidez das exigências sanitárias e as complexidades logísticas, atua como um forte fator limitante que frequentemente desconsidera as lógicas produtivas e socioculturais desses grupos (SAMBUICHI et al., 2022). Diante desse cenário, a trajetória normativa e a literatura indicam que o êxito da vertente voltada aos povos originários depende de arranjos de governança sensíveis ao território, os quais devem articular ações integradas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), facilitação documental por meio do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), adequação sanitária gradual e logística adaptada, além de garantir a participação comunitária, que no caso do território Igarapé Lage está disciplinada no Protocolo de Consulta da Terra Indígena Igarapé Laje "Komi Memem".

Esse diagnóstico estrutural alinha-se organicamente ao escopo desta dissertação, visto que o estudo de caso com os produtores Oro Wari' no Território Indígena Igarapé Lage, compreendendo o período de 2023 a 2025, pretende oferecer subsídios empíricos, analítico-metodológicos e aplicados para essa agenda, visando propor ajustes institucionais e operacionais capazes de ampliar o acesso ao programa sem descaracterizar as práticas culturais e alimentares da comunidade.

2. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): VISÃO GERAL

O PAA foi instituído pelo governo brasileiro como uma ferramenta estratégica para fomentar a agricultura familiar e garantir a segurança alimentar e nutricional. O PAA se destaca pela dispensa de licitação, facilitando o acesso dos pequenos produtores ao mercado institucional. Essa característica é especialmente relevante para os povos indígenas, como os Wari' do Território Indígena Igarapé Lage, em Rondônia, que enfrentam barreiras significativas no acesso a mercados tradicionais devido à falta de infraestrutura, burocracia complexa e distâncias geográficas. A dispensa de licitação possibilita uma inclusão mais efetiva desses produtores, permitindo-lhes vender diretamente ao governo e instituições públicas.

O PAA promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, fortalecendo circuitos locais e regionais e redes de comercialização. Além disso, o programa valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo entre os agricultores familiares. Essas ações não apenas asseguram o escoamento da produção dos pequenos agricultores, mas também contribuem para a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. (GRISA ET AL., 2010).

Nos últimos anos, o PAA passou por alterações institucionais relevantes. Em 2021, foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil e, em 2023, reinstituído pela Lei nº 14.628/2023, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 11.802/2023. A retomada reforçou a prioridade atribuída aos povos indígenas e a outros povos e comunidades tradicionais e ampliou os arranjos de compra e doação de alimentos nos próprios territórios. Entre 2024 e 2026, atos complementares atualizaram regras de execução, monitoramento e Compra Institucional. Para fins analíticos, dados orçamentários anuais devem ser comparados segundo a mesma fase da despesa — dotação, empenho, liquidação ou pagamento —, evitando-se equiparar valores de naturezas distintas.

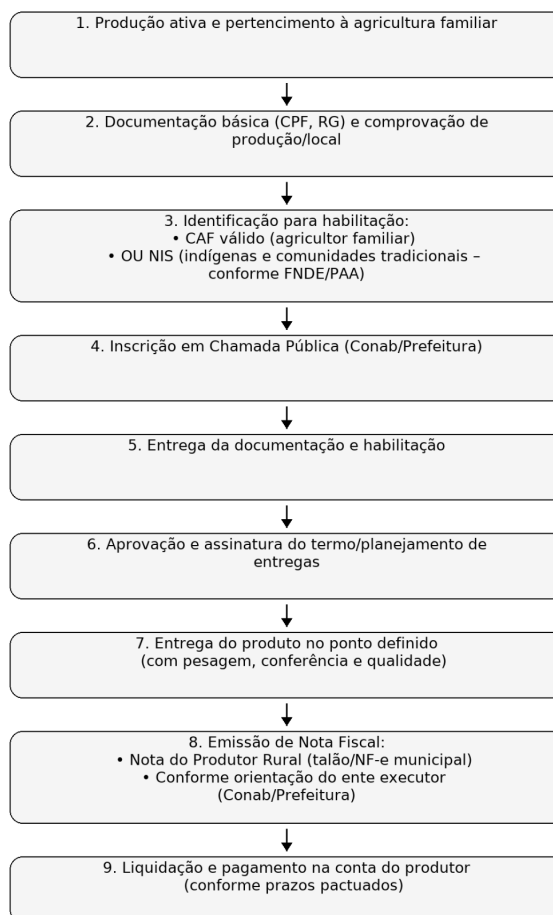
A análise orçamentária do PAA exige distinguir os valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos. Diferenças entre essas etapas não demonstram,

isoladamente, falha de implementação, pois podem decorrer do calendário agrícola, do cronograma de entregas e dos procedimentos de ateste e pagamento. Ainda assim, atrasos ou baixa conversão de recursos em aquisições efetivas devem ser examinados como possíveis indicadores de dificuldades administrativas, logísticas ou de coordenação.

Embora relatórios governamentais permitam acompanhar parte da execução financeira do PAA, permanecem limitações na consolidação de dados territorializados sobre a participação indígena, especialmente quanto a número de fornecedores, volumes comercializados, regularidade das entregas e prazos de pagamento. Essa lacuna também se manifesta no Território Indígena Igarapé Lage e justifica a contribuição deste estudo de caso para a compreensão da implementação local do programa.

A Figura 1 evidencia a multiplicidade de etapas documentais. Apesar dos esforços de desburocratização do programa desde sua criação (como exemplo a aceitação do Número de Identificação Social - NIS em substituição ao CAF), a multiplicidade de etapas pode configurar obstáculos significativos ao acesso. Esses aspectos serão melhor abordados na seção de discussão e resultados.

Figura 1. Fluxo de Participação no PAA⁶



Fonte: elaboração própria.

As modalidades do PAA possuem finalidades, fontes de recursos e fluxos operacionais distintos. Entre elas estão a Compra com Doação Simultânea, a Compra Direta, o Apoio à Formação de Estoques, o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e a Compra Institucional. A adequação de cada modalidade aos produtores indígenas depende do desenho da chamada pública, da capacidade de oferta, da logística territorial e do apoio institucional disponível. No caso estudado, a experiência concreta concentrou-se na CDS, enquanto a CI é examinada como possibilidade complementar de comercialização.

⁶ Observação: A emissão de Nota Fiscal é requisito para a liquidação do pagamento.

Tabela 1. Quadro Sinótico das Modalidades do PAA

Modalidade	Descrição
Compra com Doação Simultânea	Aquisição de alimentos para distribuição a pessoas em insegurança alimentar
Compra Direta	Compra direta de alimentos dos agricultores familiares para abastecimento de órgãos públicos
Apoio à Formação de Estoques	Apoio financeiro para a formação de estoques por cooperativas e organizações de agricultores
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Incentivo à produção e distribuição de leite
Compra Institucional	Compras realizadas diretamente por órgãos públicos sem licitação
Aquisição de Sementes	Compra de sementes para distribuição e incentivo à produção agrícola

Fonte: elaboração própria.

2.1 Fluxo operacional de participação do produtor indígena no PAA: distinções entre CDS e CI

A participação do produtor familiar no Programa de Aquisição de Alimentos — PAA não se realiza de modo automático pela simples existência de produção agrícola ou pela condição formal de pertencimento à agricultura familiar. Trata-se de um processo administrativo sequencial, composto por etapas de identificação, habilitação, seleção, entrega, conferência, emissão documental e pagamento. Por essa razão, o fluxo operacional descrito nesta seção deve ser compreendido como uma cadeia de implementação da política pública, na qual cada etapa pode funcionar tanto como ponto de acesso quanto como barreira operacional.

Embora o PAA contemple diferentes modalidades, o caso empírico examinado nesta dissertação está associado predominantemente à Compra com Doação Simultânea (CDS), executada no âmbito do ciclo estadual direcionado aos produtores indígenas. A Compra Institucional (CI) é analisada como via complementar e prospectiva, por permitir que órgãos e entidades públicas adquiram alimentos da agricultura familiar com recursos próprios para atender às suas demandas institucionais. Essa distinção é necessária para evitar que as regras e os fluxos da CI sejam atribuídos à experiência concreta observada no Território Indígena Igarapé Lage.

No fluxo da Compra Institucional, a primeira etapa consiste na existência de produção ativa e no reconhecimento do produtor como integrante da agricultura familiar. Essa etapa é mais do que uma condição econômica: ela estabelece a base material da política pública, pois apenas há participação efetiva se houver produção disponível, regularidade mínima de oferta e possibilidade de compatibilização entre os alimentos produzidos e a demanda do órgão comprador. No caso indígena, esse ponto exige atenção específica, pois a produção pode estar associada a dinâmicas familiares, comunitárias e territoriais próprias, nem sempre organizadas segundo a lógica individualizada de mercado.

A segunda etapa refere-se à documentação básica e à comprovação da produção e do local de origem dos alimentos. Nesse momento, documentos pessoais, comprovação de produção própria e identificação do produtor passam a operar como requisitos de legibilidade estatal. A Resolução GGPAA nº 21/2025, que disciplina a Compra Institucional, exige que os produtos adquiridos sejam de produção própria dos fornecedores, comprovada por declaração específica do agricultor familiar ou de sua organização. No caso de povos indígenas, essa exigência pode assumir maior complexidade prática, pois depende de mediação documental, orientação técnica e capacidade institucional para traduzir a produção comunitária em categorias administrativas aceitas pelo programa.

A terceira etapa é a identificação para habilitação, geralmente por meio do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar — CAF ou, nos casos admitidos, pelo Número de Identificação Social — NIS. Na Compra Institucional, os modelos anexos da Resolução GGPAA nº 21/2025 admitem a indicação de CAF ou NIS em declarações vinculadas à participação de fornecedores individuais, organizações formais ou grupos fornecedores. Esse ponto é relevante para a análise do caso Wari', pois a ausência, inconsistência ou desconhecimento sobre esses instrumentos pode impedir que o produtor ultrapasse a fase inicial de habilitação, ainda que possua produção efetiva.

Superada a identificação, o produtor ou grupo fornecedor deve se inscrever em chamada pública aberta pelo órgão comprador, como prefeitura, órgão estadual, instituição federal ou entidade pública interessada na aquisição. A Compra

Institucional é realizada com dispensa de licitação, mediante procedimento administrativo denominado chamada pública, destinado à seleção de propostas para aquisição de alimentos da agricultura familiar. Essa etapa é central para o funcionamento da modalidade, pois nela são definidos os produtos demandados, quantidades, preços, documentos exigidos, critérios de priorização, local de entrega e forma de pagamento.

A etapa seguinte corresponde à entrega da documentação e à habilitação formal. Nessa fase, a proposta de venda é examinada pelo órgão comprador, juntamente com os documentos de identificação do fornecedor, comprovação de enquadramento, declaração de produção própria e demais exigências previstas no edital. A Resolução GGPAA nº 21/2025 prevê que a chamada pública deve indicar os documentos necessários à habilitação e à proposta de venda, bem como os critérios de priorização das propostas. Para produtores indígenas, essa fase tende a ser uma das mais sensíveis, pois envolve domínio de linguagem burocrática, acesso a documentos, deslocamento até a sede municipal ou órgão executor e acompanhamento técnico.

Após a habilitação, ocorre a aprovação da proposta e a formalização do termo, contrato ou instrumento equivalente, com definição do planejamento das entregas. A Compra Institucional depende da correspondência entre aquilo que o produtor pode fornecer e aquilo que o órgão comprador pretende adquirir. Por isso, o planejamento deve prever cronograma, local, periodicidade, quantidades e critérios de recebimento. O modelo de chamada pública previsto na Resolução GGPAA nº 21/2025 contempla expressamente a indicação do local e da periodicidade de entrega dos gêneros alimentícios.

A fase seguinte é a entrega do produto no ponto definido, com pesagem, conferência e verificação de qualidade. Trata-se de momento decisivo, pois a participação formal no programa apenas se converte em resultado econômico quando a entrega é aceita pelo órgão comprador. A Resolução GGPAA nº 21/2025 determina que o recebimento dos gêneros alimentícios ocorra mediante apresentação das notas fiscais de venda, nos locais, dias e quantidades previstos no edital de chamada pública. No caso indígena, esse ponto evidencia a importância da

logística: distância das aldeias, transporte, perecibilidade dos produtos, custos de deslocamento e coordenação com o calendário produtivo podem condicionar a permanência ou a desistência do produtor.

Depois da entrega e da aceitação, exige-se a emissão de documento fiscal, como nota de produtor rural, nota fiscal avulsa ou outro instrumento admitido pela administração competente. A exigência fiscal representa uma passagem típica entre a produção local e o circuito formal das compras públicas. Quando não há orientação prévia, essa etapa pode se converter em obstáculo relevante, especialmente para produtores que nunca emitiram nota fiscal ou que dependem de órgãos municipais ou estaduais para sua emissão.

Por fim, ocorre a liquidação e o pagamento, geralmente em conta indicada pelo fornecedor, observados os prazos previstos na chamada pública ou no contrato. A Resolução GGPAA nº 21/2025 prevê, em seu modelo de chamada pública, que o pagamento seja realizado após a confirmação do recebimento dos produtos, mediante termo de recebimento e aceitabilidade e/ou nota fiscal. Também estabelece, no modelo contratual, limite individual de venda de até R\$ 30.000,00 por CAF ou NIS, por ano civil, na modalidade Compra Institucional, e limite de até R\$ 6.000.000,00 para organização fornecedora, respeitados os limites por unidade familiar.

No caso da participação indígena Wari', esse fluxo demonstra que o acesso ao PAA depende de uma sequência de mediações. A política pública não se resume à abertura da chamada pública nem à existência de produção local. Sua efetividade depende da articulação entre produtor indígena, liderança comunitária, Funai, assistência técnica, órgão comprador, setor fiscal, unidade recebedora e agentes responsáveis pela conferência e pagamento. Assim, a análise do fluxo permite identificar pontos de estrangulamento: documentação, ausência de CAF ou NIS, desconhecimento das chamadas públicas, dificuldade de elaboração da proposta de venda, limitação logística, exigências fiscais, controle sanitário e incerteza quanto ao pagamento.

A análise da Compra Institucional permanece relevante porque permite comparar um fluxo alternativo de compras públicas com a experiência predominantemente vinculada à CDS observada no caso Wari'. Em ambas as modalidades, cada etapa administrativa pode incluir ou excluir fornecedores. A comparação contribui para interpretar as barreiras identificadas no campo e para formular propostas de governança que não confundam os diferentes instrumentos do PAA.

Vale pontuar que embora o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) mantenha seu foco duplo no fomento à agricultura familiar e no combate à insegurança alimentar, sua eficácia e alcance são significativamente ampliados pelas relações de complementaridade que estabelece com outras políticas de segurança alimentar e nutricional. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o recém-instituído Programa Cozinha Solidária, ambos regidos por legislações distintas, representam canais vitais de escoamento para os produtos adquiridos pelo PAA, maximizando o impacto social de cada um.

O PNAE, por exemplo, teve recentemente seu percentual obrigatório de aquisição de alimentos da agricultura familiar ampliado de 30% para 45% dos recursos federais destinados à merenda escolar (conforme estabelecido pela *Lei nº 15.226/2025*). A principal distinção reside na fonte de recursos e no público-alvo: o PNAE usa dotação específica da Educação para fornecer refeições a estudantes, enquanto o PAA usa recursos do Desenvolvimento Social e Agrário para distribuição a populações vulneráveis e entidades socioassistenciais. Nesse contexto, o Programa Cozinha Solidária (instituído pela *Lei nº 14.628/2023*), que visa instalar e apoiar cozinhas comunitárias para a população em situação de vulnerabilidade, surge como um *novo e estratégico beneficiário consumidor do PAA*, recebendo alimentos *in natura* e processados, e reforçando a ponta da distribuição de alimentos para combater a fome urbana, consolidando um sistema integrado onde a produção da agricultura familiar é o motor para diversas frentes de acesso à alimentação adequada.

2.1.1 Documentos necessários para inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) para famílias indígenas, quilombolas e pescadores

Para a solicitação de inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), o interessado deve dirigir-se a entidade pública ou privada previamente credenciada e autorizada pela Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SAF/MDA), a fim de requerer formalmente sua inclusão no referido cadastro.

Apresenta-se, a seguir, tabela demonstrativa dos documentos exigidos para cada beneficiário no âmbito do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

Tabela 2. Documentos necessários para inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) para famílias indígenas, quilombolas e pescadores

a) CPF de todos os membros maiores de 16 anos.
INDÍGENAS: Declaração de Autodefinição de Identidade Étnica e de Declaração de Pertencimento Étnico. QUILOMBOLA: Declaração de Autodefinição de Identidade Étnica e de Pertencimento Étnico. PESCADOR: Registro de Pescador Profissional, categoria Artesanal. EXTRATIVISTA: Autodeclaração de extrativista não ocupante de área de terra.
b) Comprovação de renda, ao menos um dos seguintes:
IRPF Bloco de Produtor Rural Decore contábil Autodeclaração de renda da Unidade Familiar de Produção Agrária

Fonte: elaboração própria.

Nesse contexto, observa-se que a apresentação da documentação básica constitui o primeiro requisito procedimental, destacando-se, de forma essencial, a exigência de Cadastro de Pessoa Física (CPF) válido de todos os integrantes do grupo familiar com idade igual ou superior a 16 anos.

No caso específico dos povos indígenas, impõe-se a apresentação da *Declaração de Autodefinição de Identidade Étnica* e da *Declaração de Pertencimento Étnico*. Contudo, embora a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) consagre o princípio da autodeterminação dos povos indígenas (o que se reflete expressamente na própria nomenclatura do documento,

ao empregar o termo “autodefinição”), verifica-se, na prática administrativa, que os órgãos responsáveis pelo cadastramento frequentemente condicionam a aceitação da declaração à emissão de documento pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Tal exigência revela-se incompatível com o conteúdo normativo da Convenção nº 169, ao restringir indevidamente o exercício do direito à autodeclaração identitária.

No que se refere à comprovação de renda, observa-se relativa flexibilização do rol documental exigido, admitindo-se a *Autodeclaração de Renda da Unidade Familiar de Produção Agrária* como instrumento apto a suprir essa exigência, em consonância com a realidade socioeconômica dos agricultores familiares e povos tradicionais.

A literatura especializada aponta, de forma recorrente, a necessidade de ampliação de espaços formativos, reuniões técnicas e processos de capacitação voltados à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), abrangendo todas as etapas do ciclo operacional, desde o levantamento e organização da documentação necessária até os procedimentos de produção, logística e entrega dos alimentos destinados ao consumo institucional (PERIN et al., 2021; SAMBUICHI et al., 2019).

2.1.2 Entidades Emissoras de CAF em Guajará-Mirim e Nova Mamoré (RO)

Tabela 3. Entidades emissoras de CAF em Guajará-Mirim

UF	Município	CNPJ	Razão Social
RO	Guajará-Mirim	00.375.972/0024-57	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA - RO
RO	Guajará-Mirim	03.682.401/0001-67	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA
RO	Guajará-Mirim	05.888.813/0001-83	ASSOCIACAO DE ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RO	Guajará-Mirim	05.926.100/0001-67	SINDICATO RURAL DE GUAJARA-MIRIM
RO	Guajará-Mirim	08.829.974/0001-94	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE
RO	Guajará-Mirim	14.352.991/0001-86	CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS - CNS

Fonte: MDA

Tabela 4. Entidades Emissoras de CAF em Nova Mamoré

UF	Município	CNPJ	Razão Social
RO	Nova Mamoré	00.375.972/0024-57	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA - RO
RO	Nova Mamoré	00.396.895/0089-67	COMISSAO EXECUTIVA DO PLANO DA LAVOURA CACAUEIRA - CEPLAC - RO
RO	Nova Mamoré	03.540.775/0001-48	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE NOVA MAMORE
RO	Nova Mamoré	03.682.401/0001-67	SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA
RO	Nova Mamoré	05.888.813/0001-83	ASSOCIACAO DE ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RO	Nova Mamoré	08.829.974/0001-94	INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE
RO	Nova Mamoré	15.276.664/0001-55	SINDICATO RURAL DE NOVA MAMORÉ

Fonte: MDA

Conforme indicado nas Tabelas 3 e 4, identificam-se seis entidades cadastradoras em Guajará-Mirim e sete em Nova Mamoré. Não obstante essa disponibilidade formal, as entrevistas realizadas com agentes responsáveis pela implementação evidenciam que, no plano operacional, a emissão de CAF para beneficiários indígenas tem sido efetivada exclusivamente pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RO), com apoio da Coordenação Regional da FUNAI em Guajará-Mirim. Nessa dinâmica, a FUNAI procede à coleta prévia das informações por meio do formulário denominado “Pré-CAF” (Anexo 5), o qual subsidia a etapa de cadastramento conduzida pela EMATER.

A partir do mesmo conjunto de entrevistas, constatou-se a percepção de que a FUNAI poderia pleitear sua habilitação como *entidade emissora no âmbito da Rede CAF*. Em tese, tal medida tenderia a reduzir etapas intermediárias no fluxo de cadastramento, com potencial para ampliar a efetividade do acesso de famílias indígenas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a políticas correlatas que dependem do CAF como instrumento de identificação e habilitação do público, a exemplo do PRONAF. O fundamento normativo para essa possibilidade encontra respaldo na Portaria MDA nº 20/2025, a qual admite o credenciamento de órgãos e entidades públicas na Rede CAF e define “Unidade Central” como órgão ou entidade

pública da Administração Federal, direta ou indireta, credenciada no referido arranjo institucional.

De forma convergente, o serviço oficial do Governo Federal (“Solicitar autorização para ingresso na Rede CAF”) explicita o fluxo procedimental e a documentação aplicável a entidades públicas interessadas em integrar a Rede CAF como emissoras, incluindo canal eletrônico de solicitação e meio de contato institucional no âmbito do MDA.

Como produto da pesquisa, foi desenvolvido um fluxo formal para o credenciamento da Funai na Rede CAF como Unidade Central ou Unidade Regional, apresentado no Anexo 4.

2.1.3 Prazo de validade da CAF

O prazo de validade do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) constitui variável institucional relevante para a estabilidade do acesso às políticas públicas que utilizam o cadastro como critério de elegibilidade e verificação cadastral. Nos termos da Portaria MDA nº 19/2025, a inscrição no CAF possui validade de três anos, contados da data de ativação ou da última atualização, estabelecendo-se, contudo, regra diferenciada para a Região Norte, na qual a validade pode alcançar cinco anos.

Esse desenho normativo reduz a necessidade de recadastramentos frequentes em contextos de maior dispersão territorial e barreiras logísticas, ao mesmo tempo em que preserva a exigência de atualização periódica como mecanismo de integridade cadastral. Em termos de implementação, a expiração do CAF tende a produzir efeitos imediatos sobre a capacidade do produtor de ser habilitado como beneficiário-fornecedor em programas dependentes do cadastro (como o PAA e o PRONAF), de modo que o acompanhamento da vigência e a institucionalização de rotinas de atualização assumem caráter operativo para evitar interrupções involuntárias de acesso, sobretudo em territórios indígenas e localidades remotas.

2.2 A Modalidade Compra Institucional e os Produtores Indígenas

A Compra Institucional constitui uma possibilidade complementar de acesso ao mercado público, pois permite que órgãos e entidades adquiram alimentos da agricultura familiar mediante chamada pública e dispensa de licitação, utilizando recursos próprios. Para produtores indígenas, essa modalidade pode ampliar os canais de comercialização, inclusive para escolas, hospitais e outras unidades públicas. Contudo, sua adoção não elimina automaticamente barreiras documentais, sanitárias e logísticas, nem garante demanda contínua: os resultados dependem do planejamento das compras, da compatibilidade entre oferta e demanda e da capacidade institucional de acompanhar os fornecedores.

A modalidade admite a aquisição de produtos in natura e processados, desde que sejam atendidas as especificações da chamada pública e as exigências de qualidade e segurança alimentar. A compatibilização dessas exigências com os sistemas produtivos indígenas demanda planejamento intercultural, apoio técnico e reconhecimento da sazonalidade e da diversidade dos alimentos tradicionais. Portanto, a CI deve ser compreendida como oportunidade condicionada, e não como solução suficiente para os problemas de acesso.

A eventual expansão da Compra Institucional requer suporte continuado para planejamento produtivo, documentação, emissão fiscal, adequação sanitária e logística. Esse apoio deve ser construído com a participação das comunidades e pode envolver Funai, órgãos de assistência técnica, entes compradores e organizações indígenas. Formas associativas podem contribuir quando forem compatíveis com a organização social local, mas não devem ser tratadas como requisito universal nem como substitutas da responsabilidade estatal de implementação.

2.3 Trajetória político-institucional e normativa do Programa de Aquisição de Alimentos (2003–2025)

Instituição do PAA (2003): desenho original e governança interministerial

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, como instrumento de compras públicas orientado por dois vetores: (i) fortalecimento da agricultura familiar, mediante aquisição de produtos agropecuários; e (ii) atendimento de demandas de segurança alimentar, com distribuição a populações em vulnerabilidade. A lei autorizou a *dispensa de licitação*, condicionada à compatibilidade dos preços com o mercado regional, e previu mecanismos como *formação de estoques* e retorno de eventuais receitas às ações de combate à fome (BRASIL, 2003a). O arranjo de implementação incluiu a criação de instância colegiada de coordenação (Grupo Gestor), caracterizando governança intersetorial e compatível com a natureza transversal do programa.

No mesmo ano, a regulamentação inicial foi detalhada pelo Decreto nº 4.772/2003, que operacionalizou competências, procedimentos e modalidades iniciais, conferindo viabilidade administrativa às aquisições e à lógica de execução federativa prevista no desenho legal (BRASIL, 2003b). Desde o início, portanto, o PAA combinou *fundamento legal expresso, regulação executiva e coordenação interministerial*, formando um modelo institucional apto a ser progressivamente ajustado sem perda do núcleo teleológico (compra pública + segurança alimentar).

Consolidação do público elegível e ajustes legais (2003–2010)

Na década inicial, a ampliação do PAA ocorreu por ajustes normativos que reforçaram critérios de elegibilidade, integraram políticas correlatas e reduziram custos de participação dos fornecedores. A Lei nº 11.326/2006, ao instituir diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e delimitar o conceito de agricultor familiar, produziu efeito estruturante sobre programas de compras públicas ao consolidar juridicamente o público-alvo típico e seus instrumentos de identificação (BRASIL, 2006). Essa base foi operacionalmente vinculada, historicamente, a cadastros e declarações de aptidão (como a antiga DAP e, posteriormente, o CAF), sem prejuízo de o requisito ser tratado em regulamentos e atos administrativos.

Em 2007–2008, leis resultantes de conversão de medidas provisórias incorporaram alterações relevantes ao ambiente de execução do PAA. A Lei nº 11.524/2007 ajustou aspectos de governança e articulação, incluindo a interface com políticas públicas setoriais, especialmente no campo educacional, e dialogou com mecanismos de financiamento rural que, na prática, foram conectados a políticas de comercialização e abastecimento (BRASIL, 2007). Em 2008, a Lei nº 11.718/2008 e, na sequência, a Lei nº 11.775/2008 consolidaram comandos que mitigaram ônus fiscais/previdenciários em operações vinculadas ao programa, aumentando a atratividade econômica da venda ao PAA e reduzindo fricções de conformidade que recaíam sobre organizações e produtores familiares (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2008b). Nesse ciclo, o padrão é nítido: o legislador e o Executivo buscaram *reduzir custos de transação*, tornar a venda ao Estado mais previsível e ampliar a capacidade do PAA de operar em territórios com menor densidade institucional.

Novo marco legal (2011): positivação e ampliação do escopo social

Em 2011, o PAA foi alçado a um nível de maior densidade normativa com o Capítulo III da Lei nº 12.512/2011. O art. 17 consolidou, em regime permanente, parâmetros centrais do programa, reafirmando: (i) *dispensa de licitação*; (ii) necessidade de *preços compatíveis* com o mercado local; (iii) previsão de *limites financeiros por fornecedor*, a serem definidos em regulamento; e (iv) disciplina do público fornecedor sob o guarda-chuva da agricultura familiar e grupos correlatos (BRASIL, 2011). O deslocamento do PAA para dentro de lei específica conferiu maior *segurança jurídica*, reduzindo a dependência de arranjos infralegais e fortalecendo a estabilidade do programa frente a mudanças administrativas.

Além da técnica normativa, a lei de 2011 também ampliou o alcance social do PAA ao reforçar a possibilidade de atendimento de *povos e comunidades tradicionais*, assentados e outros segmentos, desde que enquadrados nos critérios de identificação e elegibilidade. Essa ampliação é relevante porque serve de base para modalidades com recortes territoriais e socioculturais (produtos extrativistas, pesca artesanal, circuitos curtos), que costumam exigir soluções administrativas diferenciadas.

Regulamentação estruturante (2012): modalidades, execução federativa e Compra Institucional

O Decreto nº 7.775/2012 assumiu papel estruturante ao regulamentar conjuntamente o art. 19 da Lei nº 10.696/2003 e o Capítulo III da Lei nº 12.512/2011, consolidando regras e sistematizando *modalidades* (como compra com doação simultânea, formação de estoques e aquisição de leite), além de disciplinar mecanismos de execução e coordenação (BRASIL, 2012). O decreto reforçou a lógica federativa e simplificou instrumentos de implementação, preservando o núcleo de “compra pública orientada por finalidade social”.

Nesse ambiente, a *Compra Institucional* ganhou centralidade por ampliar a capilaridade: o Estado deixa de atuar apenas por compras centralizadas e passa a permitir, em múltiplas esferas, que órgãos e entidades públicas comprem diretamente da agricultura familiar, conectando produção local a circuitos regulares de consumo institucional (alimentação escolar, unidades de saúde, sistema prisional, forças armadas etc.). O efeito jurídico-administrativo é o de transformar compras em política pública com finalidade explícita, reduzindo assimetrias típicas de mercados locais e induzindo organização produtiva.

Aperfeiçoamentos (2013–2017): ampliação operacional, simplificação e qualidade sanitária

Entre 2013 e 2017, a evolução normativa buscou compatibilizar a participação dos agricultores familiares com requisitos de qualidade e procedimentos sanitários, reduzindo barreiras de entrada sem abandonar o controle público. O Decreto nº 8.026/2013 ajustou pontos do Decreto nº 7.775/2012, incluindo atualizações operacionais e parâmetros que influenciam tetos e execução (BRASIL, 2013). A Lei nº 13.001/2014, ainda que voltada a outros objetivos, repercutiu sobre passivos e situações financeiras de organizações vinculadas à execução do PAA, especialmente em operações que exigiam gestão de estoques e posterior prestação de contas (BRASIL, 2014).

Em 2015, destacam-se medidas de simplificação e racionalização. O Decreto nº 8.446/2015 reduziu exigências de classificação oficial para determinados produtos agropecuários em compras públicas, mitigando custos burocráticos que recaiam

com maior peso sobre pequenos produtores (BRASIL, 2015a). No mesmo ano, o Decreto nº 8.473/2015 estruturou diretrizes para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito federal, reforçando o ambiente normativo da compra institucional e a integração com políticas de abastecimento (BRASIL, 2015b).

O ciclo culmina, do ponto de vista legal, com a Lei nº 13.465/2017, que promoveu alterações relevantes na disciplina do PAA ao explicitar requisitos de controle de qualidade e ao reconhecer a necessidade de regulamentações adequadas à realidade da agricultura familiar, incluindo possibilidade de aquisição de produtos beneficiados/industrializados conforme normas sanitárias compatíveis com pequena escala produtiva (BRASIL, 2017). Esse período é marcado por um equilíbrio normativo: ampliar o alcance do programa e, simultaneamente, evitar que exigências sanitárias típicas de cadeias industriais inviabilizem a inclusão produtiva de pequenos produtores.

Restrição fiscal e medidas emergenciais (2016–2020): reorganizações e pandemia

A partir de 2016, o PAA enfrentou ambiente de restrição fiscal e reorganizações administrativas, com efeitos práticos sobre escala e continuidade de projetos. Ainda que o arcabouço legal permanecesse vigente, a execução tornou-se sensível a prioridades governamentais e contingenciamentos.

Em 2020, a pandemia de Covid-19 recolocou o PAA no centro do debate público ao evidenciar, simultaneamente, crise de renda dos produtores e aumento da insegurança alimentar. Nesse contexto, a Medida Provisória nº 957/2020 abriu crédito extraordinário destinado ao fortalecimento de ações de aquisição e doação de alimentos no âmbito do programa; registra-se, porém, que a MP foi encerrada por decurso de prazo, sem conversão em lei, razão pela qual o argumento deve se concentrar no conteúdo do ato e na execução administrativa ocorrida no período, com apoio em dados oficiais de desempenho (BRASIL, 2020). Em termos de política pública, 2020 evidencia a função do PAA como instrumento anticíclico: compras públicas podem sustentar renda produtiva e abastecimento de redes assistenciais quando mercados privados e logística local se desorganizam.

Substituição nominal (2021–2022): Alimenta Brasil e reconfiguração legal

Em 2021, a Medida Provisória nº 1.061/2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.284/2021, reformulou programas sociais e substituiu, no plano legal, a disciplina do PAA pela do *Programa Alimenta Brasil*, com revogação do art. 17 da Lei nº 12.512/2011 (BRASIL, 2021). Embora a operação de compra pública de alimentos da agricultura familiar tenha persistido sob a nova denominação, a mudança teve significado institucional: alterou-se o marco legal e a identidade programática, em um contexto em que a execução orçamentária foi percebida como mais limitada.

Do ponto de vista analítico, esse período deve ser tratado como fase de *descontinuidade nominal e reorganização normativa*, com preservação de parte da lógica operacional, mas sem a mesma ênfase expansiva observada em ciclos anteriores. Para o estudo de governança, importa registrar que mudanças de nomenclatura e de base legal podem produzir incerteza, desmobilização local e perda de memória organizacional, especialmente em territórios com menor capacidade burocrática.

Reinstituição e inovações (2023–2025): retorno do PAA e centralidade do recorte indígena

Em 2023, o PAA foi reinstituído pela Lei nº 14.628/2023, que resgatou a denominação original e reposicionou a política como instrumento permanente voltado ao direito à alimentação e ao fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, 2023a). A lei também promoveu compatibilizações com o regime contemporâneo de contratações públicas e reforçou a prioridade de públicos específicos. Nesse conjunto, merece destaque o comando direcionado à *segurança alimentar de povos indígenas*, criando fundamento normativo para arranjos específicos de execução e para o debate sobre o “PAA Indígena”.

A regulamentação veio com o Decreto nº 11.802/2023, que atualizou as modalidades, disciplinou instrumentos de implementação e reforçou exigências de transparência, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2023b). A partir daí, 2024–2025 passam a ser descritos como período de **implementação ampliada** e de experimentação institucional do recorte indígena: a norma abre espaço para

desenho operacional compatível com dificuldades de acesso, documentação, logística e interculturalidade, com participação de órgãos indigenistas e pactuações federativas.

Síntese interpretativa e transição para o PAA Indígena

A evolução normativa do PAA (2003–2025) revela padrão de adaptação incremental: o programa nasce com fundamento legal e governança intersetorial; consolida público-alvo e regras de dispensa de licitação; expande modalidades e compra institucional; simplifica exigências e compatibiliza sanidade/qualidade com pequena escala; sofre retração em ambiente fiscal e reorganizações; é renomeado e reconfigurado em 2021; e, por fim, é reinstituído em 2023 com ênfase renovada na inclusão e em públicos prioritários.

Para a pesquisa, a consequência metodológica é direta: a trajetória normativa demonstra que *barreiras burocráticas e institucionais* não decorrem apenas de ausência de lei, mas de desenho operacional, capacidade local, instrumentos de identificação (cadastros), logística e arranjos de governança. Assim, o passo seguinte da dissertação consiste em investigar como, sob o marco de 2023–2025, o PAA vem sendo ajustado para responder a limitações persistentes, com atenção ao surgimento e à implementação de uma política com recorte indígena, adequada às condições socioculturais e territoriais de povos como os Oro Wari' no Território Igarapé Lage.

Diante do complexo arcabouço normativo estabelecido e da reinstituição do PAA em 2023 pela Lei nº 14.628/2023, o próximo passo é investigar como o programa está se adaptando para superar essas limitações históricas, concentrando-se no surgimento de uma política especificamente direcionada a este público. Com isso, a próxima subseção fará a transição do PAA geral para um exame aprofundado do *PAA Indígena*, uma iniciativa recente que busca traduzir os objetivos de inclusão e segurança alimentar em um modelo operacional adaptado às necessidades e realidades socioculturais dos povos originários, como os Oro Wari' do Território Igarapé Lage.

2.4 O recorte indígena do Programa de Aquisição de Alimentos

“A estratégia do PAA Indígena é ampliar a sua atuação nos estados onde forem identificadas pessoas vulnerabilizadas, que não têm acesso à comida de forma regular e adequada” (Raimundo Nonato Lima, MDS).

Surgimento e configuração institucional

O PAA foi instituído em 2003 (Brasil, 2003) e, ao longo dos anos, ampliou beneficiários para povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2012; Teixeira; Norder, 2015). Apesar disso, até meados da década de 2010 a participação indígena era incipiente — entre 2008 e 2013, cerca de 0,44% dos recursos beneficiaram indígenas (Teixeira; Norder, 2015). Em 2023, a reinstituição do PAA (Lei nº 14.628/2023) e seu Decreto (nº 11.802/2023) dão *novo impulso* à inclusão indígena, com a conformação operacional do *PAA Indígena* (MDS, 2025; FUNAI, 2024/2025). Considerada a baixa participação indígena no PAA e a necessidade de ajustes institucionais voltados à simplificação procedimental, alguns estados brasileiros passaram a estruturar o denominado “PAA Indígena”, entendido como arranjo de implementação do PAA convencional orientado à ampliação do acesso e à adequação operacional às especificidades desses públicos. Nesta dissertação, a expressão “PAA Indígena” designa uma estratégia ou arranjo de execução do PAA voltado prioritariamente aos povos indígenas, e não um programa autônomo.

Sua implementação e expansão em larga escala ocorreram logo em seguida a sua criação, ganhando força ao longo de 2024 e 2025. Importante destacar que o termo 'PAA Indígena' utilizado nesta dissertação não se refere a um programa autônomo, mas a um arranjo de implementação estratégica dentro da estrutura do PAA (Lei nº 14.628/2023). Trata-se da operacionalização do PAA adaptada às especificidades socioculturais e territoriais dos povos originários, impulsionada institucionalmente pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI) em parceria com o MDS, visando superar barreiras históricas de acesso e promover a segurança alimentar culturalmente adequada."

Diretrizes, objetivos e perspectivas

O PAA Indígena segue as diretrizes do PAA, mas com foco em *segurança alimentar culturalmente adequada*, geração de *renda indígena* e *doação preferencial dentro dos territórios* (escolas, unidades de saúde, aldeias), valorizando alimentos tradicionais (MDS, 2025; FUNAI, 2024). Prevê participação feminina de, no mínimo, 50% nas ações específicas e parcerias entre MDS, FUNAI, Ministério dos Povos Indígenas e organizações indígenas locais (Brasil, 2023; FUNAI, 2025), em consonância com o direito humano à alimentação adequada e com a adequação sociocultural dos alimentos (BRASIL, 2023; MDS, 2024).

Avaliações e impactos iniciais

As primeiras evidências sugerem maior capilaridade e dinamização econômica local: 2023–2025 registra expansão de recursos, projetos e famílias participantes (MDS, 2025). Casos como Kanamari (AM) e Yanomami (AM) ilustram geração de renda, valorização de alimentos tradicionais e mitigação de vulnerabilidades (FUNAI, 2024; MDS, 2024). Os desafios remanescentes referem-se à *continuidade de recursos*, *logística* e ampliação de cobertura (MDS, 2025; Teixeira; Norder, 2015).

2.5 O Ministério dos Povos Indígenas (MPI) e a gênese do PAA Indígena

A criação do MPI em janeiro de 2023 representa inflexão na política indigenista. O MPI exerce *protagonismo institucionalizado* na agenda de segurança alimentar, articulando-se ao MDS para adaptar instrumentos existentes às realidades socioculturais e produtivas dos territórios (Agência Gov, 2024; Cimi, 2023; Brasil, 2024). O *1º Encontro Nacional do PAA Indígena (2025)* evidencia a atuação do MPI na definição de prioridades, arranjos institucionais, flexibilização documental e desenho logístico (Agência Gov, 2025). Persistem, contudo, desafios de burocracia, ATER e disputa orçamentária (Schneider et al., 2016).

2.6 O PAA Indígena em Rondônia: implementação, entraves e oportunidades

Em 2024, Rondônia recebeu R\$ 2,5 milhões do MDS para viabilizar o PAA Indígena, sob gestão da SEAGRI-RO (Secom-RO, 2024). Editais de chamada pública foram lançados para cadastro de fornecedores indígenas no fim de 2024; em 2025, registraram-se cerca de 500 inscrições (Secom-RO, 2025). Estimam-se 300 famílias beneficiadas inicialmente, com doação preferencial às próprias comunidades (Secom-RO, 2024). Entraves principais: logística em áreas remotas; documentação/CAF; e *adequação sanitária*. Medidas: aquisição de veículos/embarcações em estados com comunidades tradicionais (MDS, 2024); apoio da EMATER-RO e da FUNAI em CAF, cadastro fiscal e orientação (FUNAI, 2025; Secom-RO, 2024). Oportunidades: canal de comercialização para sociobiodiversidade (castanha, frutas regionais, mel, farinha, pescado artesanal), promoção de etnodesenvolvimento e integração a cadeias locais sem perda de identidade (Secom-RO, 2024; 2025; MDS, 2025).

Desenho operacional do ciclo estadual de Rondônia (2024–2026)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), reinstituído pela Lei nº 14.628/2023, estrutura-se como instrumento estatal de compra pública com finalidades de segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. No âmbito da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) via Termo de Adesão, a operacionalização demanda credenciamento de fornecedores, definição de unidades receptoras e rotinas de entrega, ateste e pagamento, com governança lastreada em sistema informatizado (SISPAA) e normativos federais e locais.

No Estado de Rondônia, a *Chamada Pública 004/2024/SEAGRI (Edital nº 5/2024/SEAGRI-GESAAAF)* foi publicada em dezembro de 2024, com objeto expreso de credenciar beneficiários fornecedores indígenas para aquisição de gêneros alimentícios descritos no Anexo I, com doação direcionada a equipamentos públicos e sociais que atendam também a população indígena.

Como marco normativo e desenho institucional do ciclo 2024–2026, temos as normas federais estruturantes:

- Lei nº 14.628/2023: institui o PAA e define suas finalidades e arranjos gerais.
- Decreto nº 11.802/2023: regulamenta o PAA, inclusive conceitos de beneficiários fornecedores, unidades receptoras e balizas operacionais.
- Portaria MDS nº 114/2024: estabelece limites financeiros, prazos e requisitos para execução da CDS/PAA via Termo de Adesão, prevendo período de 12 meses, prorrogável por igual período.

O desenho local de Rondônia (desenho 2024) encontra-se no Edital nº 5/2024/SEAGRI-GESAAF (Chamada Pública 004/2024/SEAGRI), que define objeto, elegibilidade, documentação, forma de aquisição, forma de pagamento e papel das instituições de apoio (EMATER, Prefeituras, FUNAI, SEDUC e DSEI).

A publicação e estruturação do credenciamento em Rondônia ocorreram em 2024 (publicação no DOE em dezembro), constituindo a etapa de desenho e habilitação de fornecedores.

A execução operacional tende a iniciar após credenciamento e cadastramento no SISPA, materializando o ciclo anual de entregas e pagamentos.

A extensão do ciclo de execução de 2025 para 2026 decorre da regra federal de prazo anual prorrogável na CDS/PAA via Termo de Adesão. Assim, caso o ciclo de 12 meses tenha se iniciado em 2025, a continuidade em 2026 constitui desdobramento normativamente previsto (inferência jurídica-operacional ancorada no texto da Portaria, quando aplicada ao Termo de Adesão do ente executor).

Requisitos de participação

São elegíveis agricultores familiares individuais indígenas, denominados no edital como “beneficiários fornecedores”.(elegibilidade subjetiva)

O edital exige, para cadastramento/credenciamento a documentação mínima:

- Cópia do CPF;
- Cópia do RG;
- DAP ou CAF ou CadÚnico com identificação “INDÍGENA”;
- Termo de Compromisso do Fornecedor (Anexo II).

Como requisito material de fornecimento, o edital prevê que o fornecimento deve se adequar aos gêneros alimentícios e parâmetros descritos no Anexo I (itens, unidades e preços).

Tabela 5. Passo a passo operacional (credenciamento → entrega → pagamento)

Etapa 1 — Preparação e verificação de elegibilidade
1. Identificar se o interessado se enquadra como agricultor familiar indígena individual. 2. Conferir documentação obrigatória (CPF, RG, DAP/CAF/CadÚnico com “INDÍGENA”, Termo do Anexo II).
Etapa 2 — Credenciamento (pontos de recebimento)
A entrega de documentos para credenciamento deve ocorrer nos pontos previstos: Secretarias Municipais de Agricultura, sedes municipais da EMATER, unidades do DSEI, unidades de ensino da SEDUC ou FUNAI.
Etapa 3 — Cadastramento no SISPA
Com base nos documentos, realiza-se o cadastramento no sistema informatizado SISPA.
Etapa 4 — Aquisição, recebimento e logística de entrega
• A aquisição e o circuito de recebimento/encaminhamento envolvem municípios, por meio dos escritórios municipais da EMATER, e responsabilidades operacionais atribuídas a Prefeituras, FUNAI, SEDUC ou DSEI para recebimento e entrega às entidades receptoras. • O edital prevê apoio logístico das prefeituras para transporte dos alimentos até os locais de doação.
Etapa 5 — Comprovação de entrega e conformidade (condição de pagamento)
O pagamento é condicionado à comprovação de entrega e qualidade, mediante: • Documento fiscal; e • Termo de Recebimento e Aceitabilidade, contendo: (i) data e local; (ii) especificação (quantidade, qualidade e preço); (iii) responsável pelo recebimento; (iv) identificação do fornecedor.

• Esse termo deve ser atestado por representante da unidade recebedora (EMATER, Prefeituras, FUNAI, SEDUC ou DSEI).
Etapa 6 — Autorização e processamento do pagamento
Atestado o recebimento, o pagamento é autorizado pela unidade executora (SEAGRI) e enviado ao Ministério via SISPAA, que repassa ao Agente Operador, com remissão expressa do edital à Resolução GGPA n° 3/2023.

Fonte: elaboração própria.

Pontos críticos de governança e conformidade

Entre os principais pontos críticos de governança e conformidade, destaca-se, inicialmente, a necessidade de assegurar a rastreabilidade e a integridade documental, uma vez que inconsistências entre os dados constantes no CPF, RG, DAP, CAF ou CadÚnico podem interromper o cadastramento no SISPAA ou resultar em glosa na fase de liquidação da despesa. Também é indispensável observar a qualidade e a conformidade das entregas, devendo o termo de recebimento conter todos os elementos obrigatórios, como data e local da entrega, quantidade, qualidade e preço dos produtos, identificação do fornecedor e do responsável pelo recebimento, além do respectivo ateste formal. Outro aspecto relevante é a coordenação interinstitucional, tendo em vista que o edital distribui responsabilidades operacionais entre a EMATER, as Prefeituras, a FUNAI, a SEDUC e o DSEI.

Nesse contexto, a ausência de fluxos claramente definidos para recebimento, conferência e ateste pode ampliar o risco de atrasos e falhas na execução. Por fim, a gestão do ciclo 2025–2026 exige planejamento adequado, considerando que a execução anual pode ser prorrogada por igual período, alcançando até 24 meses. Essa dinâmica demanda a elaboração de cronograma, o monitoramento dos saldos disponíveis e a reavaliação periódica da capacidade operacional do ente executor, conforme a disciplina federal aplicável à modalidade Compra com Doação Simultânea executada por meio de Termo de Adesão, conclusão esta de natureza operacional.

O PAA Indígena em Rondônia, delineado no Edital nº 5/2024 (Chamada Pública 004/2024/SEAGRI), organiza um percurso administrativo que inicia no credenciamento documental, migra para cadastramento no SISPA, estrutura a logística de entrega com suporte municipal e condiciona o pagamento à conformidade formal do recebimento.

No recorte temporal 2024–2026, a publicação em 2024 sustenta a etapa de habilitação e desenho local, enquanto a execução em 2025 e sua prorrogação em 2026 harmonizam-se com a regra federal de ciclos anuais prorrogáveis para a CDS/PAA via Termo de Adesão.

2.7 Como o PAA opera em nível local e no caso dos Wari'

Arranjo institucional local: atores, papéis e coordenação

O arranjo envolve EMATER-RO, prefeituras de Guajará-Mirim e Nova Mamoré (assistência social/agricultura), Conab, instâncias federais (MDS/MDA), SEAGRI-RO, unidades receptoras (CRAS, escolas, cozinhas comunitárias), Seduc, DSEI e, de forma subsidiária, a Coordenação Regional da FUNAI em Guajará-Mirim (CR-GJM). Anualmente, a SESAN/MDS publica Edital de Manifestação de Interesse para formalização de Planos Operacionais e pactuação de recursos; municípios preenchem formulário eletrônico para assinatura de Termo de Adesão. Em paralelo, organizações de agricultura familiar podem submeter projetos CDS via PAANet/Conab, com limite de R\$ 1,5 milhão por organização/ano (IPEA, 2022; Conab, 2025).

À FUNAI-CR-GJM cabe mediação intercultural com lideranças, *observância do Protocolo de Consulta e Consentimento Komi Memem* e apoio documental/comunicacional (inclusive em Txapakura quando necessário), conforme art. 231 da Constituição e *Convenção 169/OIT* (Decreto nº 10.088/2019). A FUNAI atua de forma *subsidiária* — não é executora do PAA — e enfrenta *déficit de servidores* e ausência de diretrizes específicas para PAA (FUNAI, 2023). Não se verificou, no período, articulação sistemática com lideranças e produtores Wari' para assegurar respeito ao *Protocolo Komi Memem* (convocações em Txapakura quando necessário), apoio a documentação e mediação intercultural; tampouco integração

continuada ao *controle social* via conselhos locais de SAN quando existentes. Na prática, a FUNAI tem atuado *reativamente*, fornecendo apoio logístico ou documentos (declarações, portarias de homologação) quando demandada por EMATER, prefeituras e secretarias.

À EMATER-RO compete a ATER (Assistência Técnica e Rural), adequação produtiva, sanitária e documental, incluindo emissão da CAF, boas práticas e apoio ao planejamento de entregas. Há escritório em Guajará-Mirim e Nova Mamoré; este último tem atuado com ATER e suporte ao PAA na aldeia da Terra Indígena Igarapé Lage (apoio ao indígena participante P1). O escritório de Guajará-Mirim, por insuficiência de extensionistas, não realiza ATER em comunidades indígenas e atua com a emissão da CAF quando solicitado. A CAF habilita políticas federais; é emitida por EMATER e sindicatos rurais; a FUNAI não é emissora.

A Conab-RO operacionaliza CDS — chamadas, análise, contratação, pagamento — segundo o *Manual de Operações* (Conab, 2025); MDS/MDA definem normas (Lei nº 14.628/2023; Decreto nº 11.802/2023); a SEAGRI-RO coordena iniciativas complementares (p. ex., *PAA Indígena de 2025*). Prefeituras identificam unidades receptoras e podem prover apoio logístico; o Sisan/Consea (quando ativo) articula políticas em níveis federal/estadual/municipal. Em 2025, com o PAA Indígena, mutirões em aldeias de Guajará-Mirim e Nova Mamoré realizaram CAF e cadastro fiscal (SEFIN-RO), com apoio logístico da FUNAI. *Unidades receptoras* (escolas, CRAS, cozinhas solidárias, postos de saúde) recebem, conferem e distribuem alimentos conforme plano de doação, registrando entregas (Lei nº 11.346/2006). A literatura destaca que a *coordenação interorganizacional* e a *clareza de papéis* nos níveis local e estadual são determinantes para reduzir fricções de fluxo e acelerar habilitações (IPEA, 2022, cap. 9).

Tabela 8. Fluxos e procedimentos (CDS e CI)

Compra com Doação Simultânea (CDS – Conab/MDS)	Compra Institucional (CI – PAA/entidades públicas)
(i) habilitação de famílias/organizações com CAF válida; (ii) elaboração e submissão de projeto à chamada pública da Conab (itens, quantidades, sazonalidade, unidades recebedoras); (iii) análise/contratação; (iv) preços de referência; (v) execução das entregas e termo de recebimento; (vi) liquidação/pagamento após validação documental (Conab, 2025; Brasil, 2023a; Brasil, 2023b).	órgãos e entidades públicas compram diretamente da agricultura familiar, com <i>dispensa de licitação</i>, seguindo regras do PAA/Grupo Gestor e normativos do gestor local; a Conab, em regra, não contrata, podendo apoiar (Brasil, 2023b).

Fonte: elaboração própria.

A Compra com Doação Simultânea (CDS) e a Compra Institucional (CI) possuem desenhos operacionais distintos. Na CDS, o órgão executor adquire os alimentos de agricultores familiares e os destina simultaneamente a unidades recebedoras ou públicos atendidos pela rede socioassistencial, podendo a execução ocorrer por termo de adesão ou por operações da Conab. Na CI, órgãos e entidades públicas utilizam recursos próprios para adquirir alimentos por chamada pública destinados ao atendimento de suas demandas institucionais. No caso examinado, a experiência empírica dos produtores Oro Wari' ocorreu predominantemente no ciclo estadual identificado como PAA Indígena, operacionalizado por mecanismos associados à CDS. As referências à CI, ao longo do trabalho, têm caráter analítico e prospectivo, por representar uma via complementar de comercialização, e não significam que essa tenha sido a modalidade dominante no caso estudado.

Tabela 9. Total de participantes de povos e comunidades tradicionais (recorte 2023–2025)

Referência	Fornecedores - Povos e Comunidades Tradicionais*	Total geral - Povos e Comunidades Tradicionais*	Total com info - Povos e Comunidades Tradicionais*	Porcentagem sobre o total com informação - Povos e Comunidades Tradicionais*
12/2023	4.120	43.878	24.796	16,62%
07/2024	8.310	54.545	54.545	15,24%
12/2024	11.733	85.082	54.888	21,38%
06/2025	6.187	46.599	29.818	20,75%
Referência	Fornecedores - Povos e Comunidades Tradicionais*	Total geral - Povos e Comunidades Tradicionais*	Total com info - Povos e Comunidades Tradicionais*	Porcentagem sobre o total com informação - Povos e Comunidades Tradicionais*

Fonte: MDS

Tabela 10. Entidades recebedoras do PAA cadastradas em Guajará-Mirim e Nova Mamoré

Município	CNPJ	TIPO	CLASSIFICAÇÃO
Guajará-Mirim	00.394.544/0040-91	Público	UBS
Guajará-Mirim	00.394.544/0030-10	Público	UBS
Guajará-Mirim	01.001.611/0001-17	Público	Escola
Guajará-Mirim	36.195.467/0001-81	Público	Escola
Nova Mamoré	17.224.571/0001-02	Público	Escola
Nova Mamoré	00.394.544/0040-91	Público	UBS

Fonte: SEAGRI - (RO)

⁷ BPA (Boas Práticas Agrícolas). Trata-se de um conjunto de normas e técnicas voltadas para a sustentabilidade, segurança alimentar e proteção do trabalhador. O objetivo é garantir que os alimentos cheguem à mesa sem riscos à saúde, preservando o meio ambiente e a viabilidade econômica da propriedade. Já o termo BPF (Boas Práticas de Fabricação) é mencionado no campo, ele geralmente se refere à extensão dessas práticas para o processamento mínimo (como higienização, corte e embalagem) dentro da própria fazenda ou agroindústria.

Pontos críticos do arranjo local

Quatro dimensões concentram as barreiras no caso Wari': (a) *documental* — CAF, representação associativa, regularidade fiscal; (b) *sanitária* — BPF/BPA e inspeção para produtos de origem animal (SIM/SIE/SIF); (c) *logística* — ausência de transporte e armazenagem/câmara fria na comunidade; sazonalidade de cheias/chuvas; (d) *temporalidade financeira* — prazos de contratação e pagamento (Conab, 2025). Recomenda-se *pactuação prévia* — via *Protocolo Komi Memem* — de calendários, rotas de coleta, comunicação e responsabilidades, em consonância com a *LOSAN* (Lei nº 11.346/2006) e a *Convenção 169/OIT* (Decreto nº 10.088/2019). Arranjos que integram *ATER + logística + governança local* reduzem tempo de habilitação e aumentam a regularidade das entregas (IPEA, 2022, cap. 9).

2.8 Modalidades em uso e justificativa (caso Wari')

Registra-se histórico de execução do PAA “tradicional” em CDS, pela compatibilidade com volumes modestos, diversidade de itens e objetivo de abastecer unidades do entorno (CRAS, escolas, cozinhas), eliminando competição própria de certames (Conab, 2025; Brasil, 2023b). Em 2025, no plano estadual, lançou-se o PAA Indígena com foco em capacitação, adequação documental e compras direcionadas, potencializando a aderência às especificidades culturais e operacionais Wari' (Governo de Rondônia, 2025).

2.9 Vocação produtiva e compatibilidade com o PAA

A vocação produtiva, no contexto desta pesquisa, é compreendida como o conjunto de aptidões agrícolas e extrativistas tradicionais que, ao gerarem excedentes comercializáveis, permitem a integração das comunidades indígenas a circuitos de compras públicas sem descaracterizar sua identidade. Para o povo Oro Wari', essa vocação manifesta-se no cultivo de raízes como a mandioca e frutas como banana e abacaxi, além da coleta de produtos da sociobiodiversidade, como a castanha-do-pará e o açaí. Sob a ótica de Elinor Ostrom (1990), tais atividades não

são apenas práticas econômicas, mas expressões de instituições locais de manejo de bens comuns, fundamentadas no elevado conhecimento ecológico e na auto-organização comunitária para a gestão do território.

Nesse sentido, a vocação produtiva transcende a dimensão técnica, alinhando-se à abordagem das capacidades de Amartya Sen (1999) ao representar uma oportunidade real para que os indígenas expandam suas liberdades de "ser e fazer", escolhendo formas de inserção no mercado que valorizem seus saberes ancestrais. O reconhecimento dessa vocação pelo Estado é fundamental para que o PAA opere como um instrumento de governança adaptativa, respeitando a "memória biocultural"⁸ (Toledo & Barrera-Bassols, 2008) e a territorialidade que sintetiza história e direitos (Cunha, 2009). Assim, a política pública deixa de ser uma imposição burocrática exógena para se tornar um suporte à autonomia e à segurança alimentar, fortalecendo a identidade do "produtor rural Wari" no cenário regional.

Especificando mais, a vocação produtiva Wari' inclui principalmente raízes e tubérculos (mandioca/farinha de mandioca brava), frutas (banana, abacaxi, mamão) e extrativos (açaí e castanha-do-pará). A oferta é sazonal, maior disponibilidade de frutas no período seco; a castanha tem safra entre novembro e fevereiro, e sensível a riscos climáticos e de conservação, agravados por inexistência de estruturas comunitárias de processamento/armazenagem e de transporte próprio. Vale ressaltar, que itens *in natura* e minimamente processados são elegíveis ao PAA, desde que atendidos requisitos de qualidade e, para origem animal, inspeção (FUNAI; Conab, 2025).

Dessa forma, verifica-se compatibilidade entre a vocação produtiva dos Oro Wari' e o PAA. Além disso, produtores indígenas, mesmo antes da criação do PAA, já vendiam o excedente da produção para atravessadores e para pequenos comércios nos centros urbanos mais próximos.

⁸ A "memória biocultural" é a herança coletiva e o acúmulo de saberes e práticas que a espécie humana desenvolveu ao longo de sua história sobre a Terra em estreita relação com a natureza. Cunhado e popularizado por Victor M. Toledo e Narciso Barrera-Bassols na obra literária lançada na Espanha em 2008, o termo defende que a diversidade biológica e a diversidade cultural não são separadas, mas sim interdependentes.

2.10 Barreiras e oportunidades identificadas na implementação do PAA

Segundo Hespanhol (2013), o PAA apresenta limitações como *abrangência restrita, concentração espacial, baixa articulação com crédito/ATER, receio de descontinuidade, valor anual limitado e baixo beneficiamento*; por outro lado, oportunidades incluem *diversificação produtiva, garantia de comercialização, fortalecimento do associativismo, valorização dos produtores e estímulo à economia local*.

O Ipea sistematiza, na literatura sobre o PAA, entraves recorrentes à implementação do programa, tais como burocracia excessiva, insuficiência de assistência técnica e extensão rural, dificuldades documentais, problemas de transporte, armazenamento e beneficiamento, exigências sanitárias, baixa organização dos agricultores, pouca divulgação ou conhecimento do programa e redução dos recursos aplicados. Em contrapartida, a literatura também aponta efeitos positivos, como garantia de comercialização e de preço, aumento de renda, fortalecimento da agricultura familiar, de cooperativas e associações, inclusão econômica e social de mulheres, assentados, povos e comunidades tradicionais, dinamização econômica local e fortalecimento de redes locais de segurança alimentar (SAMBUICHI et al., 2019; SAMBUICHI; SILVA, 2023). No recorte indígena, Teixeira (2016), ao analisar o Território Indígena Caramuru Catarina Paraguaçu, na Bahia, identificou diversificação produtiva, aumento de renda, associativismo, melhoria alimentar, autoconsumo, novos projetos comunitários e protagonismo de mulheres indígenas. Araujo e Kubo (2017), por sua vez, ao examinarem a experiência dos Asheninka do Alto Rio Envira, no Acre, apontaram que o PAA contribuiu para a manutenção de práticas produtivas tradicionais, geração de renda, subsistência e segurança alimentar, em diálogo com formas próprias de organização comunitária. O protagonismo feminino no PAA também é corroborado por Schmitz, Mota e Sousa (2016), embora em estudo não indígena, relativo a mulheres extrativistas em Sergipe.

No caso Wari', as barreiras mapeadas alinham-se às dimensões documental, sanitária, logística e temporalidade financeira (Seção 3.13). As oportunidades decorrem de: (i) aderência de CDS/CI à vocação produtiva; (ii) potencial de PAA

Indígena para compras intracomunitárias com respeito a alimentos culturalmente adequados; (iii) ganhos de governança participativa via Protocolo Komi Memem; e (iv) arranjos interinstitucionais com indicadores de *adesão, tempo de habilitação e regularidade de entregas* (IPEA, 2023, cap. 9)

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Políticas públicas

3.1.1 Síntese das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar indígena pós-redemocratização

Para melhor compreensão da dinâmica das políticas públicas de fortalecimento à agricultura, como o PAA, entre grupos minoritários como os Oro Wari', *adota-se* uma análise pós-redemocratização, *alinhando o período de referência ao marco constitucional*.

A redemocratização do Brasil, iniciada em 1985 e consolidada pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu marcos importantes para os direitos indígenas, destacando a consolidação do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas e ao usufruto de seus recursos naturais (BRASIL, 1988). *Não obstante esse avanço constitucional*, nas primeiras décadas subsequentes, as políticas públicas específicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar indígena foram raras, predominando iniciativas genéricas adaptadas para povos indígenas (VERDUM, 2006).

Um marco significativo foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, inicialmente sem referência específica aos povos indígenas. Em 1999, surgiu um projeto piloto denominado “PRONAF Indígena”, implementado junto à comunidade Kaingang em Santa Catarina, introduzindo crédito rural adaptado às especificidades indígenas, incluindo financiamento coletivo e assistência técnica específica (Diário do Grande ABC, 1999). Entretanto, essa iniciativa não se consolidou nacionalmente devido a entraves administrativos e à falta de institucionalização contínua (VERDUM, 2006).

Apenas recentemente, o PRONAF passou a formalmente incluir povos indígenas de maneira sistemática. Em 2023, o governo federal anunciou linhas especiais do PRONAF para indígenas, oferecendo crédito rural adaptado às suas realidades produtivas (GOVERNO DO MS, 2023). *Esse movimento sinaliza uma*

inflexão institucional, representando mudança importante ao facilitar o acesso efetivo dos indígenas ao crédito rural, algo historicamente limitado por dificuldades burocráticas e ausência de políticas públicas específicas (VERDUM, 2006).

Em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, o governo federal priorizou formalmente povos indígenas e outros grupos tradicionais para participação como fornecedores. Ainda assim, a participação indígena permaneceu reduzida devido a barreiras logísticas, administrativas e culturais. Estudos apontam que, entre 2008 e 2013, projetos indígenas representaram apenas 0,44% do total de recursos destinados pelo PAA, apesar de iniciativas pontuais bem-sucedidas em regiões como Roraima e Mato Grosso do Sul (TEIXEIRA; NORDER, 2015).

No Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Lei nº 11.947/2009 estabeleceu originalmente a aplicação mínima de 30% dos recursos transferidos pelo FNDE na aquisição direta de alimentos da agricultura familiar, com prioridade para comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. A Lei nº 15.226/2025 elevou esse percentual para 45%, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026. A ampliação fortalece o mercado institucional, mas sua efetividade continua condicionada à organização da oferta, à logística e à articulação entre produtores e entidades executoras (BRASIL, 2009; BRASIL, 2025).

Outras iniciativas relevantes foram projetos de etnodesenvolvimento e assistência técnica diferenciada para povos indígenas. O Programa Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI), lançado pelo Grupo de Apoio a Projetos do Ministério do Meio Ambiente (GAP/MMA) em 2004, promoveu atividades produtivas sustentáveis, demonstrando a viabilidade econômica e cultural dessas iniciativas (VERDUM, 2006). Embora tenha representado um marco na política indigenista ao propor o financiamento direto de projetos elaborados e geridos pelas próprias comunidades, o programa enfrentou uma série de desafios que levaram à sua finalização e a críticas sobre sua efetividade e concepção (BANIWA, 2006). Além disso, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012, reforçou o uso sustentável dos

recursos naturais e estimulou práticas agrícolas tradicionais nas aldeias (BRASIL, 2012).

Mais recentemente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) apresentou uma *modalidade voltada aos povos originários*, conhecida como *PAA Indígena*, que representa um esforço direcionado para fortalecer a segurança alimentar e a produção agrícola tradicional. Embora os povos indígenas já fossem um público prioritário do PAA desde a sua criação em 2003, a iniciativa ganhou um novo impulso e uma formatação específica a partir de 2023, com a recriação do programa pela Lei nº 14.628. O objetivo principal do PAA Indígena é duplo: por um lado, combater a insegurança alimentar e nutricional, que afeta severamente as comunidades indígenas, e por outro, incentivar e valorizar a agricultura familiar indígena. Para isso, o programa compra alimentos diretamente dos produtores indígenas, garantindo renda e estimulando o cultivo de seus produtos tradicionais e da agrobiodiversidade local. Essa produção é, então, destinada a pessoas em situação de vulnerabilidade nas próprias comunidades ou em redes de assistência, como escolas indígenas e unidades de saúde, fomentando a economia local e respeitando a cultura e os hábitos alimentares de cada povo (BRASIL, 2025). No âmbito deste estudo, o PAA Indígena será aprofundado nos tópicos posteriores.

Em síntese, desde a redemocratização houve avanços graduais, embora tímidos, na implementação de políticas públicas específicas para o fortalecimento da agricultura familiar indígena. O desafio atual reside na institucionalização e ampliação dessas políticas, garantindo que sejam culturalmente adequadas, eficazes e acessíveis aos povos indígenas, como é o caso específico dos produtores Wari' no Território Indígena Igarapé Lage, Rondônia.

3.1.2 Temas prioritários no Plano Plurianual (PPA) 2023–2027

Para contextualização do tema ao programa político vigente, é necessário analisar o Plano Plurianual 2023–2027. O PPA 2023–2027 identifica os temas mais importantes, com objetivos e indicadores para verificar o que foi investido em cada um deles. O governo aponta objetivos específicos que demandam um investimento transversal, que perpassa várias áreas, com objetivos e indicadores para verificar o

investimento realizado. Nesse quadro, no contexto do PAA e povos indígenas, verifica-se uma agenda transversal e prioritária, na qual foram inseridos como objetivos e indicadores:

- *Tema 1 — Combate à fome e redução das desigualdades*, cujo objetivo é reduzir em 20% a taxa de extrema pobreza. Vale ressaltar que atualmente 4% do orçamento é voltado para segurança alimentar e nutricional e combate à fome.
- *Tema 5 — Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática*, cujo objetivo é reduzir em 75% o desmatamento anual no bioma amazônico.

A Nota Técnica Conjunta nº 1/2023, elaborada no âmbito do Congresso Nacional, analisa as agendas do Plano Plurianual 2024–2027 e aborda os povos indígenas em diferentes contextos, destacando sua inclusão entre as agendas transversais e prioritárias. O documento reconhece os povos indígenas como uma das cinco agendas transversais do PPA, com ênfase na garantia de direitos, na valorização cultural, na preservação dos modos de vida e na proteção dos conhecimentos tradicionais. Na área da saúde indígena, prevê ações destinadas à ampliação do acesso aos serviços de saúde nas aldeias, incluindo investimentos em infraestrutura de abastecimento de água potável em 286 comunidades. No campo educacional, estabelece a meta de ampliar em 11% o número de matrículas da educação básica em escolas indígenas até 2027, articulando o acesso à educação com a preservação cultural e o desenvolvimento sustentável.

A nota também contempla medidas de inclusão produtiva rural voltadas aos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, entre eles os indígenas, mediante projetos de estruturação produtiva e socioproductiva. Em relação aos territórios indígenas, prevê apoio à elaboração e à implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em terras indígenas, bem como a realização de ações integradas em 40 territórios. Por fim, trata do acesso à terra e ao território, incluindo a concessão de 42 mil hectares de áreas tituladas para comunidades quilombolas e ações de gerenciamento da malha fundiária, cujos efeitos também podem beneficiar indiretamente os povos indígenas.

Essas ações refletem o *compromisso do PPA* em promover inclusão social, proteção de direitos e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas. Dessa forma, a restituição do PAA alinha-se às agendas transversais/prioritárias, representando oportunidade para ampliação e efetivação junto às comunidades indígenas.

3.2 O acesso às políticas públicas e os povos indígenas

O acesso às políticas públicas pelos povos indígenas no Brasil enfrenta diversos tipos de barreiras e entre elas se destaca a falta de consideração das características culturais específicas dessas comunidades, que costumam ser heterogêneas. Segundo Frederico Augusto Barbosa da Silva e Isabella Cristina Lunelli (IPEA, 2023), a abordagem governamental ainda tende a ser *tutelar e totalizante*, o que perpetua desigualdades em relação à população em geral. Isso se reflete na dificuldade de implementação de políticas que realmente atendam às necessidades e respeitem as tradições dos povos indígenas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as políticas públicas para os povos indígenas devem garantir a *autodeterminação e o protagonismo* desses povos em todas as etapas de sua formulação e execução (art. 231, CF/88). O conceito de autodeterminação refere-se ao direito dos povos indígenas de governarem a si mesmos, decidirem sobre suas próprias prioridades e gerirem suas terras e recursos de acordo com suas próprias tradições e necessidades culturais. Este princípio, fortemente ligado ao empoderamento comunitário, sustenta a manutenção de identidades e modos de vida distintos.

Por outro lado, *Lucimery Dal Médico (2018)* destaca que muitas das políticas públicas ainda adotam uma abordagem *integracionista*, a qual busca assimilar os povos indígenas à sociedade dominante, limitando sua autonomia e não promovendo seu verdadeiro protagonismo. A abordagem integracionista implica políticas que tendem a minimizar ou eliminar as diferenças culturais, tratando os indígenas como *beneficiários passivos*, em vez de agentes ativos. *Essa divergência conceitual* entre autodeterminação e integração revela barreira significativa, pois

inibe que os indígenas sejam os principais agentes das mudanças necessárias em suas comunidades.

O protagonismo indígena é crucial no debate contemporâneo. Roberta Herter da Silva e Norberto Kuhn Júnior argumentam que a participação ativa dos indígenas nos processos decisórios é essencial para a eficácia das políticas. No contexto do PAA, é necessário garantir que os fornecedores indígenas no Território Indígena Igarapé Lage possam participar de forma significativa de todo o processo, contribuindo para superar obstáculos burocráticos e culturais que dificultam o acesso a programas com características mais normativas.

3.2.1 Perspectivas indígenas sobre políticas públicas

As comunidades indígenas no Brasil enfrentam desafios específicos ao participar de programas governamentais como o PAA, além de barreiras culturais, logísticas e burocráticas que muitas vezes dificultam o acesso. Quando conseguem participar, os benefícios são significativos, incluindo *fonte de renda estável* e a *valorização de práticas agrícolas tradicionais* (IPEA, 2023).

A inclusão de povos indígenas no PAA é prioridade estabelecida pela Lei nº 14.628/2023, que enfatiza critérios diferenciados para atender às realidades culturais e sociais específicas, garantindo que suas produções sejam valorizadas e incentivadas (BRASIL, 2023). Esses critérios incluem o apoio à produção sustentável, ao processamento de alimentos e à geração de renda de maneira *culturalmente apropriada* (BRASIL, 2023).

Vale destacar que, recentemente, por meio de nota técnica do FNDE, houve facilitação da participação de comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais no PNAE. Agora, essas comunidades podem utilizar o Número de Identificação Social (NIS) do Cadastro Único, eliminando-se a necessidade do CAF/DAP, agilizando a inclusão nas compras públicas para alimentação escolar. Esse movimento reconhece posições socioeconômicas singulares e alinha-se à promoção de *dietas regionalizadas* em escolas de territórios indígenas e tradicionais. A iniciativa, fruto de esforços da *Catrapovos Brasil* e da *Procuradoria-Geral da República para Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais*,

evidencia avanço para um quadro mais inclusivo e *culturalmente sensível*, enfatizando padrões locais de produção e consumo em ambientes educacionais.

As implicações dessas adaptações para o desenvolvimento econômico são profundas. Permitir acesso direto a compras públicas fortalece o aproveitamento de produtos agrícolas, fomentando a sustentabilidade e resiliência. A ênfase em alimentos locais e culturalmente apropriados melhora resultados nutricionais e apoia a preservação do patrimônio cultural e da biodiversidade por meio de práticas sustentáveis. Em suma, observa-se mudança de paradigma que integra *sistemas de conhecimento e práticas indígenas* às estratégias de desenvolvimento, contribuindo para o bem-estar e o empoderamento econômico.

3.3 O papel da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) na estruturação e execução de políticas públicas indigenistas

A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, constitui a principal instituição governamental responsável por planejar e executar a política indigenista do Estado brasileiro, sucedendo o antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) (BRASIL, 1967), cuja história foi marcada por graves denúncias de violência e omissão, conforme relatado no Relatório Figueiredo (FUNAI, 2024). Essa transformação institucional ocorreu com o intuito de melhorar o amparo jurídico e administrativo direcionado aos povos indígenas, envolvendo-se em ações de identificação, demarcação, regularização e fiscalização de terras, bem como na promoção de iniciativas destinadas à melhoria das condições de vida e à proteção dos modos de existência tradicionais (FUNAI, 2024).

Conforme o Regimento Interno aprovado pela Portaria Funai nº 1.412, de 27 de março de 2026, a instituição estrutura-se em órgãos centrais e unidades descentralizadas, incluindo Coordenações Regionais, Unidades Técnicas Locais e Coordenações das Frentes de Proteção Etnoambiental, com o objetivo de ampliar a capilaridade da política indigenista (FUNAI, 2026). A criação de coordenações regionais, frentes de proteção etnoambiental e coordenações técnicas locais permite acompanhamento próximo das especificidades regionais, *condição fundamental*

para garantir a efetividade das políticas públicas (FUNAI, 2017). Ademais, a própria Lei nº 5.371/1967 define a missão de garantir o reconhecimento e a preservação dos direitos indígenas, abrangendo desde a assistência básica até a articulação com outros órgãos (saúde, educação, inclusão socioproductiva) (BRASIL, 1967). Nesse sentido, a Funai desempenha papel *estratégico de coordenação intersetorial*, catalisando esforços de diversas políticas públicas e potencializando resultados para proteção e promoção dos povos indígenas (FUNAI, 2022; FUNAI, 2017). A reestruturação iniciada pelo Decreto nº 12.581/2025 foi consolidada pelo Regimento Interno aprovado em março de 2026.

A importância da Funai manifesta-se em múltiplas frentes. Inicialmente, no plano normativo, a Fundação participa da elaboração de diretrizes de proteção territorial, garantia de direitos culturais e promoção de condições adequadas de existência (FUNAI, 2025), em diálogo com a Convenção 169 da OIT. Além disso, há dimensão operacional, por meio de articulação com SESAI, Incra, entre outros, para garantir capilaridade de políticas (FUNAI, 2017). Sua atuação também se destaca pela inserção institucional nos instrumentos de planejamento federal, como a *Agenda Transversal Povos Indígenas no PPA 2024–2027*, com metas financeiras e normativas específicas (Planejamento FUNAI, 2025). Tal coordenação demanda estrutura administrativa e agentes capacitados, a despeito do déficit de servidores (estimado em cerca de 1.500, segundo dados de Funai/MPI/CONDSEF, 2023). Assim, a Funai, ao lado do Ministério dos Povos Indígenas, atua como promotora e supervisora de políticas nacionais para reconhecimento de direitos originários, desenvolvimento sustentável e inclusão sociopolítica (FUNAI, 2022).

A atuação da Funai em programas e políticas indigenistas, particularmente no desenvolvimento sustentável e na segurança alimentar, ganha relevo no PAA. Embora o PAA seja vinculado ao MDS, a participação de comunidades indígenas depende de articulação multissetorial, na qual a Funai figura como eixo facilitador (FUNAI, 2022; FUNAI, 2017). Na prática, essa intermediação se dá na sensibilização das comunidades sobre requisitos e procedimentos, e na identificação de entraves logísticos/burocráticos. No caso Wari', na TI Igarapé Lage, a pesquisa examina como a Funai contribui para reconhecimento formal dos produtores enquanto fornecedores

prioritários e para estratégias de adequação cultural, linguística e territorial. Adicionalmente, a Funai pode facilitar interlocução com ATER estadual/municipal, prevenindo exclusão por desconhecimento de procedimentos ou dificuldades de cumprimento documental (FUNAI, 2022). Por conseguinte, compreender barreiras e oportunidades para a participação Wari' no PAA implica analisar o suporte institucional/logístico da Funai, sob pena de marginalização por falta de informação/assistência estruturada. Desde abril de 2026, a Funai é presidida por Lucia Alberta Baré, indígena do povo Baré e servidora da instituição. Sua nomeação sucede a gestão de Joenia Wapichana e mantém a presença indígena na direção da autarquia (FUNAI, 2026).

3.4 A estrutura da Funai em Rondônia

Atualmente, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) em Rondônia está estruturada em três Coordenações Regionais (CRs), sediadas nos municípios de Guajará-Mirim, Ji-Paraná e Cacoal. Essas unidades descentralizadas articulam-se a 20 Unidades Técnicas Locais (UTLs), duas Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental — responsáveis pela proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato — e três Bases de Proteção Etnoambiental. Apesar do quadro deficitário de servidores, tal arranjo organizacional demonstra elevada capilaridade territorial, permitindo que a Funai alcance diretamente as comunidades indígenas, inclusive para implementação de políticas de segurança alimentar, nutricional e de geração de renda, como o PAA.

Sob a perspectiva teórica, essa estrutura expressa uma dimensão das capacidades estatais: a possibilidade de o Estado atuar territorialmente e mobilizar recursos burocráticos e institucionais para entregar bens e serviços públicos (MANN, 1984). A presença física dos servidores nas comunidades aproxima sua atuação da burocracia de nível de rua descrita por Lipsky (1980), pois esses agentes mediam diretrizes nacionais e especificidades culturais e territoriais, influenciando o alcance e a forma de implementação dos programas.

A seguir, apresentamos quadro-resumo das unidades descentralizadas da Funai em Rondônia:

Tabela 6. Unidades Descentralizadas da Funai em Rondônia

Coordenação Regional	Unidade Técnica Local (UTL) ⁹	Território Indígenas (TI) atendidos	Etnias	Municípios
Coordenação Regional de Guajará-Mirim	UTL Guajará-Mirim I	TI Pacaas Novas	Oro Mon, Oro Waram, Xijein, Oro Waram, Oro Nao', Oro At, Canoé, Oro At, Oro Eo, Oro Win, Cabixi, Oro Jowin, Wajuru, Macurap, Uru Eu Wau Wau	Guajará-Mirim (RO), Nova-Mamoré (RO), Campo Novo de Rondônia.
	UTL Guajará-Mirim II	TI Igarapé Lage		
	UTL Guajará-Mirim III	TI Rio Negro Ocaia e TI Uru-Eu-Wau-Wau ¹⁰		
	UTL Guajará-Mirim IV	TI Rio Guaporé e TI Sagarana		
	UTL Nova Mamoré	TI Igarapé Ribeirão		

Coordenação Regional de Ji-Paraná	UTL Ji-Paraná I	TI Igarapé Lourdes	Arara, Gavião, Uru Eu Wau Wau, Amondawa, Oroin, Tupari, Canoé, Aruá, Kampé, Arikapú, Sakirabiar, Makurap, Jabuti, Karitiana, Karipuna, Zoró e Grupos Isolados.	Ji-Paraná (RO), Ariquemes (RO), Jarú (RO), Mirante da Serra (RO), Jorge Teixeira (RO), Campo Novo (RO), Monte Negro (RO), Seringueiras (RO), Alvorada do Oeste (RO), Alta Floresta do Oeste (RO), São Miguel do Guaporé (RO), São Francisco do Guaporé (RO), Porto Velho (RO), Nova Mamoré (RO), Rondolândia (MT).
	UTL Ji-Paraná II	TI Igarapé Lourdes		
	UTL Ji-Paraná III ¹¹	TI Uru-Eu-Wau-Wau		
	UTL Jorge Teixeira ¹²	TI Uru-Eu-Wau-Wau (Bape Bananeira e Cautário); BR 429 (Povos Migueleno, Poruborá, Wajuru e Kujubin)		
	UTL Monte Negro	TI Uru-Eu-Wau-Wau (Bape Barreira II)		
	UTL Alta Floresta do Oeste I	TI Rio Branco		

⁹ Antes da reestruturação da Funai em agosto de 2025, as UTLs eram denominadas Coordenações Técnicas Locais (CTLs) que por sua vez surgiram em 2009 em substituição ao Chefe de Posto (unidades que eram instaladas dentro dos territórios).

¹⁰ A UTL III realiza apenas atendimento material às aldeias Pedreira, Cristo Cristo Reis, São Luís e Laranjal. A competência formal desse atendimento é da CR-Ji-Paraná, enquanto o monitoramento territorial cabe à FPE-UEWW.

¹¹ Pertence à CFPE-Uru Eu Wau Wau, porém vinculada administrativamente à CR-JPR.

¹² Pertence à CFPE-Uru Eu Wau Wau, porém vinculada administrativamente à CR-JPR.

	UTL Porto Velho	TI Karitiana e TI Kariyuna		
	UTL Mirante da Serra	TI Uru-Eu-Wau-Wau (Povo Amondawa e Jupaú)		
	UTL Rondolândia	TI Zoró		
Coordenação Regional de Cacoal	UTL Cacoal I	TI Sete de Setembro	Cinta Larga, Paiter Suruí, Apurinã, Aikanã, Kwazá, Sakurabiat (Sakyrabiar) e Macurape	Cacoal (RO), Espigão do Oeste (RO), Ministro Andreazza (RO), Rolim de Moura (RO), Parecis (RO), Alto Alegre do Parecis (RO), Vilhena (RO) e Pimenta Bueno (RO), Rondolândia (RO)
	UTL Cacoal II	TI Parque do Ariouanã		
	UTL de Cacoal IV	TI Rossevelt		
	UTL Espigão do Oeste I	TI Rossevelt		
	UTL Parecis (Chupinguaia)	TI Kwazá do Rio São Pedro e TI Rio Mequéns		
	UTL Rondolândia	TI Sete de Setembro		
Coordenação da Frente de Proteção Etnoambiental Uru-Eu-Wau-Wau	Bases de Proteção Etnoambiental (Bapes): BAPE Cautário, Bananeira, Nova Floresta e Sede da FPE-UEWW (Ji-Paraná)	TI Uru-Eu-Wau-Wau	Uru-Eu-Wau-Wau, Amondawa e Oro Win, além de três grupos isolados: Yvyraparakwara, Jururey e um grupo de língua desconhecida.	Governador Jorge Teixeira, Alvorada D'Oeste, Cacaúlândia, Campo Novo de Rondônia, Costa Marques, Guajará-Mirim, Jarú, Mirante da Serra, Monte Negro, Nova Mamoré, São Miguel do Guaporé e Seringueiras (todos em Rondônia)
Coordenação da Frente de Proteção Etnoambiental Guaporé	Bases de Proteção Etnoambiental (Bapes): BAPE Omerê, BAPE Massaco, BAPE Tanaru e Sede Administrativa em Alta Floresta (RO).	TI Massaco e TI Tanaru.	Akuntsú e Kanoé do Omerê, que são de recente contato, e os indígenas em isolamento voluntário na Terra Indígena Massaco.	Guajará-Mirim, Alta Floresta do Oeste e outros do Vale do Guaporé.

Fonte: elaboração própria.

3.5 O papel do Ministério dos Povos Indígenas

A criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI) no terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva representa um marco histórico e concretiza a reivindicação de décadas do movimento indígena e sinaliza uma mudança significativa na política indigenista do Estado.

Formalmente, o ministério foi criado em 1º de janeiro de 2023, por meio da MP nº 1.154, que estabeleceu a nova organização da Presidência e dos Ministérios. A estrutura e as competências foram detalhadas no Decreto nº 11.355/2023 e, posteriormente, sedimentadas e alteradas pela Lei nº 14.600/2023.

A criação do MPI transferiu para órgão com status ministerial a responsabilidade primária pela política indigenista, incluindo supervisão da demarcação/gestão de TIs, promoção de direitos e do bem-viver. Com a nova estrutura, a Funai passou a ser *órgão vinculado ao MPI* (antes no Ministério da Justiça).

Na criação do MPI, em 2023, Sônia Guajajara foi nomeada ministra, enquanto Joenia Wapichana assumiu a presidência da Funai. Em 31 de março de 2026, Luiz Henrique Eloy Amado, conhecido como Eloy Terena, assumiu o Ministério dos Povos Indígenas; em abril do mesmo ano, Lucia Alberta Baré tomou posse como presidenta da Funai. A permanência de lideranças indígenas à frente dessas instituições reforça a representatividade e a capacidade de articulação das políticas indigenistas (MPI, 2026; FUNAI, 2026).

3.6 Implementação de políticas públicas

A implementação é fase complexa e incerta, atravessada por múltiplos centros decisórios e “pontos de passagem” cujo encadeamento eleva o risco de fracasso (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Bardach demonstra que a eficácia depende de adaptações locais, gestão de barganhas interorganizacionais e simplificação de rotinas (“implementation game”) (BARDACH, 1977).

No PAA, a redução de barreiras exige *desburocratização*, regras claras e canais de diálogo entre Funai, associações indígenas e unidades executoras (municípios/estados por termo de adesão, Conab e órgãos federais na Compra Institucional), como previsto no Decreto nº 11.802/2023 (regulamenta a Lei nº

14.628/2023) e em manuais operacionais recentes. Tais normativos reconhecem especificidades dos povos indígenas — por exemplo, a *participação coletiva* sem associação formal e ajustes documentais —, reforçando o *desenho inclusivo* (BRASIL, 2023; MDS/CONAB, 2024–2025).

3.7 Compras públicas e os povos indígenas

As compras públicas têm papel crucial na promoção do desenvolvimento socioeconômico, especialmente para comunidades vulneráveis como povos indígenas. No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 visa assegurar participação e inclusão, promovendo função socioeconômica da demanda governamental. Contudo, para povos indígenas, há desafios relevantes: capacitação, infraestrutura e apoio institucional para competir em igualdade (HUDON; DUMAS; GAZÓN, 2021).

Uma das principais barreiras é a *inadequação* dos processos licitatórios às realidades socioculturais. Muitos editais requerem padrões de produção/fornecimento que não consideram práticas tradicionais e limitações logísticas; a burocracia e a complexidade frequentemente se mostram intransponíveis sem recursos técnicos/jurídicos (OLIVEIRA, 2020). A ausência de política inclusiva no planejamento/execução das compras resulta na exclusão desses grupos dos benefícios econômicos.

O PAA demonstra o potencial das compras públicas como instrumento de inclusão produtiva e segurança alimentar. A dispensa de licitação, condicionada ao cumprimento das regras específicas de cada modalidade, reduz uma barreira de entrada relevante, mas não elimina exigências documentais, sanitárias, fiscais ou logísticas. Por isso, a participação indígena na formulação e na implementação dos fluxos de compra é fundamental para adaptar procedimentos às realidades locais e fortalecer a governança colaborativa (SALGADO; SOUZA; FERREIRA, 2022; CALDAS; NONATO, 2014).

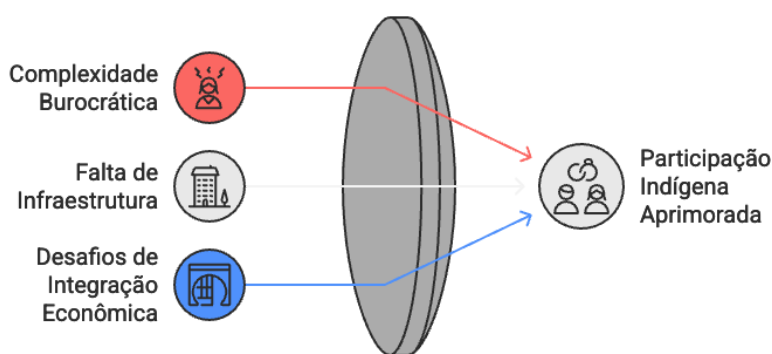
3.8 Governança

3.8.1 Fundamentos, governança e implementação do PAA com foco na participação Oro Wari' no Território Indígena Igarapé Lage (RO)

As políticas públicas constituem arranjos institucionais orientados à resolução de problemas coletivos e à promoção de inclusão social, devendo articular objetivos, instrumentos e atores em contextos socioculturais específicos. A literatura de coalizões de defesa sustenta que mudanças e aprendizados em políticas dependem da interação entre crenças, recursos e redes (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), enquanto o enfoque de governance realça a interdependência Estado–sociedade (PIERRE; PETERS, 2000). No Brasil, o PAA é exemplo de política que combina proteção social e inclusão produtiva, hoje positivadas na Lei nº 14.628/2023 e no Decreto nº 11.802/2023.

A formulação requer atenção às *representações* e aos *quadros cognitivos* pelos quais grupos interpretam problemas/soluções. Abordagens sociocognitivas destacam que políticas refletem visões de mundo e disputas de sentido (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2008), enquanto estudos setoriais mostram como *ideias/controvérsias* moldam regras/instrumentos (FOUILLEUX, 2003). Para populações indígenas, como os Oro Wari', isso exige reconhecer *territorialidades, práticas produtivas e instituições próprias*, sob pena de desencontros entre desenho e realidade da implementação.

Figura 8. Caminhos para a inclusão indígena



Fonte: elaboração própria.

3.9 Governança e participação

3.9.1 Governança no âmbito da construção e execução de políticas públicas

Governança pública refere-se ao sistema de *princípios, estruturas, processos e práticas* que uma organização pública utiliza para *dirigir e controlar* suas atividades, visando a objetivos e à *prestação de contas* (TCU, 2014). Na *construção e execução de políticas*, governança implica:

- i) direção e tomada de decisão (TCU, 2014);
- ii) Transparência e acesso à informação (RIBEIRO; GOMES, 2011);
- iii) Accountability (ABRUCIO, 2007);
- iv) Integridade e compliance (CGU, 2016);
- v) Participação e engajamento (SECCHI, 2013).

Em essência, a governança busca *eficácia, eficiência e legitimidade*, entregando valor público (KAUFMANN; KRAAY; ZOIDO-LOBATÓN, 1999).

3.9.2 Governança segundo Elinor Ostrom e sua aplicação à efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos para produtores indígenas

Os marcos teóricos da governança (Ansell & Gash) e das instituições (Ostrom) fornecem a base para a análise das dinâmicas entre os atores do PAA. No entanto, para que essa análise seja etnicamente sensível, é imperativo *refinar* essa lente teórica, considerando a autonomia indígena e a particularidade das instituições culturais no processo de implementação

A teoria da governança desenvolvida por Elinor Ostrom constitui uma contribuição central para a compreensão das formas coletivas de gestão sustentável de bens comuns. Premiada com o Nobel de Economia em 2009, Ostrom demonstrou empiricamente que a gestão comunitária de recursos comuns pode alcançar níveis elevados de eficiência, sem depender exclusivamente de privatização ou de modelos estatais centralizados de controle, contrapondo-se à formulação da “tragédia dos comuns” descrita por Hardin (1968). Seus estudos evidenciaram que comunidades locais desenvolvem instituições próprias de manejo, desde que seus direitos de organização sejam reconhecidos por instâncias externas de governança.

Ostrom (1990) sustenta que a governança efetiva baseia-se na auto-organização dos usuários, que constroem regras coletivas de uso, monitoramento e preservação. A autora identificou oito princípios institucionais recorrentes em experiências bem-sucedidas de manejo comunitário: (1) limites claramente definidos do recurso e dos usuários; (2) regras adaptadas às condições locais; (3) participação direta dos usuários na elaboração das normas; (4) monitoramento realizado preferencialmente pelos próprios usuários; (5) sanções graduais proporcionais à infração; (6) mecanismos acessíveis de resolução de conflitos; (7) reconhecimento externo do direito de auto-organização; e (8) organização em múltiplos níveis de governança, especialmente em recursos que ultrapassam a escala local.

O conceito de policentrismo, elaborado por Elinor e Vincent Ostrom (OSTROM; OSTROM, 1977), complementa essa formulação ao descrever sistemas nos quais múltiplos centros de decisão atuam de forma coordenada, em oposição a modelos monocêntricos concentrados em uma única autoridade. Essa perspectiva rompe com a dicotomia clássica entre mercado e Estado, evidenciando que comunidades locais são capazes de produzir instituições robustas de gestão.

No Brasil, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012, consolidou-se como mecanismo institucional de compras públicas voltado à agricultura familiar, associando segurança alimentar, proteção social e fomento produtivo (GRISA; SCHNEIDER, 2015). A articulação entre inclusão produtiva e abastecimento de equipamentos públicos representou inovação relevante ao integrar agricultores familiares às políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional.

A aplicação dos princípios de Ostrom ao PAA direcionado a produtores indígenas permite identificar ajustes estruturais capazes de ampliar sua efetividade. O primeiro aspecto refere-se à definição de limites e critérios de elegibilidade compatíveis com identidades culturais, sistemas produtivos tradicionais e territórios indígenas. O segundo envolve a adaptação das regras do programa aos contextos locais, considerando ciclos agrícolas próprios, sazonalidade, calendários culturais e especificidades de processamento e apresentação dos produtos.

O terceiro elemento consiste na participação direta das comunidades indígenas nos processos decisórios, assegurando deliberação coletiva por meio de organizações representativas e canais tradicionais de consulta. Em quarto lugar, o monitoramento pode ser realizado por agentes das próprias comunidades, incorporando conhecimentos tradicionais, fortalecimento de lideranças locais e práticas de vigilância territorial. O quinto princípio implica sistemas graduais de responsabilização e correção, culturalmente adequados e baseados em mediação comunitária. O sexto requer mecanismos acessíveis de resolução de conflitos, com apoio linguístico e intercultural quando necessário. O sétimo princípio demanda o reconhecimento estatal formal das instituições indígenas de gestão e o respeito aos seus sistemas decisórios. Por fim, o oitavo princípio implica uma governança multinível, articulando comunidades indígenas, organizações regionais, conselhos e órgãos federais, assegurando que decisões superiores sejam construídas a partir das necessidades e realidades locais.

A literatura científica corrobora a importância dessa abordagem no contexto amazônico. Pesquisas indicam que florestas tropicais mantidas sob sistemas comunitários de proteção apresentam altos estoques de carbono, com estimativas aprimoradas por mapeamentos em alta resolução (BACCINI et al., 2012). No Brasil, análises técnicas demonstram que Terras Indígenas atuam como barreiras efetivas ao desmatamento e concentram parcela significativa dos estoques de carbono amazônicos (IPAM, 2015; RAISG, 2015). Esses resultados confirmam que instituições indígenas fortalecem a proteção territorial e contribuem para a regulação climática, revelando que a autonomia comunitária possui efeitos concretos sobre conservação ambiental e sustentabilidade.

Sob essa perspectiva, a integração entre governança policêntrica e o PAA pode transformar o programa em instrumento de cogestão territorial, permitindo que sistemas próprios de organização indígena participem da definição de normas, monitoramento e avaliação. Tal processo reforça a autonomia das comunidades, dinamiza economias locais, fortalece cadeias produtivas sociobiodiversas e amplia a segurança alimentar. Além de aumentar a efetividade do PAA, essa abordagem está em consonância com o artigo 231 da Constituição Federal de 1988, que reconhece a

organização social, os modos de produção e o direito à gestão dos territórios pelos povos indígenas. Assim, ao alinhar inclusão produtiva, valorização cultural e proteção ambiental, o PAA pode avançar de política distributiva para modelo de governança compartilhada, estruturado em princípios científicos, institucionais e constitucionais.

3.9.3 Governança Participativa e a Dimensão das Instituições Culturais

A estrutura analítica estabelecida por *Ansell e Gash (2008)*, centrada na colaboração para a gestão de problemas complexos, e o marco teórico das instituições de *Elinor Ostrom (2005)*, que distingue entre regras formais e "*regras em uso*", fornecem uma base robusta para a análise da implementação do PAA. No entanto, a aplicação dessas lentes em *contextos etnicamente diferenciados*, como as Terras Indígenas, demanda uma calibração teórica que incorpore a *dimensão cultural* como um fator determinante na governança de políticas públicas.

Neste cenário, a eficácia da colaboração e dos arranjos de governança está intrinsecamente ligada à *interface entre diferentes lógicas institucionais*. O PAA, enquanto política pública de matriz ocidental, opera sob uma lógica baseada em regras *burocrático-legais* (editais, prazos, notas fiscais, volume de produção) e, frequentemente, orientada pelo *mercado* (compra e venda de produtos). Em contrapartida, as comunidades indígenas, como os Oro Wari', regem-se por *instituições culturais e sociais* próprias, onde a produção agrícola pode estar pautada na *subsistência*, na *sazonalidade* e em arranjos de *distribuição internos* guiados por laços de parentesco ou rituais.

Quando essas duas lógicas institucionais – a formal da política e a consuetudinária da comunidade – se encontram na arena da implementação, surge o que a literatura denomina "*choque institucional*" ou "*interface cultural*". Este choque não se manifesta apenas em barreiras logísticas, mas na *dissonância* entre as expectativas dos gestores e as rotinas críticas da comunidade. O que é uma "*rotina crítica de implementação*" para o PAA (como entregar documentos no prazo) pode ser uma "*barreira cultural intransponível*" (se o calendário do PAA colide com um período de rituais ou práticas de produção específicas).

Portanto, a perspectiva de governança aplicada a este estudo deve ser sensível ao princípio constitucional da *autonomia indígena*. A estabilização das rotinas críticas, conforme será argumentado, depende menos da imposição de novos instrumentos normativos e mais da capacidade dos atores públicos de *coproduzir a política* (Ansell & Gash, 2008) em uma relação de respeito e adaptação às *regras em uso* da comunidade (Ostrom, 2005).

A inclusão dessa dimensão teórica prepara o terreno para a discussão de resultados, permitindo que as barreiras observadas no Capítulo 5 sejam analisadas não como meros *problemas logísticos*, mas como *falhas na articulação e reconhecimento mútuo* entre diferentes sistemas de governança.

3.10 Governança do PAA e a participação indígena

Governança pública compreende coordenação entre Estado e sociedade para objetivos coletivos, com interdependência e coprodução (PIERRE; PETERS, 2000; BRESSER-PEREIRA, 1998). A literatura propõe incluir grupos vulneráveis nos processos decisórios (STOKER, 1998), e Ostrom (1990) demonstra que sistemas policêntricos e regras endógenas aumentam a aderência institucional. Aplicado ao PAA, implicam-se arranjos participativos que respeitem especificidades culturais e valorizem organizações indígenas na definição de prioridades, metas e fluxos operacionais.

A governança central do PAA é exercida pelo *Grupo Gestor do PAA (GGPAA)*, órgão deliberativo sediado no MDS. Sua composição legal inclui MDS (coordenação), MDA, Ministério da Fazenda e Conab; a Secretaria-Executiva é do MDS, e as decisões são formalizadas por resoluções (BRASIL, Decreto nº 11.802/2023, arts. 25–26; MDS, “Grupo Gestor”). *Não há assento direto* de organizações indígenas na composição enxuta do GGPAA; contudo, o Comitê de Assessoramento — instância prevista no mesmo decreto — inclui o Ministério dos Povos Indígenas e a Funai (governo), além de conselhos da sociedade civil como o CNPI, o CNPCT e o CONSEA (2/3 sociedade civil), espaços em que representantes indígenas costumam atuar. Ademais, o controle e a participação social do PAA se

dão por Conselhos de SAN (nacionais/estaduais/municipais) e, na sua ausência, por *Comitês Locais do PAA* (BRASIL, Decreto nº 11.802/2023, arts. 27 e 31).

3.10.1 O direito à consulta prévia, livre e informada e o Protocolo de Consulta do povo Oro Wari' no contexto do PAA

O direito à *consulta prévia, livre e informada (CPLI)* integra o núcleo de garantias de autodeterminação e integridade cultural. A CF/1988, art. 231, reconhece organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários às terras; a Convenção 169 da OIT, ratificada no Brasil e consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019, determina, em seus arts. 6º e 7º, que os povos indígenas sejam consultados quando medidas possam afetá-los diretamente, por procedimentos culturalmente apropriados e com vistas à obtenção de *consentimento*.

No Território Indígena Igarapé Lage – Komi Memem, o Protocolo de Consulta e Consentimento (2019) do povo Oro Wari' formaliza regras comunitárias para consultas: identifica quem deve ser ouvido (mulheres, homens, jovens, idosos, caciques, lideranças, professores, agentes de saúde), como se dá a decisão, em que idioma (prioridade para a língua Txapakura) e onde (reuniões em cada aldeia). Trata-se de norma comunitária que operacionaliza a CPLI no território e orienta a relação com órgãos públicos e terceiros.

Do ponto de vista prático, o Protocolo materializa a livre *determinação*: decisões sobre projetos, políticas e empreendimentos — inclusive os voltados ao abastecimento alimentar e à inclusão produtiva — devem ser deliberadas internamente, conforme organização Wari'. O reconhecimento de pluralismo jurídico e de sistemas normativos próprios é condição para efetividade de direitos em contextos interculturais. Na execução do PAA, a aplicação do *Protocolo Komi Memem* constitui *vetor de governança participativa*: ajusta desenho operacional — itens, calendários, rotas, comunicação — às práticas e tempos comunitários, elevando aderência e qualidade da política.

Dessa forma, considerando que o território Igarapé Lage possui *Protocolo de Consulta e Consentimento Komi Memem* toda decisão sobre chamadas públicas, calendários de entrega, produtos priorizados e logística deve observar o Protocolo, com consulta por aldeia, inclusão de mulheres/jovens/anciãos e uso da língua Txapakura quando aplicável, garantindo consentimento livre, prévio e informado (Decreto nº 10.088/2019; Brasil, 1988).

3.10.2 Participação social na construção do PAA e pertinência da consulta indígena

O PAA foi criado em 2003, no âmbito do Fome Zero, com *forte participação* da sociedade civil por meio do CONSEA e redes de SAN; a literatura institucional e os registros de seminários apontam essa *origem participativa* e o papel do controle social (conselhos estaduais/municipais) na execução. Contudo, durante a pesquisa não foi localizada documentação pública que comprove participação indígena específica e estruturada na fase de desenho inicial do programa; a presença indígena aparece *como público prioritário* em reformulações e agendas *recentes* (PAA Indígena), *sem registro inequívoco — em fontes governamentais acessíveis — de cogestão originária por organizações indígenas. Isso reforça a importância da consulta específica no nível local de implementação.*

3.10.3 Contraponto demográfico-territorial

O Censo 2022 estima 1.693.535 pessoas indígenas (0,83% da população), distribuídas por milhares de localidades e ampla diversidade sociocultural; as Terras Indígenas somam cerca de 13%–13,9% do território nacional, com centenas de TIs em diferentes fases do processo. Em levantamentos recentes, a Funai contabiliza 764 áreas em distintos estágios demarcatórios, sendo aproximadamente 13,7% da área do país sob destinação indígena (com variações metodológicas). Esses números ilustram a heterogeneidade e escala do público, exigindo adaptação de políticas de compras públicas mediante governança participativa e consulta conforme protocolos comunitários (como o Komi Memem no Igarapé Lage).

3.10.4 Implicações para a execução do PAA no Igarapé Lage

Do ponto de vista da consulta ao desenho operacional, o Protocolo Komi Memem fornece procedimentos para pactuar, com FUNAI/EMATER/CONAB/município e lideranças Wari', quais alimentos serão ofertados, em que calendário, como será a logística (pontos de coleta/armazenagem) e como se dará a comunicação (em Txapakura quando necessário). Isso eleva a aderência cultural e reduz fricções.

Em relação ao Controle social e monitoramento, orientar a articular o Protocolo aos Conselhos de SAN e às rotinas do PAA (propostas/entregas/liquidação), viabilizando feedback contínuo e respostas a imprevistos.

Sobre a superação de barreiras com enfoque cultural, requisitos documentais e higiênico-sanitários (CAF, notas, SIM/SIE/SIF/BPF/BPA), logística e ATER devem ser replanejados à luz do Protocolo e dos calendários produtivos, coerentes com a LOSAN (alimentos culturalmente adequados) e com os achados de 20 anos de PAA (IPEA, 2023). (Esta conexão será desenvolvida em Resultados/Discussão.)

Em síntese, o *Protocolo Komi Memem* é instrumento-chave de governança participativa no Igarapé Lage, apto a alinhar o PAA às especificidades culturais/organizativas do povo Wari', aumentando adesão e qualidade da política pública.

3.11 Cogestão das políticas públicas para autonomia, segurança alimentar e desenvolvimento sustentável dos povos indígenas

Ao analisar a CF/1988 e a OIT 169, extrai-se como baluarte a autodeterminação, que tem como consequência lógica a *consulta livre, prévia e informada* em qualquer matéria (administrativa/legislativa) com impacto direto/indireto sobre as comunidades. Nesse contexto, a *cogestão* surge como modelo colaborativo entre Estado e sociedade civil, especialmente relevante nas políticas voltadas à *autonomia, SAN e desenvolvimento sustentável*.

Historicamente, as políticas à agricultura familiar no Brasil evoluíram de forma complexa, envolvendo diferentes referenciais setoriais (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Cogestão, no âmbito das políticas públicas, refere-se a administração compartilhada e decisão conjunta entre atores estatais e não estatais, criando espaço institucional de colaboração efetiva. Neste contexto, povos indígenas — tradicionalmente marginalizados — encontram na cogestão mecanismo de participação qualificada, tornando-se sujeitos ativos na formulação e implementação, com maior alinhamento às suas necessidades culturais, sociais e econômicas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Na literatura, Muller, Jobert e Fouilleux destacam a relevância das ideias/representações na construção de políticas (MULLER, 2008; FOUILLEUX, 2003; JOBERT; MULLER, 1987). Aplicando ao caso Wari', a efetividade do PAA depende de quanto reflete referenciais culturais e expectativas específicas do grupo. A participação ativa dos produtores indígenas no PAA representa oportunidade para promover autonomia e SAN; ao permitir venda direta para programas governamentais, o PAA contribui para renda, fortalece produção tradicional e promove alimentação mais diversificada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001; MALUF, 2004).

Por outro lado, *persistem barreiras* (burocracia, infraestrutura, ATER). Para superá-las, a cogestão não pode ser simbólica: requer inclusão real em instâncias decisórias/operacionais, permitindo ajustes permanentes (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Assim, a cogestão emerge como oportunidade concreta para que os Wari' co-controlem políticas que os afetam: definição de produtos, preços e estratégias de distribuição, potencializando desenvolvimento sustentável e SAN (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010).

3.12 Territorialidade, desenvolvimento sustentável e agricultura familiar (inclusão produtiva)

3.12.1 Territorialidade indígena e identidade

A territorialidade indígena é dimensão constitutiva da pessoa/coletividade — não mero suporte físico de produção, mas matriz de significados, normas e práticas que organizam parentesco, uso comum dos recursos, circulação e fronteiras simbólicas. Na tradição antropológica brasileira, Carneiro da Cunha sustenta que o

“território” sintetiza história, direitos e cidadania indígena, devendo orientar o desenho de políticas (CUNHA, 2009; 2012). No caso Wari' (Pakaanóva), etnografias mostram que roças, trilhas, rios e sítios rituais compõem contínuo sociocosmológico (VILAÇA, 1992; CONKLIN, 2001). No TI Igarapé Lage, dados oficiais situam a TI entre Guajará-Mirim e Nova Mamoré, com presença Wari' em múltiplas aldeias — reforçando a necessidade de arranjos alinhados às territorialidades específicas (Governo de Rondônia; Funai).

Conceitualmente, a territorialidade Wari' articula manejo ambiental, memória e autoridade local, operando como “infraestrutura institucional” de regras/sanções compartilhadas, condição para coordenação do uso coletivo. Esse enquadramento dialoga com governança de bens comuns (OSTROM, 1990) e com “memória biocultural” (TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2008). Para o PAA, reconhecer territorialidade como fundamento da identidade implica pactuar instrumentos compatíveis com calendários, circuitos produtivos e formas de representação Wari'.

A Governança Territorial, por seu turno, refere-se a arranjos institucionais e processos decisórios que *orientam/coordenam* o desenvolvimento em determinado território e enfatiza:

- i) *Desenvolvimento e gestão compartilhados* (GOMIDE; PIRES, 2014);
- ii) construção de visão territorial compartilhada (GOMIDE; PIRES, 2014);
- iii) *Subsidiariedade* (PIRES, 2019);
- iv) *Fortalecimento das autoridades locais* (TCU, 2017).

Portanto, a governança territorial pode ser entendida como coordenação de atores, capacidades e decisões em determinado espaço, orientada por objetivos compartilhados de desenvolvimento (GOMIDE; PIRES, 2014).

O PAA, desde 2024, possui segmento específico para povos indígenas e comunidades tradicionais (PAA Indígena) (BRASIL, 2024). A análise de sua implementação, sob a ótica da governança e da governança territorial, revela desafios e oportunidades: coordenação multinível; adequação cultural; e *cogestão* local no TI Igarapé Lage.

3.12.2 Desenvolvimento sustentável e agricultura familiar

O *Relatório Brundtland* define desenvolvimento sustentável com ênfase em *equidade intergeracional e limites ecológicos* (WCED/UN, 1987). Sachs (2004) propõe integração econômica, social e ambiental e reconhece *conhecimentos locais*. No nível da unidade produtiva, a *agroecologia*^{13 14} evidencia que práticas familiares indígenas combinam *diversidade de cultivos*, manejo de solos/paisagens e *redes de reciprocidade*, com efeitos positivos sobre resiliência e SAN (ALTIERI; TOLEDO, 2011).

No Brasil, o marco legal alia sustentabilidade e inclusão produtiva por meio de compras públicas. A Lei nº 11.947/2009 instituiu a aquisição obrigatória de alimentos da agricultura familiar no PNAE; a Lei nº 15.226/2025 elevou o percentual mínimo para 45% dos recursos transferidos pelo FNDE, a partir de 1º de janeiro de 2026. Esse mecanismo cria demanda territorializada e pode fortalecer circuitos curtos e valorizar produtos da sociobiodiversidade (BRASIL, 2009; BRASIL, 2025). A Lei nº 14.628/2023 e o Decreto nº 11.802/2023 estruturam o PAA em modalidades operacionais, facultando priorização de povos indígenas e ajustes procedimentais às suas especificidades (BRASIL, 2023). Em 2024, ato normativo setorial detalhou limites, prazos e requisitos da Compra com Doação Simultânea via termo de adesão — inclusive para o PAA Indígena —, destinando recursos e padronizando rotinas (MDS, 2024). Esses instrumentos, somados à Lei nº 11.326/2006 (agricultor familiar), formam base para inclusão produtiva indígena, desde que acompanhada de ATER intercultural e governança local participativa (BRASIL, 2006).

A literatura reforça que a sustentabilidade, quando ancorada em *sistemas alimentares territoriais*, depende de articular *critérios ecológicos, econômicos e socioculturais*. Em contextos indígenas, isso equivale a integrar saberes tradicionais, ATER de perfil intercultural e mercado institucional, evitando a homogeneização e

¹³ A agroecologia é uma abordagem científica, prática e política que estuda, projeta e gerencia sistemas agroalimentares sustentáveis. Ela integra princípios ecológicos, agrônômicos, socioeconômicos e culturais para produzir alimentos respeitando os limites da natureza e promovendo a justiça social.

¹⁴ "Agroecologia é a aplicação dos princípios da ecologia ao estudo, ao desenho e ao manejo de agroecossistemas sustentáveis. [...] O conceito expandiu-se para englobar a sustentabilidade de todo o sistema alimentar, integrando pesquisa, educação, ação e mudança social." (GLIESSMAN, 2009)

respeitando regimes de acesso/circulação (ALTIERI; TOLEDO, 2011; TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2008).

3.12.3 Agenda 2030 e PAA

A Agenda 2030 (ONU, 2015) é um plano global com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Tratam-se de 17 objetivos globais para um futuro mais justo, sustentável e próspero, e as 169 metas são um conjunto detalhado de ações para alcançá-los até 2030. Propostos pela Agenda 2030 da ONU, esses objetivos são interconectados e abordam questões sociais, econômicas e ambientais, como erradicação da pobreza, fome, saúde, educação, igualdade de gênero, ação climática e proteção dos ecossistemas. De forma sintética temos as seguintes descrições:

- i) **17 ODS:** São os pilares para o desenvolvimento sustentável (paz, planeta, pessoas, prosperidade e parceria).
- ii) **169 metas:** São um plano de ação detalhado para cada objetivo, que orienta os governos, empresas e a sociedade civil a implementar políticas e ações concretas para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Figura 9. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: GT Agenda 2030

No Brasil, o IBGE coordena e monitora esses indicadores (IBGE, 2024), e a partir da análise desses indicadores, é possível fazer um paralelo com a implementação do PAA em TIs, como a Igarapé Lage (povo Wari). Dessa forma, verifica-se que existe relação direta com as ODS 1, 2 e 10, conforme tabela a seguir:

Tabela 7. Relação ODS e PAA

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	Relação com o PAA e Povos Indígenas
ODS 1: Erradicação da pobreza.	— Compra direta gera renda e estabilidade econômica, impactando as metas 1.1 e 1.5.
ODS 2: Fome Zero e Agricultura Sustentável.	— Segurança alimentar e nutricional: aquisição da produção Wari' garante renda e direciona alimentos para consumo próprio/outras comunidades. — Agricultura sustentável: valorização de práticas indígenas contribui para a meta 2.4 (sistemas produtivos sustentáveis e resilientes) (MDA, 2023).
ODS 10: Redução das desigualdades.	— O PAA Indígena atua como ação afirmativa, contribuindo à meta 10.2 (inclusão social/econômica/política). ODS 15 (Vida terrestre) também se conecta ao manejo florestal e à conservação em TIs. Assim, o PAA em TIs opera como instrumento de compromisso com a Agenda 2030.

Fonte: elaboração própria.

3.12.4 Desenvolvimento como liberdade e inclusão produtiva

A abordagem das capacidades de Amartya Sen desloca o foco do “crescimento” para a expansão das liberdades reais das pessoas — isto é, das oportunidades efetivas (capabilities) de ser e fazer o que valorizam (Sen, 1999). Transposta ao PAA no Igarapé Lage, essa perspectiva implica conceber a política não apenas como mecanismo de repasse de renda ou de escoamento de produção, mas como arranjo institucional que amplia agência e escolhas dos Wari', por meio de

quatro dimensões interdependentes: (i) participação substantiva dos indígenas no diagnóstico, planejamento, execução e avaliação; (ii) previsibilidade e regularidade das compras e pagamentos (evitando incertezas que minam decisões produtivas); (iii) redução de barreiras documentais, sanitárias e logísticas de modo culturalmente sensível; e (iv) reconhecimento jurídico-político dos seus próprios procedimentos decisórios (UNDRIP, 2007; OIT 169/Decreto nº 10.088/2019). Nesse desenho, o PAA opera como “expansor de capacidades”: ao garantir demanda estável e preço de referência, cria condições para que as famílias decidam produzir sem abrir mão de práticas e temporalidades locais; ao incorporar o Protocolo Komi Memem e rotinas de consulta/consentimento, fortalece liberdades processuais (participar, deliberar, contestar) e oportunidades sociais (acesso a serviços de ATER, logística e documentação).

Do ponto de vista normativo, a reinstituição do PAA pela Lei nº 14.628/2023 e sua regulamentação pelo Decreto nº 11.802/2023 — posteriormente ajustada pelo Decreto nº 12.089/2024 — consolidaram o Programa como política de Estado e reafirmaram prioridades a povos e comunidades tradicionais, articulando instrumentos para compras públicas sem licitação e com controle social (Brasil, 2023a; 2023b; 2024). Em paralelo, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) consagra o direito humano à alimentação adequada, incluindo a dimensão de “alimentos culturalmente apropriados”, requisito que conecta a agenda de inclusão produtiva do PAA ao respeito a sistemas alimentares indígenas (Brasil, 2006). No plano internacional, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) assegura o direito de participação nas decisões que os afetem, com base no consentimento livre, prévio e informado (art. 19), enquanto a Convenção nº 169 da OIT, incorporada no ordenamento brasileiro, exige consultas culturalmente apropriadas sempre que medidas administrativas possam incidir sobre povos indígenas (arts. 6º e 7º) (UN, 2007; Brasil, 2019). Essas balizas, em conjunto, orientam que a inclusão produtiva se faça por cogestão territorial, e não por mera “adesão” a procedimentos exógenos.

Assim, a operacionalização do PAA como expansão de liberdades demanda: (a) pactuação participativa de portfólios e calendários (o que produzir, quando

entregar, como transportar), com tradução e mediação intercultural; (b) previsibilidade contratual e financeira (cronogramas e prazos de pagamento claros), reduzindo riscos para decisões de plantio; (c) facilitação documental (CAF, emissão fiscal) e adequação sanitária progressiva, com apoio técnico continuado; e (d) arranjos de governança local (comitês paritários Funai-Emater-municípios-Conab-lideranças) que materializem capacidades de escolha e de controle social (Brasil, 2023b; 2024; LOSAN). Em termos senianos, trata-se de expandir “liberdades instrumentais” — proteção, transparência, oportunidades sociais — que, por sua vez, ampliam “liberdades substantivas” dos Wari' de produzir, comercializar e preservar seu modo de vida (Sen, 1999). Convergem, portanto, desenvolvimento como liberdade, sustentabilidade e territorialidade, com o PAA/PAA Indígena atuando como política de inclusão que respeita identidades e reforça a autodeterminação prevista em UNDRIP e OIT 169.

3.13 Barreiras e oportunidades na implementação do PAA

3.13.1 Barreiras estruturais e culturais

O desenho burocrático clássico favorece *previsibilidade/controle*, mas, quando excessivamente formalista, converte exigências em *barreiras seletivas* — caso de CPF/CAF, controles sanitários e padronizações, historicamente *pensadas* para agricultores capitalizados (WEBER, 1947; AQUINO; SCHNEIDER, 2011; SAMBUICHI et al., 2023; BRASIL, 2023). Além disso, persistem *constrangimentos logísticos e organizacionais* (estradas/transporte precários, ATER insuficiente, fragilidades associativas) que limitam regularidade, volume e padronização, elevando custos de transação (GRISA; SCHNEIDER, 2014; BRASIL, 2014). Há ainda tensões entre temporalidades, linguagens e valores: calendários agrícolas/rituais e governança comunitária *dialogam imperfeitamente* com exigências de mercado, o que pode *vulnerabilizar* práticas de manejo/dieta/governança (FAO, 2021; OIT 169).

Vale ressaltar que as barreiras culturais podem ser *mitigadas* por governança participativa e consulta conforme protocolo de consulta do povo Wari' (PERIN et al., 2021).

3.13.2 Oportunidades para inclusão produtiva

Apesar dos entraves, o PAA *institui canal protegido* de comercialização, reduzindo riscos de preço, aproximando *oferta e demanda locais e remunerando sociobiodiversidade*, com *ganhos de renda e SAN* (OSTROM, 1990; SCHNEIDER, 2016; SAMBUICHI et al., 2023; GRISA; SCHNEIDER, 2014). Nos últimos anos, ajustes normativos reforçaram essa janela: Lei nº 14.628/2023, Decreto nº 11.802/2023 e atos do MDS/2024 (Res. GGPAAs nº 11/2024; Port. nº 114/2024) normatizaram limites, prazos e requisitos do PAA-CDS, enfatizando execução descentralizada, enquanto manuais do MDS/Conab ofertam apoio técnico — reduzindo custos de conformidade (BRASIL, 2023; 2024a; 2024b; CONAB, 2024). A literatura indica que participação via associações/cooperativas e capacitação contextualizada eleva adesão/permanência; estudos de caso mostram ganhos quando a execução combina compras públicas, ATER e organização social (GRISA et al., 2011; HESPANHOL, 2013; SAMBUICHI et al., 2023).

3.13.3 Estratégias de governança local

A governança efetiva do PAA demanda coordenação multinível e coprodução (PIERRE; PETERS, 2000; OSTROM, 2010), com Consulta Prévia Livre e Informada (CPLI) e adequação cultural (UNDRIP; OIT 169). Traduções operacionais incluem: i) simplificação de editais/formulários PAA-CDS; ii) materiais bilíngues (português/Wari') e intérpretes; iii) cronogramas compatíveis com estações/rituais; iv) parâmetros de qualidade/sanidade dialogados, preservando alimentos tradicionais quando possível; v) reforço de lideranças e conselhos na pactuação/monitoramento. Por fim, recomenda-se institucionalizar avaliações periódicas com indicadores pactuados localmente (regularidade de fornecimento, diversidade de espécies nativas, renda/família, participação de mulheres/jovens, satisfação das URs) e retroalimentação para ajustes. Essa diretriz está alinhada ao Manual Operativo do PAA-CDS e à agenda de aprendizagem institucional consolidada em “20 anos de PAA” (IPEA, 2023).

4. METODOLOGIA E TÉCNICA DE PESQUISA

4.1 Abordagem metodológica

Trata-se de estudo de caso qualitativo, descritivo-analítico, orientado por desenho explicativo (causal-processual), voltado à compreensão de como barreiras e oportunidades de acesso ao PAA se manifestam e são percebidas no contexto Wari' (Yin, 2015; Stake, 1995).

A opção qualitativa decorre de três fatores principais:

- (i) a centralidade das *percepções dos atores* e dos processos de implementação situados;
- (ii) a necessidade de *triangulação* entre entrevistas e documentos administrativos; e
- (iii) a impossibilidade de inferência estatística a partir do número de participantes, priorizando-se a *generalização analítica* (Yin, 2015).

Empregou-se análise documental de normativos e relatórios de implementação do PAA/PAA Indígena e análise secundária de registros institucionais anonimizados produzidos pela Funai no exercício regular de suas atribuições. O corpus institucional compreendeu consultas e entrevistas realizadas para diagnóstico, orientação e acompanhamento da política pública, sem criação de abordagem adicional para a dissertação, e foi tratado como fonte documental qualitativa (Bardin, 2011).

4.1.1 Delimitação temporal e justificativa da escolha do caso

O recorte temporal de 2023 a 2025 corresponde ao período de reinstituição do *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)* pela Lei nº 14.628/2023 e à criação e operacionalização do PAA Indígena, voltado à ampliação do acesso de povos e comunidades tradicionais à política de compras públicas. Assim, o intervalo temporal adotado coincide com a fase inaugural de implementação dessa nova configuração institucional, permitindo observar condições reais de adesão, desafios operacionais e primeiros resultados do programa no território.

A escolha da comunidade Oro Wari', situada no Território Indígena Igarapé Lage (Guajará-Mirim e Nova Mamoré/RO), fundamenta-se em *três dimensões principais*:

1. *Potencial produtivo e interesse em inserção de mercado* – o povo Wari' possui tradição agrícola consolidada (mandioca, banana, batata, mamão, abóbora) e também extrativista (açaí, castanha-do-pará, em menor escala o buriti e babaçu), além de manifestar interesse em ampliar sua participação econômica de modo compatível com suas formas de organização comunitária e identidade cultural.
2. *Contexto de pressão territorial e transformação sociocultural* – o território Wari' enfrenta avanço urbano e agropecuário, invasões e extração ilegal de madeira, bem como mudanças culturais decorrentes do contato com a sociedade envolvente. Nesse contexto, o PAA representa uma oportunidade de *geração de renda e fortalecimento da autonomia produtiva*, sem comprometer os modos de vida tradicionais.
3. *Relevância institucional e analítica* – a TI Igarapé Lage situa-se em uma área de interface intermunicipal, envolvendo Guajará-Mirim e Nova Mamoré, e a atuação articulada de diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), com a participação de instituições como FUNAI e EMATER/RO. Essa configuração constitui um arranjo de governança interinstitucional propício para analisar *barreiras e oportunidades de acesso*, além de permitir observar práticas de coordenação e cogestão de políticas públicas.

Para fins desta dissertação, o conceito de produtor indígena é definido como o indivíduo pertencente a um povo originário que pratica de forma habitual atividades agrícolas e/ou extrativistas, possuindo como traço distintivo o interesse ou a prática de comercialização de seus excedentes. Essa atividade habitual compreende tanto o cultivo de variedades agrícolas (a exemplo da mandioca, banana, milho e café) quanto a coleta de produtos da sociobiodiversidade, como a castanha-do-pará e o açaí, refletindo o profundo conhecimento e o manejo dos recursos naturais característicos das populações tradicionais (Carneiro da Cunha, 2009).

O foco analítico recai sobre o produtor que gera excedentes destinados ao comércio, seja por meio de vendas informais a atravessadores, inserção em mercados locais ou via acesso a programas institucionais. Como critério metodológico de exclusão para o recorte do estudo, não integram este conceito aqueles dedicados exclusivamente ao autoconsumo ou que possuem rendas fixas (como salários do setor público) sem manifestar interesse em comercializar sua produção. Do ponto de vista do enquadramento legal, essa figura alinha-se ao perfil do *agricultor familiar indígena*, amparado pelas diretrizes da Lei da Agricultura Familiar, principalmente a Lei nº 11.326/2006¹⁵ (Brasil, 2006). Para a efetivação do acesso a políticas públicas de comercialização, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), esse sujeito é identificado formalmente por meio do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ou do Número de Identificação Social (NIS) (Grisa; Schneider, 2014).

O termo abrange uma complexa dimensão identitária e de reconhecimento social. Nesse contexto, o indígena se percebe e se afirma como "produtor rural" perante a sociedade envolvente, demonstrando que a integração aos mercados e a adoção de dinâmicas comerciais contemporâneas não operam como fatores de descaracterização de sua identidade étnica e de sua cultura, mas sim como novas formas de agência e reprodução social (Pacheco de Oliveira, 2016).

Dessa forma, o caso Wari' oferece condições ideais para investigar empiricamente os mecanismos que limitam e potencializam a participação indígena no PAA, fornecendo subsídios para o aprimoramento das estratégias de implementação e para o desenho de *modelos de governança participativa* mais adequados às especificidades culturais e territoriais amazônicas.

4.1.2 Posicionamento do pesquisador e acesso funcional ao corpus institucional

A posição do pesquisador merece registro metodológico, pois sua atuação profissional na Funai lhe conferiu conhecimento do contexto local e acesso funcional ao corpus institucional. As informações secundárias utilizadas nesta pesquisa foram

¹⁵ Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

obtidas a partir de registros administrativos custodiados pela Coordenação Regional da Fundação Nacional dos Povos Indígenas em Guajará-Mirim — Funai/CR-GJM. Esses registros foram produzidos por servidores da instituição no exercício regular de suas atribuições, em atividades de diagnóstico, orientação, acompanhamento e articulação relacionadas à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Território Indígena Igarapé Lage.

O pesquisador teve acesso ao corpus em razão de seu vínculo funcional com a Funai e não realizou recrutamento, abordagem ou coleta direta com os participantes para fins da dissertação. O acesso restringiu-se a versões anonimizadas dos registros, sem nomes, documentos pessoais, contatos, assinaturas, listas nominais de presença ou chaves de reidentificação. Para utilização acadêmica, as informações foram tratadas como dados secundários e desidentificados. A proximidade profissional com o território exigiu reflexividade adicional, razão pela qual foram suprimidas combinações de informações que, embora isoladamente não identificassem alguém, pudessem permitir reconhecimento indireto em universo comunitário restrito.

As atividades institucionais ocorreram em uma ou mais ocasiões, conforme as necessidades administrativas e a disponibilidade dos interlocutores. Para a dissertação, esses registros foram analisados retrospectivamente, sem novo contato com as pessoas ou grupos envolvidos. Essa característica limita a possibilidade de aprofundamento ou esclarecimento posterior de respostas, mas reduz a interferência do pesquisador sobre a produção original dos dados.

4.2 Pergunta de pesquisa

Tal qual apresentado na introdução, a pergunta matriz da pesquisa é: Como o PAA é implementado no Território Indígena Igarapé Lage e de que modo as barreiras e as oportunidades (tal como percebidas por indígenas Wari' e por gestores locais/estaduais) condicionam o acesso e os resultados do Programa?

Como subperguntas operacionais temos:

- i) Quais barreiras são percebidas no acesso ao PAA/PAA Indígena?
- ii) Quais oportunidades o PAA oferece para a inclusão produtiva dessa comunidade?
- iii) Como convergem ou divergem as percepções de indígenas Wari', gestores municipais/estaduais (prefeituras, EMATER/RO, SEAGRI-RO) e servidores da FUNAI sobre o acesso, os procedimentos e os resultados do PAA/PAA Indígena?
- iv) Que mecanismos de governança participativa podem mitigar barreiras e ampliar o acesso com aderência cultural?

4.2.1 Operacionalização das perguntas

Para orientar coleta e análise, cada pergunta é desdobrada em eixos temáticos incorporados ao roteiro de entrevistas e à análise documental:

- i) Barreiras:* documentação (CAF/nota fiscal), exigências sanitárias, logística (transporte/armazenagem; sazonalidade), fluxos de pagamento, coordenação interinstitucional.
- ii) Oportunidades:* aderência do portfólio e da sazonalidade às modalidades do PAA/PAA Indígena; espaços de capacitação/ATER; previsibilidade de compras; efeitos distributivos (incluindo participação de mulheres).
- iii) Percepções:* convergências e divergências entre indígenas, gestores locais/estaduais e FUNAI quanto a incentivos, custos de conformidade e adequação cultural dos procedimentos.
- iv) Governança:* mapeamento de instâncias (FUNAI, EMATER/RO, prefeituras, Conab/Estado, unidades receptoras), pontos de veto e arranjos participativos (pactuação de calendários, protocolos de atendimento, comitês locais).

4.3 Constituição do corpus empírico

Conforme exposto na Subseção 4.1.2, o corpus empírico foi constituído por registros institucionais anonimizados custodiados pela Funai/CR-GJM, complementados pelas fontes documentais utilizadas na pesquisa.

4.3.1 Registros institucionais qualitativos – visão geral

O corpus empírico incluiu registros anonimizados de consultas e entrevistas institucionais realizadas por servidores da Funai com três perfis de interlocutores:

(a) *produtores indígenas* do Território Igarapé Lage;

(b) *burocratas municipais e estaduais* vinculados à execução do PAA (Secretarias Municipais de Agricultura e Assistência Social, EMATER/RO, SEAGRI-RO); e

(c) *servidores da FUNAI* com atuação na mediação institucional.

Os instrumentos institucionais abordaram documentação e CAF, exigências sanitárias, logística e calendário de entregas, fluxos de pagamento, coordenação interinstitucional e adequação cultural das normas e dos procedimentos do PAA. Para a dissertação, esses conteúdos foram examinados como registros preexistentes, sem aplicação de novo roteiro pelo pesquisador.

O corpus acadêmico foi tratado em versão desidentificada, sem utilização de nomes, documentos pessoais, contatos, assinaturas, listas nominais de presença ou chaves de correspondência. Eventuais registros de voz ou metadados não foram utilizados para identificação dos interlocutores nem divulgados na dissertação.

4.3.2 Registros institucionais de agentes públicos

A base institucional continha registros individuais anonimizados de agentes vinculados à Emater/RO, à Seagri/RO, às Prefeituras de Nova Mamoré e Guajará-Mirim e à Funai/CR-GJM. As informações diziam respeito às funções desempenhadas na execução, coordenação, cadastramento, logística e mediação territorial do PAA.

A inclusão desses registros no corpus acadêmico baseou-se na pertinência funcional e temática: foram examinados materiais referentes a agentes com atuação direta na implementação ou no acompanhamento do PAA no recorte territorial estudado.

4.3.3 Registros de produtores indígenas: atividades individuais e coletivas

A base institucional continha três registros de atividades coletivas com produtores de aldeias selecionadas e um registro individual destinado ao aprofundamento de uma trajetória de acesso ao programa. As atividades foram conduzidas por servidores da Funai em espaços comunitários e tinham finalidade administrativa de diagnóstico, orientação e acompanhamento da política pública.

O quantitativo de 38 corresponde ao total consolidado de participantes alcançados pelas atividades institucionais, e não ao número de sessões. Nas perguntas fechadas, somente foram contabilizadas respostas registradas individualmente, ainda que sem identificação nominal. Manifestações coletivas, falas simultâneas ou consensos sem atribuição individual foram tratados como evidência qualitativa da sessão ou do grupo e não foram multiplicados pelo número de presentes. Cada participante foi contado, no máximo, uma vez em cada item fechado.

4.3.4 Critério de seleção dos fornecedores indígenas

A seleção territorial que originou a base institucional foi realizada com apoio dos responsáveis pelas Unidades Técnicas Locais da Funai em Nova Mamoré e Guajará-Mirim, no contexto de diagnóstico das aldeias com produção potencialmente comercializável, como banana, mandioca, mamão, abóbora, batata, açaí, castanha, buriti e babaçu. A dissertação utilizou retrospectivamente os registros anonimizados resultantes dessa atividade. Como mencionado anteriormente, o trabalho definiu produtor indígena como aquele que pratica habitualmente atividades agrícolas e/ou extrativistas.

Adotou-se o conceito de comércio como a troca voluntária de bens e serviços entre atores econômicos, formais ou informais (Samuelson; Nordhaus, 2010). Dessa

forma, os registros selecionados não abrangeram produtores dedicados exclusivamente ao autoconsumo ou à agricultura de subsistência. Das 24 aldeias então registradas na Terra Indígena Igarapé Lage, a documentação institucional indicou 14 com produtores que atendiam aos critérios operacionais adotados, totalizando 38 participantes nas atividades de consulta. Esse número representa o universo alcançado pelos registros institucionais selecionados, e não uma amostra probabilística. O pesquisador recebeu apenas o quantitativo consolidado e as respostas desidentificadas, sem acesso à relação nominal dos participantes.

O critério de seleção dos fornecedores indígenas, que excluiu produtores dedicados exclusivamente ao autoconsumo, fundamenta-se nos seguintes pontos:

i) Coerência com a Definição Operacional: A pesquisa adota, conforme estabelecido no Glossário desta dissertação, o conceito de "Produtor Indígena" como o indivíduo que pratica atividades agrícolas e/ou extrativistas possuindo, como traço distintivo, o interesse ou a prática de comercialização de excedentes. Portanto, produtores focados estritamente na subsistência não se enquadram no recorte temático de "inclusão produtiva" que o PAA se propõe a fomentar.

ii) Natureza da Política Pública (PAA): O PAA, em suas modalidades de Compra com Doação Simultânea (CDS) e Compra Institucional (CI), é um instrumento de política pública que pressupõe o escoamento de produção para o atendimento de demandas institucionais ou sociais. Como o programa exige a conversão da produção em excedente para "venda" (mesmo que por dispensa de licitação), ele demanda, intrinsecamente, uma "produção ativa" voltada ao mercado, ainda que este seja um mercado institucional. Famílias que praticam apenas o autoconsumo, por definição, não possuem o excedente necessário para operacionalizar o fluxo de entrega exigido pelo programa, tornando-as um público alheio à lógica operativa do PAA.

iii) Foco no Objeto de Estudo (Barreiras de Acesso): O objetivo desta dissertação é analisar as barreiras e oportunidades que impedem a "conversão da habilitação formal em inserção efetiva". Incluir produtores que não possuem o objetivo ou a necessidade de comercializar excedentes introduziria uma variável de

confusão na análise. O estudo foca naqueles que poderiam ser fornecedores e buscam essa inserção, mas que enfrentam obstáculos (logísticos, burocráticos, sanitários) para realizá-la. Ao restringir o recorte aos produtores com vocação comercial ou excedente produtivo, a análise torna-se mais precisa sobre os "pontos de veto" e gargalos da implementação da política pública.

4.3.5 Período e contexto de produção dos registros

As atividades institucionais que originaram os registros ocorreram entre março e outubro de 2024, em locais definidos pela Funai e pelos interlocutores envolvidos:

- Aldeias do Território Igarapé Lage (reuniões comunitárias e espaços coletivos);
- Sedes municipais (Secretarias de Agricultura/Assistência Social) em Guajará-Mirim e Nova Mamoré;
- Unidades da EMATER/RO e sede da FUNAI/CR-GJM.
- Formato online (videochamada)

A unidade responsável registrou data, modalidade, local geral e perfil institucional dos interlocutores. Na dissertação, essas informações foram mantidas apenas no nível necessário à contextualização, com supressão de aldeia, função singular, produto exclusivo ou outra combinação capaz de permitir identificação indireta.

4.3.6 Análise documental

A análise documental envolveu a leitura de leis, decretos, portarias, relatórios de execução, chamadas públicas, manuais operacionais e estudos relativos ao PAA e ao PAA Indígena. Essa etapa forneceu um contexto normativo e procedimental detalhado e permitiu identificar pontos críticos de implementação (Brasil, 2003; Brasil, 2023; Conab, 2025; IPEA, 2023).

4.4 Análise de dados

Os dados qualitativos provenientes das entrevistas e da análise documental foram tratados por meio da *análise de conteúdo* (Bardin, 2011), seguindo três fases:

- (i) pré-análise, com leitura flutuante e definição de unidades de registro;
- (ii) exploração do material, com codificação aberta e axial; e
- (iii) tratamento e inferência, com agregação temática, triangulação com documentos e elaboração de sínteses analíticas.

Essa abordagem permite identificar padrões, tensões e percepções recorrentes sobre barreiras e oportunidades de acesso, bem como contrastar os discursos dos diferentes perfis de participantes.

A categorização partiu dos eixos operacionais do PAA/PAA Indígena e foi refinada indutivamente a partir das narrativas: barreiras documentais, sanitárias, logísticas, culturais e de coordenação; oportunidades programáticas (previsibilidade de compras, ATER, participação de mulheres); e governança (pontos de veto e arranjos participativos). Ressalta-se que a *categorização é uma inferência analítica do pesquisador*, não dos entrevistados.

Embora a pesquisa possua natureza qualitativa, empregou-se frequência simples como recurso descritivo apenas nos itens em que o registro institucional distinguia uma resposta por participante, sem identificação nominal. Cada participante foi contado no máximo uma vez em cada item fechado. Nas atividades coletivas, manifestações não individualizadas foram codificadas no nível da sessão ou do grupo, e a repetição de um tema na mesma sessão não foi tratada como manifestação de múltiplas pessoas. Os gráficos, portanto, não possuem finalidade de inferência estatística nem representam toda a população Oro Wari'; sintetizam exclusivamente os padrões observados nos registros anonimizados selecionados. A recorrência temática foi utilizada como apoio à interpretação qualitativa, e não como medida de representatividade populacional.

4.5 Validação e qualidade dos dados

Para reforçar a consistência do estudo, foram adotados:

- i) conferência de coerência interna entre os quantitativos consolidados, os registros individuais disponíveis e as sínteses das sessões coletivas;
- ii) triangulação entre os registros institucionais anonimizados e documentos oficiais do PAA;
- iii) comparação de recorrências temáticas entre diferentes perfis de fontes; e
- iv) revisão sistemática de possíveis identificadores indiretos antes da divulgação.

4.6 Ética na pesquisa

A dissertação não realizou recrutamento, abordagem ou coleta direta com pessoas indígenas ou agentes públicos. Seu corpus empírico é secundário e foi constituído por registros institucionais anonimizados, produzidos por servidores da Funai em atividades regulares de diagnóstico, orientação e acompanhamento da implementação do PAA. Tais atividades não foram criadas ou modificadas para atender à pesquisa acadêmica.

O pesquisador acessou, em razão de suas atribuições funcionais, materiais desidentificados, sem nomes, documentos pessoais, contatos, assinaturas, listas nominais ou códigos de associação com pessoas determinadas. Para a divulgação, foram adotadas minimização de dados, apresentação agregada e supressão de aldeias, subgrupos, funções singulares, valores exatos, instituições financeiras e outras combinações capazes de gerar identificação indireta. As trajetórias individuais utilizadas na análise foram designadas por códigos neutros, sem relação com nomes ou iniciais reais.

Consideradas essas características, o enquadramento metodológico adotado considera as hipóteses do art. 1º, parágrafo único, incisos I e VII, da Resolução CNS

nº 510/2016 e os esclarecimentos do Ofício Circular nº 17/2022/Conep: consulta institucional anônima de caráter diagnóstico e aprofundamento teórico de situações surgidas na prática profissional, sem criação de ação distinta para fins acadêmicos e sem divulgação de dados identificáveis (Brasil, 2016; Brasil, 2022). Diante disso, a dissertação não possui número de CAAE. Esse enquadramento não corresponde a uma aprovação ética posterior e não afasta a confidencialidade institucional, nem a proteção dos direitos individuais e coletivos do povo Oro Wari'.

4.7 Limitações do estudo

Reconhece-se que o estudo não possui representatividade estatística e que há heterogeneidade cultural entre comunidades indígenas, o que limita generalizações. Além disso, a análise concentrou-se em registros de indígenas com experiência ou interesse em comercialização, não abrangendo aqueles que produzem apenas para subsistência. Por se tratar de análise secundária de registros institucionais anonimizados, o pesquisador não pôde retornar aos interlocutores para esclarecer respostas, aprofundar temas ou realizar nova validação individual. A qualidade da análise depende, portanto, da completude e da padronização dos registros preexistentes.

Atendendo à natureza qualitativa do estudo, a quantificação de perfis e a contagem de respostas ou menções, apresentadas graficamente, restringem-se a uma análise descritiva interna ao corpus. Respostas individuais foram contadas somente quando o registro permitia distingui-las; manifestações coletivas não atribuíveis foram analisadas no nível da sessão ou do grupo. Os resultados não devem ser extrapolados estatisticamente para outros contextos fora do Território Indígena Igarapé Lage (Yin, 2015; Bardin, 2011).

Outra limitação decorre do enquadramento administrativo do PAA e do CAF na categoria de unidade familiar de produção. Embora esse modelo seja funcional para a gestão da política, ele pode não captar integralmente formas indígenas de organização do trabalho, da produção, da circulação de alimentos e da tomada de decisões, que podem envolver redes de parentesco ampliadas e responsabilidades comunitárias. Como os registros institucionais selecionaram produtores com

excedentes comercializáveis e adotaram o beneficiário formal como unidade de observação, arranjos coletivos voltados ao autoconsumo, à reciprocidade ou à produção compartilhada podem ter sido sub-representados. A anonimização também exigiu redução de detalhes contextuais. Em razão do número restrito de produtores com determinadas trajetórias, reconhece-se risco residual de identificação indireta por pessoas familiarizadas com o território; para mitigá-lo, foram omitidos aldeias, subgrupos, funções singulares, produtos exclusivos, valores exatos, instituições financeiras e combinações de características não indispensáveis à argumentação.

4.8 Considerações sobre a metodologia adotada

A combinação de análise secundária de registros institucionais anonimizados e análise documental proporcionou visão abrangente do arranjo local de implementação e das percepções registradas pelos diferentes atores. O delineamento adotado mantém coerência entre problema, perguntas, objetivos e métodos, permitindo que o estudo contribua:

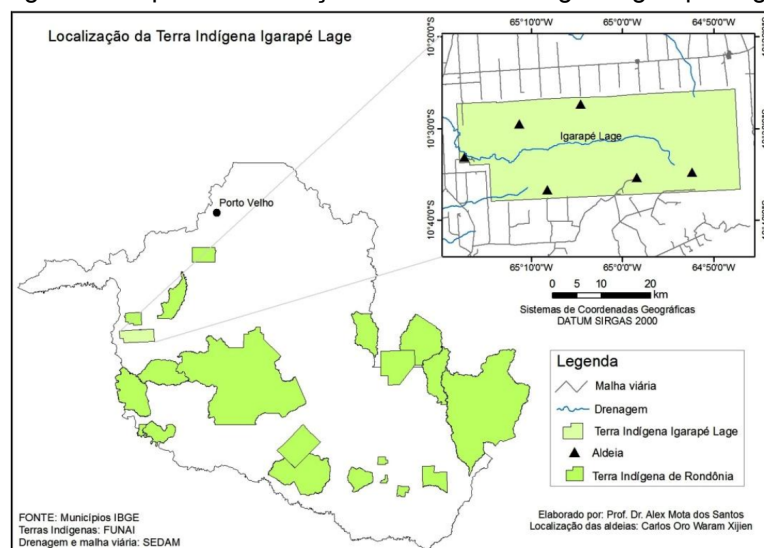
- (i) *empiricamente*, com descrição situada de barreiras/oportunidades;
- (ii) *analiticamente*, ao construir *categorias operacionais e fluxos de governança*; e
- (iii) *aplicadamente*, ao oferecer propostas de governança participativa para ampliar o acesso ao PAA/PAA Indígena no caso Wari'.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 O Povo Wari' no Território Indígena Igarapé Lage

O povo Wari', também conhecido como Pakaanova¹⁶, distribui-se em diversos aldeamentos nas Terras Indígenas Igarapé Lage, Igarapé Ribeirão, Pacaás-Novas, Rio Negro-Ocaia, Sagarana e na porção oeste de Uru-Eu-Wau-Wau (FUNAI, 2024), todas em Rondônia. O território indígena Igarapé Lage, área de abrangência deste estudo, fica situado nos municípios de Nova Mamoré e Guajará-Mirim. Segundo Vilaça (1992), os Wari' se dividem em oito subgrupos: *Oro Nao*, *Oro Eo*, *Oro At*, *Oro Mon*, *Oro Waram*, *Oro Waram Xijein*, *Oro Cao* – *Oro Waje* e *Oro Jowin*. A autodenominação Wari' (gente) expressa identidade robusta e sistema social complexo, centrais para compreender cultura e modos de vida (Leão et al., 2004). Pertencente à família linguística *Txapakura* (Rodrigues, 1986), o grupo ocupa área demarcada pelo Decreto nº 86.347, de 9 de setembro de 1981, com aproximadamente 107.321 hectares e 152 km de perímetro. No território Igarapé Lage, a população Wari' é de cerca de 1.353 indivíduos (IBGE, 2022), organizados em 23 aldeias (FUNAI, 2025).

Figura 2. Mapa de localização do Território Indígena Igarapé Lage.



Fonte: Municípios IBGE. TI FUNAI. Drenagem e malha viária: SEDAM.

¹⁶ Também Pakaa Nova, Pacaas Novas, Txapakura, Txapakura (vide aldeias na imagem 2 - pontos vermelhos). Ressalta-se que o PAA não está presente em todas as aldeias).

Os Wari' figuram entre os maiores grupos étnicos de Rondônia, totalizando mais de 5 mil indígenas (Leite, 2010; IBGE, 2025) e mantêm a língua Txapakura como língua materna; a educação é bilíngue e o primeiro contato com o português ocorre na escola, com fluência predominante apenas na adolescência, o que impacta compreensão, interpretação e escrita (FUNAI; SEDUC, 2025).

Figura 3. Aldeias no Território Igarapé Lage.



Fonte: SisAldeia (Funai, 2025).

Tabela 11. Dados da TI Igarapé Lage

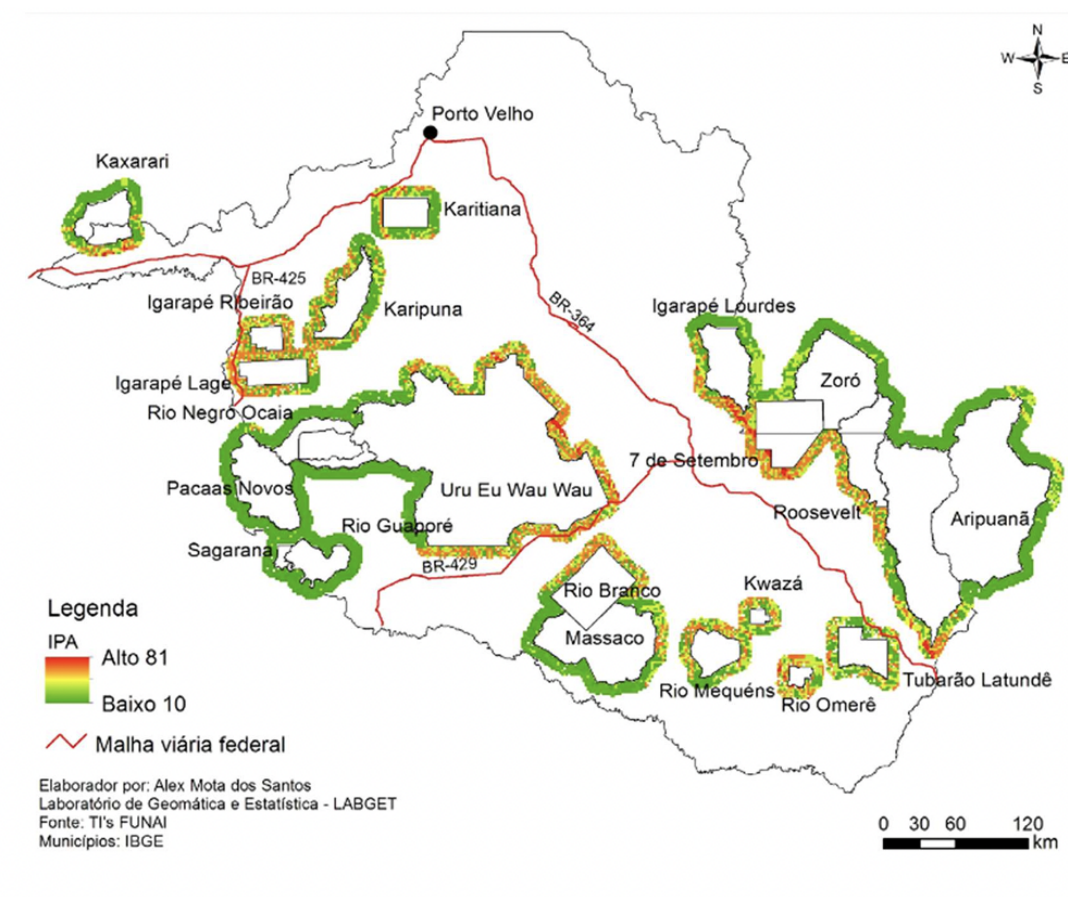
Terra Indígena	UF	Município	Etapa Administrativa	Fase do Procedimento Demarcatório	Superfície	Coordenação Regional
Igarapé Lage	RO	Guajará-Mirim e Nova Mamoré	Concluída	Regularizada	107.312,1789 hectares	Coordenação Regional de Guajará-Mirim

Fonte: Sistema Indigenista de Informações - SII/FUNAI

Historicamente, os Wari' habitavam as bacias dos rios Lage e Mamoré, com subgrupos que funcionam como etnônimos e designam assentamentos específicos. A estrutura social é intrincada e associada a práticas de subsistência (agricultura de pequena escala, caça e pesca) que revelam elevado conhecimento ecológico e gestão sustentável de recursos (Vilaça, 1992). A pressão sobre o território intensificou-se com a implantação da *Usina Hidrelétrica de Jirau* (a partir de 2013) e outros empreendimentos regionais. Avanços irregulares sobre áreas preservadas e

exploração madeireira ilegal são recorrentes (FUNAI, 2024). Em resposta, à época da construção de Jirau, a FUNAI implementou o Plano *Emergencial de Proteção*, com apoio de entidades locais e do empreendedor, para mitigar impactos e resguardar a integridade física e cultural Wari' (FUNAI, 2010). Estudos indicam que a TI Igarapé Lage apresenta altos índices de antropização no entorno, historicamente associada à pecuária extensiva e, mais recentemente, ao cultivo da soja (Santos; Gomide, 2015), o que reforça a vulnerabilidade territorial frente ao avanço urbano-agropecuário.

Figura 4. Índice de Pressão Antrópica no entorno de Terras Indígenas de Rondônia



Fonte: Mota Santos e Gomide (2015)

Atualmente, os Wari' produzem excedentes e comercializam principalmente farinha de mandioca e banana em pequenos mercados de Nova Mamoré (RO), e também comercializam dentro do próprio território. Esse contexto territorial e

ambiental repercute diretamente na segurança alimentar e nas estratégias produtivas. Tradicionalmente seminômades, os Wari' obtinham alimentos sobretudo por caça, pesca e coleta. Com o contato com a sociedade envolvente (inclusive a atuação missionária da Missão Novas Tribos do Brasil - MNTB) houve sedentarização e expansão de roças, especialmente de mandioca (Vilaça, 1992). O desmatamento e a expansão de fronteiras agrícolas no entorno reduziram a disponibilidade de fauna (caça) e pescado; paralelamente, não-indígenas passaram a invadir a TI para coleta de *açaí* e *castanha-do-pará* (FUNAI, 2024). Hoje, os Wari' preservam hábitos de pesca, caça e coleta, complementando a dieta e a renda por meio de: (i) benefícios sociais (p. ex., Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada - BPC, Aposentadoria do Segurado Especial); (ii) venda de gêneros de pequenas roças (mandioca, banana, abacaxi, mamão); (iii) produção de farinha de mandioca brava; (iv) extrativismo (*açaí*, *castanha*); e (v) artesanato (cestos e adornos) (FUNAI, 2024).

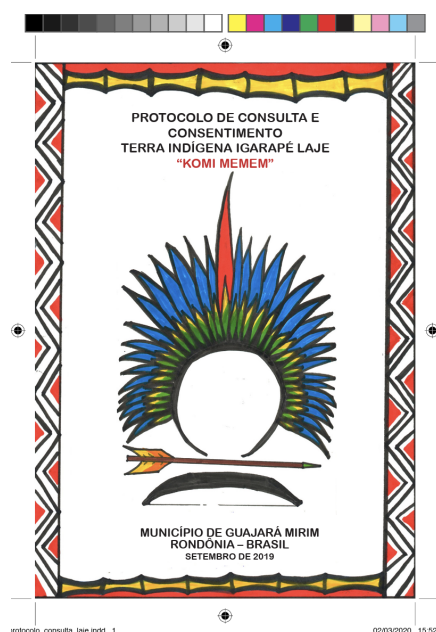
Do ponto de vista jurídico-político, o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais (Brasil, 1988) fundamenta políticas que assegurem segurança e sustentabilidade das terras e participação ativa dos Wari' nas decisões. A efetividade dessa participação é condição para iniciativas de preservação e continuidade de práticas culturais. Nesse contexto, ressalta-se que a Terra Indígena Igarapé Lage foi homologada em 1981, com demarcação finalizada e reconhecimento de posse permanente e usufruto exclusivo do povo Wari', conforme Decreto nº 86.347/1981. Como será demonstrado adiante, a posse da terra é um dos requisitos para inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). No desenho normativo atual do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a CAF constitui o instrumento padrão de comprovação da aptidão do agricultor familiar para atuar como beneficiário fornecedor, razão pela qual tende a operar, na prática, como o principal documento habilitador do acesso ao Programa.

5.1.1 O Protocolo Komi Memem como vetor de governança e interface intercultural na execução do PAA

A análise dos arranjos de governança e das barreiras institucionais na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território Indígena

Igarapé Laje pressupõe a compreensão dos instrumentos de autonomia jurídica e política construídos pelo próprio povo Wari'. Dentre esses mecanismos, destaca-se o Protocolo de Consulta e Consentimento da Terra Indígena Igarapé Laje "Komi Memem", documento que sistematiza os ritos, tempos e critérios internos de tomada de decisão do subgrupo Oro Waram e demais comunidades locais, fundamentado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Figura 5. Capa do Protocolo de Consulta e Consentimento. Terra Indígena Igarapé Laje. Komi Memem.



Fonte: Instituto Socioambiental (ISA).

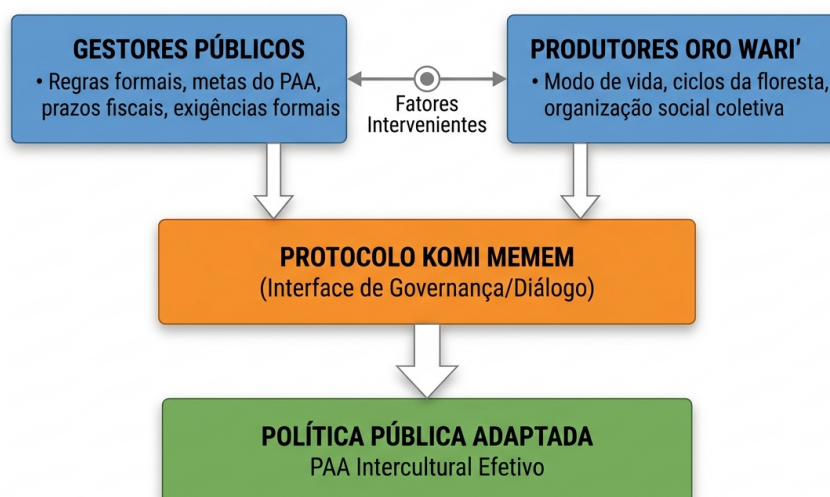
Originalmente concebido para salvaguardar o território contra grandes empreendimentos de infraestrutura e pressões do entorno antrópico (como o avanço da fronteira agrícola e do garimpo), o Protocolo Komi Memem transborda a dimensão defensiva. Ele se consolida como um estatuto de governança proativo, capaz de condicionar a formulação, o redesenho e a operacionalização de políticas públicas setoriais, incluindo os programas de compras públicas sustentáveis e de segurança alimentar.

No âmbito do PAA, o entendimento do protocolo torna-se mandatório para superar o que a literatura de políticas públicas classifica como mismatch

institucional: o descompasso crônico entre as regras burocráticas centralizadas (prazos de editais, exigências documentais como a DAP/CAF, emissão de notas fiscais) e as dinâmicas socioculturais, ecológicas e sazonais do manejo da terra executado pelos produtores Oro Wari'.

O gráfico conceitual abaixo ilustra o papel do protocolo enquanto estrutura de mediação entre as duas esferas de atores identificadas nesta pesquisa:

Figura 6. Modelo Conceitual da Governança do PAA na TI Igarapé Lage



Fonte: elaboração própria (2024).

Dessa forma, o Protocolo Komi Memem pode atuar em três dimensões fundamentais para a adaptação das políticas públicas no território:

i) **Adequação Temporal e Calendário Agrícola Indígena:** O protocolo estabelece que o tempo das instituições não pode sufocar o tempo da cultura e da floresta. Para o PAA, isso significa que a abertura de editais de chamada pública e os cronogramas de entrega de produtos (como a mandioca, a banana e a farinha) precisam respeitar o calendário ecológico-cultural dos Wari', impedindo que a burocracia do programa gere exclusão socioeconômica involuntária.

ii) **Arranjos de Governança Comunitária versus Individualização Fiscal:** Enquanto o desenho tradicional das políticas de fomento agrícola frequentemente exige a

individualização do produtor para fins de pagamento e controle de metas, o Protocolo Komi Memem reforça as instâncias coletivas de deliberação. Ele exige dos gestores públicos a flexibilização para dinâmicas de cooperação e arranjos organizacionais próprios, onde a tomada de decisão sobre o excedente produtivo e a distribuição interna dos benefícios passam por assembleias e dinâmicas de parentesco locais.

iii) Territorialidade e Proteção Ambiental Integrada: O fortalecimento do protocolo e a sua conexão com a Lei Municipal nº 2.579/2023 (que reconheceu o Rio Laje “Komi Memem” como sujeito de direitos) reposicionam a produção de alimentos do PAA. A roça tradicional Wari' deixa de ser vista meramente sob a ótica da produtividade mercantil e passa a ser compreendida como parte de um ecossistema vivo e protegido. A política pública, portanto, precisa internalizar que incentivar o PAA em Igarapé Laje significa também financiar a manutenção da integridade desse bioma.

Figura 7. Rio Komi Memem



Fonte: Hely Chateaubriand/Comvida. Folha de São Paulo (2023)

Portanto, como será demonstrado neste trabalho, analisar as percepções dos produtores Oro Wari' e dos gestores públicos à luz do Protocolo Komi Memem desvela que as barreiras da política pública não decorrem da incapacidade produtiva indígena, mas sim da rigidez técnico-administrativa do Estado. Inversamente, as

oportunidades residem na capacidade de agências governamentais (como a CONAB, secretarias municipais e a FUNAI) utilizarem as diretrizes do protocolo para converter o PAA em um instrumento autêntico de etnodesenvolvimento e soberania alimentar.

Conforme detalhado no Capítulo 4, a análise empírica utilizou registros institucionais anonimizados produzidos pela Funai no exercício regular de suas atribuições. A base compreendeu registros de agentes públicos vinculados ao PAA, três sessões coletivas com produtores das aldeias selecionadas e um registro individual destinado ao aprofundamento de uma trajetória de acesso. O quantitativo consolidado informado pela unidade custodiante alcançou 38 produtores, sem fornecimento de nomes ou listas nominais ao pesquisador. As sessões coletivas foram tratadas como unidades qualitativas quando as manifestações não permitiam atribuição individual; frequências simples foram calculadas somente para respostas individualizadas nos registros.

A análise empírica foi estruturada em dois eixos complementares. No eixo teórico-analítico, adotou-se o campo de implementação de políticas públicas e de governança colaborativa para interpretar como decisões, rotinas e capacidades institucionais moldam (ou travam) o acesso indígena ao PAA. Foram mobilizadas: (a) a tradição de estudos de implementação, para rastrear “pontos de perda” ao longo da cadeia decisória e de execução (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL; HUPE, 2002); (b) a perspectiva de governança de bens comuns e arranjos policêntricos, para justificar mecanismos adaptativos e regras coproduzidas em contextos comunitários (OSTROM, 1990); e (c) o referencial de governança colaborativa, para explicitar condições de confiança, face-a-face, regras claras e accountability compartilhada entre Estado e comunidades (ANSELL; GASH, 2008). A leitura das entrevistas foi estruturada por análise de conteúdo (BARDIN, 2011). No eixo documental-normativo, procedeu-se ao exame sistemático da legislação vigente (Lei nº 14.628/2023 e Decreto nº 11.802/2023), atos operacionais e manuais/relatórios de execução da Conab, bem como notas e editais recentes do PAA com recortes para povos indígenas. Esse corpus permitiu reconstituir: modalidades aplicáveis (especialmente Compra com Doação Simultânea), critérios de priorização, fluxos de

habilitação (CAF, emissão de nota, conferência e liquidação), parâmetros de referência de preços e papéis institucionais (MDS/MDA/Conab/entes subnacionais), produzindo uma síntese interpretativa que serviu de “espinha dorsal” para cotejar falas e achados empíricos (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b; CONAB, 2024; MPI, 2025; IPEA, 2023). Assim, as interpretações apresentadas no capítulo foram construídas por triangulação entre: (i) expectativas normativas do PAA e diretrizes específicas para públicos prioritários; (ii) evidências documentais de execução (escala, gargalos, prioridades); e (iii) percepções situadas de produtores Wari' e burocratas locais, assegurando alinhamento entre o problema investigado e o *desenho analítico do estudo de caso* (YIN, 2015; STAKE, 1995).

Em relação à descrição do povo Oro Wari' no Território Indígena Igarapé Lage (Seção 5.1), foram identificados três traços estruturantes:

(i) *identidade cultural forte* — autodenominação, subgrupos, manutenção da língua e práticas coletivas;

(ii) *pressões territoriais* (hidrelétrica, desmatamento, agropecuária, extrativismo por terceiros) que afetam disponibilidade de recursos; e

(iii) *inserção seletiva* no mercado e em programas de proteção social, com transição produtiva que combina roça, extrativismo e venda de excedentes.

Esses elementos são centrais para discutir como a inserção no PAA pode ser compatibilizada com a preservação da identidade cultural e com a governança comunitária. Daí decorrem três implicações:

(a) o PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) pode valorizar alimentos culturalmente adequados e fortalecer circuitos locais, desde que o desenho respeite *calendários e protocolos comunitários*;

(b) barreiras operacionais (documentação, exigências higiênico-sanitárias¹⁷, logística, ATER) dependem de *governança participativa* no território (coordenação FUNAI–EMATER–municípios–unidades receptoras–lideranças Wari’);

(c) a motivação para produzir e vender excedentes depende de *apoio continuado* e arranjos sensíveis à cultura, sob pena de desalinhamento entre objetivos do Programa e práticas locais.

Os dados indicam que o acesso indígena ao PAA não depende apenas da existência formal da política pública. A efetividade do programa passa pela construção de relações de confiança entre produtores indígenas, lideranças comunitárias, órgãos de assistência técnica, gestores municipais, Conab e Funai. Essa confiança não se limita à dimensão interpessoal; ela envolve previsibilidade institucional, clareza das regras, acompanhamento técnico, capacidade de resposta do Estado e respeito às formas próprias de organização indígena.

Quando essas relações são frágeis, a política tende a ser percebida como distante, burocrática ou incerta. Por outro lado, quando há mediação contínua, orientação adequada e presença institucional no território, ampliam-se as possibilidades de adesão, organização produtiva e continuidade da participação indígena.

5.2 Entrevistas com Produtores Indígenas

Os registros institucionais anonimizados referentes a produtores Oro Wari’, produzidos entre agosto e outubro de 2024 em atividades regulares da Funai, forneceram subsídios empíricos para compreender barreiras, oportunidades e dinâmicas socioprodutivas relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos. A análise de conteúdo (Bardin, 2011) identificou padrões sobre acesso, execução e significado do PAA, evidenciando entraves administrativos e logísticos, expectativas de fortalecimento da renda e da autonomia produtiva e diferenças no grau de

¹⁷ Em termos práticos, “exigências higiênico-sanitárias” abrangem: inspeção oficial (POA) nos níveis SIM/SIE/SIF conforme Lei 1.283/1950 e RIISPOA; BPF e POPs (RDC 275/2002) e boas práticas em serviços de alimentação (RDC 216/2004); atendimento a padrões microbiológicos (RDC 331/2019/IN 60/2019); e, quando couber, requisitos de rotulagem (RDC 429/2020/IN 75/2020)

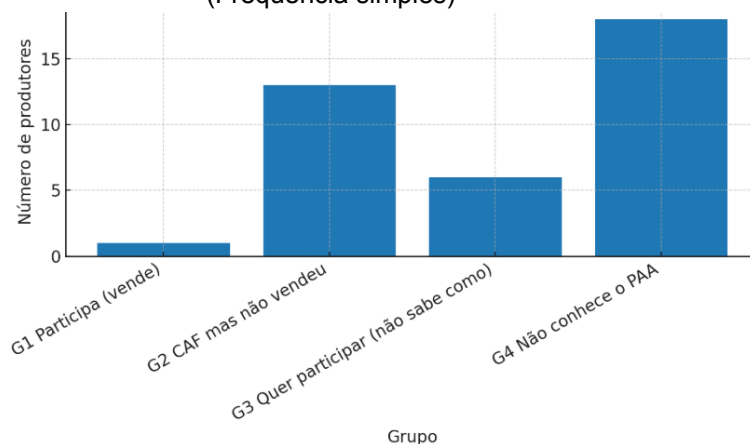
interação com o programa. As informações são apresentadas de forma agregada ou mediante códigos neutros, com supressão de elementos capazes de permitir identificação indireta.

Tabela 12. Grupos de interação com o PAA

Grupo	Definição sintética
G1	Produtor indígena que participa efetivamente do PAA, fornecendo alimentos tradicionais (principalmente mandioca, banana e mamão). ¹⁸
G2	Produtores indígenas que conhecem o programa e possuem CAF — Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (registro operacional junto à Emater/RO) —, mas ainda não realizaram vendas para o PAA. Esses produtores comercializam com atravessadores, dentro da própria comunidade ou diretamente em estabelecimentos de Nova Mamoré.
G3	Produtores indígenas que tomaram ciência do PAA por algum meio, desejam participar, mas não sabem como proceder ao registro (CAF) e à habilitação fiscal/financeira.
G4	Indígenas que nunca ouviram falar do PAA.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1 — Categorização dos participantes segundo o nível de interação com o PAA (Frequência simples)¹⁹



Fonte: elaboração própria.

¹⁸ No início da pesquisa, apenas um produtor indígena participava ativamente do PAA.

¹⁹ Vale relembrar que seção 4 (metodologia), foram explicitados os recortes realizados e o quantitativos de produtores indígenas.

A partir da codificação temática, foram identificadas quatro categorias principais de interação entre os produtores e o programa:

- (i) participação ativa, quando o indígena realiza entregas regulares ao PAA;
- (ii) registro cadastral sem vendas;
- (iii) interesse sem acesso, correspondente àqueles que manifestam desejo de participar, mas não compreendem os trâmites burocráticos; e
- (iv) desconhecimento total.

Essa tipologia, anteriormente apresentada na Tabela 12, foi corroborada pelos registros qualitativos e reflete a baixa conversão do potencial produtivo em participação efetiva. Entre os 38 participantes consolidados na base institucional de 2024, apenas um registro indicava conclusão do ciclo de adesão, habilitação e comercialização no momento inicial analisado.

Os quatro grupos não devem ser interpretados como perfis fixos, mas como posições em um percurso de implementação. A passagem do Grupo 4 para o Grupo 3 depende, sobretudo, da circulação de informações acessíveis; do Grupo 3 para o Grupo 2, da mediação institucional e da superação de exigências documentais; e do Grupo 2 para o Grupo 1, da articulação entre chamada pública, logística, emissão fiscal, entrega e pagamento. A coexistência desses grupos revela, portanto, diferentes graus de inserção no programa e permite identificar em qual etapa a política deixa de alcançar cada produtor. A evolução registrada durante a pesquisa — de um produtor que havia concluído todo o ciclo no momento inicial para cinco vendedores regulares entre 13 produtores com CAF — reforça o caráter dinâmico dessa tipologia e evidencia o efeito da coordenação interinstitucional sobre a conversão de interesse em participação efetiva.

5.2.1 Percepções dos fornecedores indígenas (síntese)

Os fornecedores indígenas que conhecem o PAA reconhecem efeitos positivos sobre a renda e a segurança alimentar, mas apontam barreiras operacionais que limitam esses benefícios. Em sentido convergente, a parcela que desconhece o programa demonstra interesse quando informada sobre modalidades

como a Compra com Doação Simultânea. A superação dos entraves pós-cadastro requer acompanhamento técnico continuado, qualificação da logística e apoio à habilitação fiscal e financeira.

5.2.2 Trajetória institucional P1: iniciativa individual e lacunas de implementação

Um dos registros institucionais descreve uma trajetória de iniciativa individual em contexto de baixa divulgação e apoio técnico descontínuo. O participante codificado como P1 buscou informações por conta própria, obteve orientação de órgãos locais e contribuiu para mobilizar outros produtores interessados na regularização documental. Para reduzir o risco de identificação indireta, foram suprimidos aldeia, subgrupo, produtos específicos, valores financeiros, instituição bancária e demais circunstâncias singulares.

A síntese do registro P1 indica que:

a entrada no programa dependeu de iniciativa pessoal para localizar informações e buscar apoio institucional, diante da ausência de divulgação sistemática nas comunidades (registro institucional P1, 2024).

O material demonstra que o ingresso no PAA não decorreu de uma estratégia de inclusão previamente estruturada, mas de busca ativa do próprio produtor e de mediação posterior por instituições locais. O registro também indica acesso a instrumentos formais de apoio produtivo e recebimento bancário, elementos que evidenciam a possibilidade de integração ao circuito de compras públicas quando as etapas documentais, técnicas e financeiras são acompanhadas. Os detalhes foram generalizados por não serem necessários à interpretação e por ampliarem o risco de reconhecimento do participante.

A experiência não se disseminou automaticamente entre todos os produtores. Os registros apontam preferência, em parte das comunidades, por atividades com retorno financeiro mais imediato, em contraste com a temporalidade administrativa do PAA. Esse comportamento não foi interpretado como simples desinteresse, mas como resposta racional à incerteza sobre cronogramas, entrega e pagamento, o que reforça a necessidade de mecanismos adaptativos e previsíveis de implementação.

A trajetória também revela que a inserção em mercado institucional pode ser percebida como compatível com a identidade indígena, e não como sua negação. O registro associa atividade produtiva, autonomia e reconhecimento social. Analiticamente, o caso demonstra que a participação no PAA é condicionada por mediação institucional, previsibilidade e possibilidade de comercializar excedentes sem abandono das formas locais de organização e pertencimento.

5.2.3 Trajetória institucional P2: articulação produtiva e governança comunitária

Outro registro, codificado como P2, representa estágio posterior de envolvimento com o PAA, marcado por maior articulação entre produção local e apoio institucional. O participante realizava entregas de alimentos cultivados na comunidade e registrava preços superiores aos praticados em canais informais de comercialização. A operação contava com apoio público para pesagem, emissão documental e transporte. Foram omitidos aldeia, produtos raros, preços exatos e outras características singulares.

O registro P2 evidencia arranjos emergentes de governança, nos quais Funai, assistência técnica, órgãos estaduais, município e comunidade passaram a cooperar para viabilizar etapas produtivas e logísticas. Também foram mencionadas iniciativas ambientais e de recuperação produtiva desenvolvidas com instituições públicas e organizações parceiras. Esses elementos demonstram a existência de uma rede institucional mais densa, compatível com a governança colaborativa de Ansell e Gash (2008), segundo a qual problemas complexos exigem interação, confiança e coprodução de soluções entre Estado e sociedade.

O registro também aponta preocupação com escoamento e sazonalidade, especialmente nos períodos de maior dificuldade de acesso, ao mesmo tempo em que reconhece o potencial do PAA para ampliar a renda e fortalecer a segurança alimentar local.

Segundo a síntese institucional, a diversidade de itens aceitos pelo programa era percebida como uma de suas principais oportunidades (registro P2, 2024).

A articulação entre produção, conservação ambiental e apoio institucional reforça uma perspectiva de governança territorial participativa. O achado aproxima o PAA das diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, ao indicar que iniciativas de comercialização podem ser conectadas à recuperação de áreas, à proteção territorial e ao planejamento comunitário, desde que definidas com participação indígena.

5.2.4 Análise comparativa: percepções convergentes e divergentes

A comparação entre as trajetórias P1 e P2 evidencia a coexistência de dois padrões de inserção indígena no PAA: um baseado na iniciativa individual e outro apoiado por maior articulação institucional e comunitária. Ambos demonstram que a política, embora formalmente inclusiva, depende de mecanismos efetivos de acompanhamento pós-cadastro, assistência técnica, logística e simplificação de processos.

As falas dos entrevistados convergem na identificação das mesmas barreiras estruturais: dificuldade de documentação, ausência de transporte regular, baixa comunicação institucional e burocracia excessiva. Contudo, divergem nas percepções de oportunidade. Enquanto o registro P1 enfatiza a regularização documental como chave de acesso às políticas públicas, o registro P2 destaca a capacidade do PAA de integrar a produção indígena aos circuitos institucionais de abastecimento e ampliar sua visibilidade.

Em ambos os casos, o PAA é percebido não apenas como política de segurança alimentar, mas como *instrumento de inclusão econômica e reconhecimento social*. Essa dimensão simbólica — a de “mostrar à sociedade o quanto os indígenas produzem e a qualidade dos produtos”, como sugerido em uma das respostas das Entrevistas Estruturadas com burocratas — representa um componente de capital político e identitário que ultrapassa o simples aspecto comercial da política pública.

5.2.5 Reflexões analíticas

A análise desses relatos confirma que o problema central não é apenas a “baixa participação” indígena em termos quantitativos, mas o modo de acesso e a forma de mediação institucional que condicionam a efetividade do programa. A literatura sobre implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL; HUPE, 2002) enfatiza que os gargalos de coordenação e comunicação entre níveis administrativos podem reduzir significativamente o alcance das políticas. No caso Wari', a ausência de capacitação sistemática de servidores da Emater e das prefeituras para atender ao público indígena (fato relatado nas entrevistas) reflete a falta de adaptação do aparato estatal às realidades interculturais.

Esses achados também dialogam com *Sabatier e Jenkins-Smith (1993)*, segundo os quais os “subsistemas de políticas” são compostos por coalizões de atores que compartilham crenças e valores. No PAA, há coalizões incipientes entre agentes estatais e indígenas, mas ainda sem rotinas institucionais que consolidem a cogestão local. A inexistência de comitês territoriais formais, como sugerido nesta dissertação, impede que a tomada de decisão sobre cronogramas, compras e entregas ocorra de forma participativa.

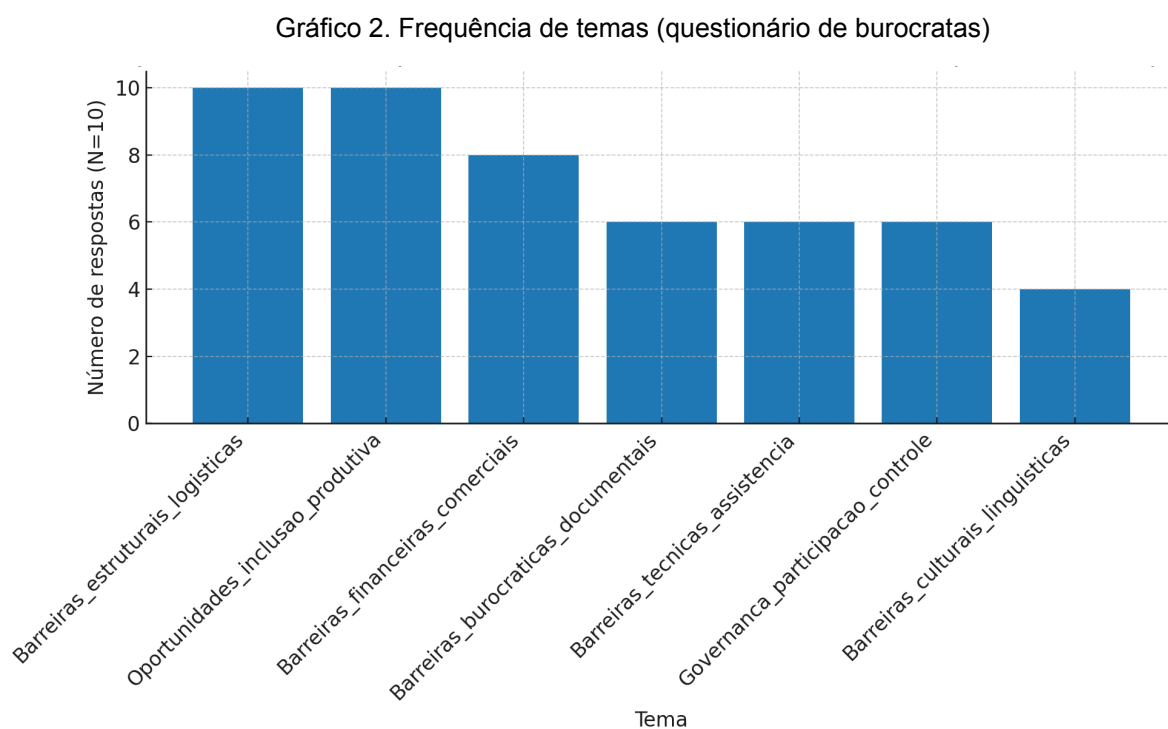
Por fim, é necessário reconhecer que o período de 2023–2025, adotado como corte temporal da pesquisa, coincide com o processo de reestruturação do PAA nacional e o surgimento do PAA Indígena. Essa coincidência reforça a relevância empírica do estudo, pois o caso Wari' ilustra, em escala local, os desafios de operacionalização dessa nova política. Assim, o estudo de caso contribui para compreender como o PAA pode (ou não) se tornar efetivamente indigenista em sua execução, fornecendo lições para o aprimoramento da governança participativa.

5.3 Entrevistas com Burocratas

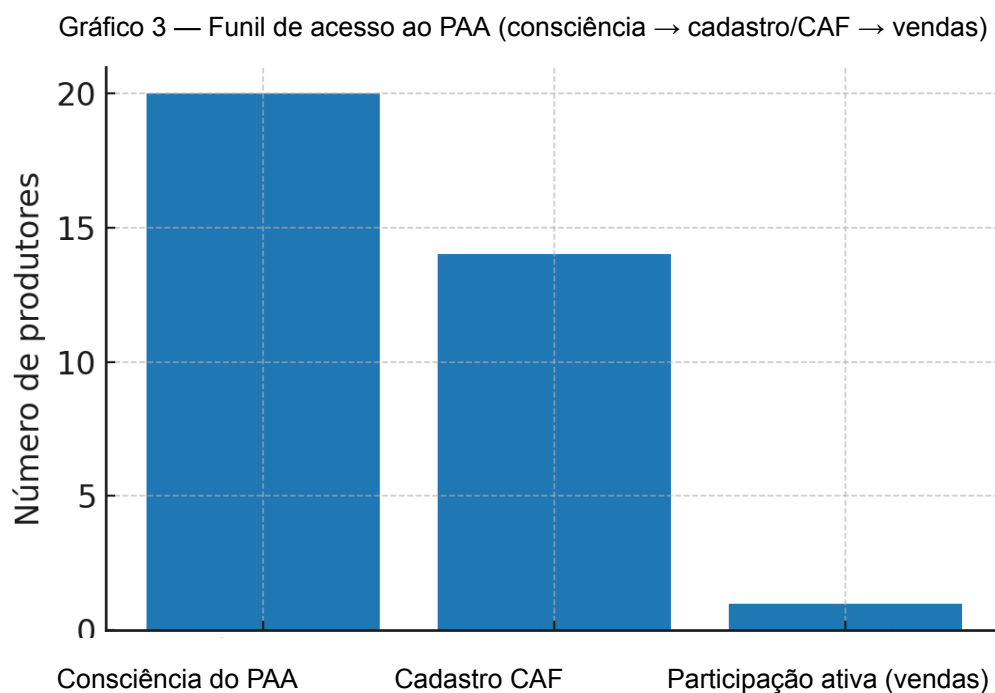
A base institucional continha dez registros anonimizados de gestores e técnicos vinculados à Emater/RO, às Prefeituras de Guajará-Mirim e Nova Mamoré, à Seagri/RO e à Funai. Esses materiais apresentaram percepções convergentes sobre a execução do Programa de Aquisição de Alimentos junto aos povos

indígenas de Rondônia, especialmente no território estudado. A análise de conteúdo (Bardin, 2011) identificou padrões relativos a barreiras institucionais, oportunidades e lacunas de coordenação. O pesquisador não recebeu nomes, cargos individualizados ou outros elementos que permitissem associar cada manifestação a pessoa determinada.

De modo geral, os burocratas entrevistados descreveram funções relacionadas à coordenação de execução, cadastramento de fornecedores, planejamento de compras e logística de entrega, com tempo médio de atuação de sete anos no programa. O recorte indígena do PAA ganhou maior densidade operacional a partir da reinstituição do programa em 2023 e da execução de iniciativas específicas nos anos seguintes. Essa experiência acumulada confere às percepções apresentadas alto valor diagnóstico, permitindo identificar falhas estruturais e potenciais de aprimoramento.

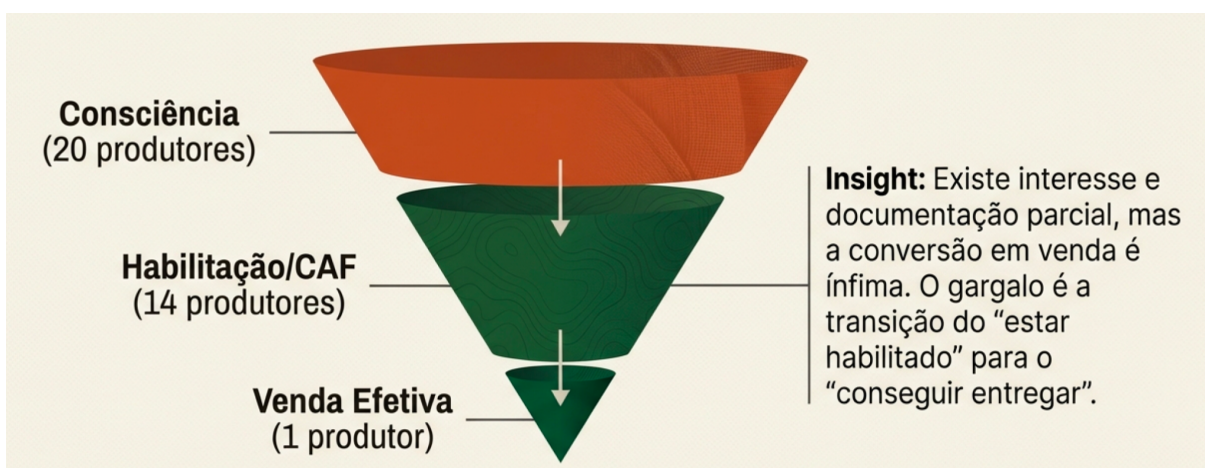


Fonte: elaboração própria.



Fonte: elaboração própria.

Figura 10. O funil de acesso: onde a política pública trava?



Fonte: elaboração própria.

5.3.1 Barreiras institucionais e operacionais

A categoria de maior recorrência nas entrevistas foi a das barreiras burocráticas e logísticas, apontadas por todos os respondentes. Entre as menções mais frequentes estão a falta de infraestrutura nas aldeias, a dificuldade de transporte dos produtos, a ausência de crédito e apoio financeiro contínuo e a complexidade dos requisitos legais, como emissão de notas fiscais e inscrição no Cadastro da Agricultura Familiar (CAF).

Um extensionista da Emater destacou que *“a principal dificuldade é a exigência documental e a ausência de orientação constante aos indígenas após o cadastramento”*. Outro gestor da SEAGRI afirmou que *“há escassez de pessoal técnico para acompanhar as chamadas públicas nas comunidades, o que faz com que os indígenas fiquem sem retorno”*. Essa constatação reforça o diagnóstico de *implementação parcial da política*, em que o fluxo de execução se interrompe antes da efetiva inserção do produtor indígena no circuito de vendas, corroborando os achados de *Pressman e Wildavsky (1984)* sobre o fenômeno de “perda de eficácia ao longo da cadeia decisória”.

Além disso, identificou-se a percepção unânime de que as *barreiras culturais e comunicacionais* são tão relevantes quanto as logísticas. Esse achado reforça o aspecto cultural da manutenção da língua materna e o domínio do português apenas na adolescência. Um técnico municipal relatou que *“há resistência dos indígenas em confiar nas entregas, em razão de experiências passadas em que o pagamento demorou”*. Essa desconfiança, aliada à falta de divulgação e de capacitação prévia, compromete a adesão das aldeias. Outro gestor complementou que *“as chamadas públicas não chegam até as comunidades”*, revelando *falhas de difusão de informação* que contrariam o princípio da publicidade e da transparência nas políticas públicas (BRASIL, 1988).

Essas percepções convergem com os resultados das entrevistas com A. e F. Oro Wari' (Seção 5.2), nas quais ambos destacaram a ausência de mediação institucional ativa. A falta de continuidade entre o cadastramento inicial e o apoio técnico posterior reflete o que *Sabatier e Jenkins-Smith (1993)* denominam de

“desalinhamento entre coalizões de implementação”, ou seja, quando os atores que compartilham os mesmos objetivos (inclusão produtiva) operam de maneira desconectada.

5.3.2 Estratégias e práticas de facilitação

Apesar das dificuldades relatadas, as entrevistas revelaram também iniciativas pontuais de inovação institucional. Alguns agentes descreveram ações como a criação de grupos de WhatsApp com lideranças indígenas do território Igarapé Lage, visitas técnicas às aldeias, reuniões de alinhamento com a Funai e as prefeituras e elaboração de cartilhas explicativas sobre o PAA. Tais práticas configuram mecanismos informais de *governança colaborativa*, conceito desenvolvido por Ansell e Gash (2008), em que o aprendizado mútuo e a interação face a face fortalecem a confiança e a coordenação.

Um técnico da Emater observou que “*é necessário aumentar o diálogo com os servidores da Funai, pois são eles que têm a relação direta com as aldeias*”. Essa fala demonstra a consciência institucional sobre o papel mediador da Funai e a importância de *coordenação horizontal entre órgãos públicos* — aspecto também identificado por Ostrom (1990) como essencial à coprodução de políticas eficazes em contextos comunitários.

Outros entrevistados relataram experiências bem-sucedidas de articulação interinstitucional em municípios como Porto Velho, onde “*a logística é compartilhada entre a prefeitura e a Emater, com apoio da SEAGRI*”. Contudo, ressaltaram que tais experiências ainda não se replicam nas regiões de *Guajará-Mirim e Nova Mamoré*, devido à distância geográfica e à dispersão das aldeias. Assim, o aprendizado institucional é localizado e depende fortemente da *iniciativa individual de servidores sensibilizados*, e não de políticas de gestão sistematizadas.

5.3.3 Oportunidades percebidas e potencial transformador do PAA

A análise das respostas do *Bloco 4* do questionário (anexo) revelou um consenso quanto à *relevância do PAA como instrumento de inclusão produtiva*. Os agentes públicos consideram que o programa tem impacto positivo sobre a

segurança alimentar, a geração de renda e o reconhecimento social das comunidades indígenas. Um dos entrevistados sintetizou: “O PAA é importante porque garante preço justo e cria visibilidade para o que os indígenas produzem”. Essa percepção dialoga com o que foi mencionado por F. Oro Wari', ao destacar que o PAA “pega tudo o que se planta”.

Entre as *oportunidades elencadas*, destacam-se:

- i) Criação de estruturas de armazenamento e transporte;
- ii) Capacitações regulares e oficinas sobre o funcionamento do PAA;
- iii) Simplificação burocrática nos processos de adesão e pagamento;
- iv) Apoio financeiro e linhas de crédito adaptadas à realidade indígena;
- v) *Fortalecimento das parcerias interinstitucionais* entre Funai, Emater, SEAGRI, prefeituras e organizações indígenas.

Essas sugestões refletem o reconhecimento, por parte dos burocratas, de que a inclusão efetiva dos indígenas no PAA exige *mecanismos de governança participativa e adaptações normativas interculturais* — elementos que se alinham às diretrizes da *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)* (BRASIL, 2012) e ao *Protocolo Komi Memem* (2019), que valoriza a autodeterminação e o protagonismo indígena na gestão de políticas públicas.

5.3.4 Avaliação institucional do impacto e convergência com o estudo de caso

Embora os entrevistados reconheçam a importância estratégica do PAA, todos afirmaram que o *impacto atual nas comunidades indígenas ainda é baixo*, devido à *baixa participação efetiva e à falta de divulgação das chamadas públicas*. Essa percepção confirma o diagnóstico empírico das entrevistas com os produtores e reforça a hipótese central desta pesquisa: *a principal barreira à inclusão indígena no PAA não é a ausência de produção, mas a falta de alinhamento entre os mecanismos institucionais e a realidade sociocultural das comunidades*.

Do ponto de vista da *implementação de políticas públicas*, os depoimentos dos burocratas ilustram um caso clássico de *descontinuidade vertical* (HILL; HUPE,

2002), no qual o desenho da política em nível federal não encontra correspondência nas capacidades operacionais dos entes locais. Isso ocorre, por exemplo, quando o município não dispõe de veículos adequados para o transporte da produção, o que inviabiliza o cumprimento dos cronogramas de entrega.

No contexto da *comunidade Oro Wari'*, essa lacuna se manifesta de forma ainda mais aguda, dada a distância entre as aldeias e as sedes municipais, as estradas de difícil acesso e a ausência de equipamentos de armazenamento. Entretanto, a análise das falas dos gestores indica disposição em cooperar para solucionar tais entraves, desde que haja *coordenação e clareza institucional* sobre os papéis de cada órgão envolvido.

Assim, observa-se uma convergência entre as percepções indígenas e as institucionais: ambos os grupos reconhecem o potencial transformador do PAA, mas identificam *déficits de governança, infraestrutura e comunicação*. Essa convergência legitima a necessidade de *mecanismos de cogestão territorial*, nos moldes sugeridos por *Ostrom (1990)* e *Ansell e Gash (2008)*, com comitês locais de acompanhamento, pactuação de calendários de entrega, capacitação intercultural e fluxos decisórios participativos.

Os dados disponíveis permitem avaliação de desempenho predominantemente qualitativa, complementada por indicadores descritivos. Entre os 38 participantes consolidados na base institucional e considerados aptos a comercializar excedentes, apenas um registro indicava conclusão integral do ciclo de acesso no momento inicial. Posteriormente, a mobilização institucional resultou na emissão de 13 Cadastros Nacionais da Agricultura Familiar e na participação regular de cinco produtores. Os registros também indicaram vantagem econômica em determinadas operações e apoio estatal em etapas como pesagem, emissão fiscal e transporte. Valores, produtos singulares e outras circunstâncias capazes de identificar participantes foram generalizados. Esses elementos demonstram ampliação concreta do acesso, mas não autorizam inferências causais sobre impacto agregado, pois não há série integrada de dados sobre volume comercializado, renda, regularidade das entregas e tempo de pagamento.

5.4 Análise Integrada: Barreiras e Oportunidades

A análise integrada das entrevistas com *produtores indígenas Oro Wari* e com *burocratas do PAA* em Rondônia permite compreender, sob uma *perspectiva relacional*, as barreiras e oportunidades que configuram o acesso indígena ao Programa de Aquisição de Alimentos. O diálogo entre os dois grupos evidencia a existência de *assimetria informacional*, *desalinhamento institucional* e *limitações estruturais*, mas também revela *potenciais de cooperação* e *emergência de arranjos de governança participativa*.

Tabela 13. Principais barreiras à participação indígena no PAA (síntese comparativa)

Categoria	Descrição	Fonte empírica
Burocrática	Excesso de exigências documentais (CAF, notas fiscais, cadastros, certidões) e ausência de apoio pós-cadastro.	Produtores indígenas; agentes da Emater e SEAGRI.
Logística	Dificuldade de transporte e armazenamento dos produtos, ausência de estrutura nas aldeias e irregularidade nas entregas.	Todos os entrevistados.
Informacional	Falta de divulgação das chamadas públicas e desconhecimento do funcionamento do PAA e PAA Indígena.	Funai e prefeituras locais.
Cultural	Desconfiança sobre os pagamentos e incompatibilidade entre o ritmo comunitário e os prazos do programa.	Produtores e técnicos municipais.
Financeira	Falta de crédito e atraso nos repasses aos fornecedores, dificultando planejamento produtivo.	SEAGRI e Emater.
Institucional	Falta de coordenação intersetorial e inexistência de comitês locais de gestão do PAA indígena.	Todos os respondentes.
Técnica	O aumento da produção para atender a demanda para o PAA exige o manejo adequado do solo com técnicas de correção da acidez do solo, preparo e irrigação, por exemplo.	Emater e produtores indígenas.

Fonte: elaboração própria.

Para assegurar consistência terminológica ao longo da análise, as barreiras são agrupadas em sete categorias: informacionais; burocrático-legais e documentais; logísticas e estruturais; culturais e linguísticas; econômico-financeiras; institucionais e de coordenação; e técnico-produtivas. Essas categorias possuem finalidade analítica e não representam compartimentos isolados, pois uma mesma dificuldade pode produzir efeitos simultâneos em mais de uma dimensão. A ausência de informação, por exemplo, pode impedir a regularização documental; a deficiência logística pode elevar custos e reduzir a viabilidade econômica; e a baixa coordenação institucional pode agravar todas as demais barreiras.

5.4.1 Barreiras estruturais e institucionais

As barreiras identificadas são multifacetadas e se distribuem entre dimensões administrativas, logísticas, culturais e financeiras. O cruzamento dos depoimentos permitiu sistematizar as principais limitações, conforme a Tabela 13, que sintetiza os achados empíricos com base nos relatos das seções anteriores.

A sobreposição dessas barreiras confirma que o baixo acesso dos indígenas ao programa decorre de fragilidades institucionais mais do que de limitações produtivas. Essa constatação reforça a hipótese da pesquisa: a baixa participação indígena no PAA não resulta da ausência de produção, mas da inadequação das estruturas de governança e dos instrumentos administrativos à realidade sociocultural das comunidades.

Essa interpretação está em consonância com a literatura sobre implementação de políticas públicas em contextos complexos. Segundo *Hill e Hupe (2002)*, políticas sociais descentralizadas requerem alinhamento entre níveis federais, estaduais e locais; quando esse alinhamento não ocorre, multiplicam-se os “*vazios de coordenação*”, perceptíveis no caso Wari'. O mesmo raciocínio se aplica à observação de *Pressman e Wildavsky (1984)* sobre o “*decaimento de eficácia na execução*”, quando a intenção normativa se distancia da realidade operacional.

O caso Wari' demonstra, portanto, um fenômeno típico de *desarticulação vertical e horizontal*: vertical, porque a política federal de compras públicas

(PAA/PAA Indígena) não encontra respaldo nas *capacidades logísticas municipais*; horizontal, porque os órgãos locais — Funai, Emater, SEAGRI e prefeituras — operam de forma segmentada, *sem instrumentos permanentes de cooperação*. Essa fragmentação compromete o *alcance do princípio da intersectorialidade*, previsto no Decreto nº 11.802/2023, que orienta a execução integrada do PAA (BRASIL, 2023).

5.4.2 Barreiras culturais e informacionais: a assimetria de compreensão

As entrevistas revelaram ainda uma dimensão simbólica e cognitiva das barreiras. De um lado, os burocratas percebem os indígenas como “pouco informados sobre o funcionamento do programa”; de outro, os indígenas percebem o Estado como “distante” e “pouco transparente”. Essa assimetria informacional produz um hiato de confiança, que impede a formação de parcerias estáveis.

Essa leitura é sustentada por *Ostrom (1990)*, que argumenta que a confiança e a reciprocidade são condições essenciais para o manejo coletivo de recursos e políticas. No caso em análise, a ausência de rotinas de comunicação e de capacitação intercultural reduz o espaço de confiança, restringindo a coprodução de resultados. A fala de participante P1 — “*não há pessoas que ofereçam o programa a eles*” — expressa esse déficit de mediação institucional, enquanto os relatos dos técnicos da Emater e SEAGRI revelam limitações operacionais para suprir tal lacuna.

Outro ponto relevante é o desencontro de temporalidades. O cronograma estatal de execução do PAA (publicação de chamadas, entrega de produtos e repasses financeiros) não se harmoniza com o calendário agrícola e ritual das comunidades indígenas. Essa incompatibilidade temporal cria tensões culturais e econômicas, comprometendo a previsibilidade da renda e a sustentabilidade produtiva. Como observa *Schneider et al. (2016)*, políticas de compras públicas devem *incorporar flexibilidade temporal e territorial para atender diferentes regimes produtivos e climáticos*.

As barreiras culturais em relação à linguagem também desempenham um papel significativo. Os indígenas Wari são alfabetizados na língua materna, qual seja, a língua *Txapakura* e posteriormente no português. Dessa forma, muitos

indígenas possuem dificuldades na leitura de editais, manuais e chamamentos públicos. (FUNAI/RO, 2024)

Segundo servidores da Emater e Funai, a barreira da língua oral é contornada, visto que os indígenas assimilam bem o português, todavia, reconhecem que os indígenas apresentam dificuldades na leitura e interpretação de documentos, especialmente os técnicos.

Verifica-se que essa barreira pode ser superada com suporte mais próximo dos gestores do PAA e pela Funai; pela preferência de comunicação em áudio e vídeo, ao invés de texto. Nesse sentido, as entrevistas apontaram que há um descompasso entre as políticas públicas e as práticas culturais dos indígenas, o que gera resistência e desconfiança em relação à participação no programa. Essa questão é discutida por SAMBUICHI et al., 2022, que enfatiza a importância de políticas públicas culturalmente sensíveis.

A barreira linguística no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) manifesta-se principalmente na dificuldade de compreensão de documentos técnicos, como editais e manuais, uma vez que a língua materna predominante entre os Oro Wari' é o Txapakura e a fluência em português costuma ocorrer apenas na adolescência. Essa limitação gera uma assimetria informacional e desconfiança entre os produtores e o Estado, sendo percebida por gestores como um obstáculo à autonomia administrativa indígena. Experiências com outras comunidades tradicionais, como os Asheninka (AC), Kanamari (AM) e Yanomami (AM), reforçam que o sucesso do programa depende de adaptações culturais e logísticas, como o uso de materiais bilíngues, apoio técnico de proximidade e o respeito a calendários rituais, visando superar a exclusão causada por exigências burocráticas exógenas.

Vale pontuar que o estudo identificou, indiretamente, um grupo de indígenas que não desejam produzir alimentos para o mercado externo, e por consequência, não têm interesse em participar do PAA como beneficiários fornecedores. Essa parcela da comunidade indígena é composta principalmente por *indígenas assalariados* que trabalham na *educação* (como professores e auxiliares²⁰) e na

²⁰ técnicos em educação, merendeiras etc.

saúde como *agentes indígenas de saúde* (AIS) e *agentes indígenas de saneamento* (AISAN).

Esse grupo possui renda mensal recorrente e adquire alimentos diretamente na cidade, o que pode representar uma hipótese plausível para esse desinteresse, todavia, somente estudos específicos poderão analisar melhor esse fenômeno.

5.4.3 Barreiras Técnicas

O PAA busca fortalecer a agricultura familiar (BRASIL, 2024), incentivando as *economias de pequena escala*, promovendo *circuitos curtos de produção* (ALMEIDA et al., 2020, Araújo e Kubo, 2017). Todavia, para que a produção indígena seja expandida em quantidade e qualidade, o implemento de suporte técnico é imprescindível. As entrevistas com os servidores da EMATER e indígenas ressaltaram que o aumento da produção para atender a demanda para o PAA exige o manejo adequado do solo com técnicas de correção da acidez do solo, preparo e irrigação, por exemplo. Nesses casos, segundo os extensionistas da Emater para correta correção do solo, se faz necessário coletas de amostras para análises químicas e biológicas; a qual deve ser integrada aos conhecimentos tradicionais para seleção de áreas que sabidamente são adequadas para determinada cultura, como a macaxeira, por exemplo. Essas técnicas não são de domínio dos povos indígenas. Vale ressaltar que o manejo do solo deve priorizar o plantio em áreas já degradadas (capoeiras) para o plantio, buscando uma produção mais sustentável, uma prática já realizada pelos Wari'. Na literatura, encontramos o "Plantio Direto na Capoeira" que é uma técnica desenvolvida por autores como Osvaldo Ryohe Kato que substitui a queimada pelo corte e trituração da vegetação de pousio, criando uma cobertura morta para o plantio direto. A técnica busca reduzir o impacto ambiental da agricultura de corte e queima, promovendo a sustentabilidade ao conservar nutrientes do solo e viabilizar o acúmulo de bioelementos. Nesse ponto, verifica-se a necessidade que órgãos como a EMATER-RO, SENAR-RO, auxiliem as comunidades indígenas durante toda cadeia produtiva.

Ante o exposto, verifica-se que comunidades indígenas enfrentam desafios significativos, incluindo a falta de infraestrutura adequada, dificuldades de transporte e acesso limitado a mercados (CONAB, 2018). Essas barreiras afetam a capacidade dos agricultores indígenas de se beneficiar plenamente do PAA, destacando a necessidade de políticas específicas e adaptadas às suas necessidades (IPEA, 2023).

5.4.4 Oportunidades emergentes e práticas de governança participativa

Apesar das limitações estruturais, o estudo identificou *múltiplas oportunidades* para a consolidação de uma governança mais inclusiva e adaptada ao contexto indígena. Os entrevistados mencionaram de forma recorrente a necessidade de:

- (i) ampliar o diálogo interinstitucional entre Funai, Emater, SEAGRI e prefeituras;
- (ii) criar *estruturas de armazenamento e transporte* em aldeias com maior capacidade produtiva;
- (iii) realizar *oficinas periódicas de capacitação e divulgação do PAA*;
- (iv) simplificar procedimentos de adesão e prestação de contas; e
- (v) instituir comitês locais *de acompanhamento e monitoramento* do PAA Indígena.

Essas recomendações indicam um movimento em direção a *mecanismos de governança colaborativa*, nos moldes descritos por Ansell e Gash (2008), nos quais a coprodução de políticas depende do diálogo contínuo e da construção de confiança entre Estado e comunidades. A constituição de fóruns locais de decisão, com representação indígena paritária, poderia funcionar como instância de pactuação de metas, cronogramas e critérios de compra, aproximando a gestão do PAA de uma abordagem *participativa e territorializada*.

Além disso, as entrevistas demonstraram disposição institucional para adotar tais mecanismos. Agentes públicos relataram experiências positivas de *uso de tecnologias simples*, como grupos de WhatsApp e reuniões interinstitucionais, para acelerar a comunicação. Embora rudimentares, essas estratégias representam o

embrião de uma *infraestrutura social de governança* (Ostrom, 1990), capaz de promover aprendizado coletivo e reduzir os custos de transação administrativa.

5.4.5 Convergências analíticas: PAA, governança e identidade

A integração dos dados evidencia uma convergência entre as percepções dos produtores e dos burocratas: ambos reconhecem que o PAA é *uma política pública com elevado potencial de inclusão produtiva*, mas subaproveitada em função de falhas de implementação. Essa convergência reforça a importância de fortalecer *mecanismos de governança participativa*, nos quais os próprios indígenas participem da formulação de soluções logísticas, normativas e financeiras.

O caso Wari', nesse sentido, não é apenas ilustrativo, mas *paradigmático*: representa um território em que coexistem vulnerabilidades estruturais (pressão territorial, mudanças culturais e escassez de infraestrutura) e uma crescente disposição interna de ampliar a participação no mercado. Essa disposição foi expressa por ambos os entrevistados indígenas, que relacionaram a participação no PAA com *melhoria de renda e reconhecimento comunitário*, e pelos gestores públicos, que percebem nas comunidades “grande potencial produtivo ainda não explorado”.

Do ponto de vista teórico, esses resultados confirmam a relevância de adotar o modelo de *estudos de caso de governança adaptativa* (YIN, 2015; STAKE, 1995), pois permitem compreender como políticas públicas podem ser ajustadas a contextos locais sem perder coerência institucional. A abordagem proposta por esta pesquisa — que combina análise empírica, mapeamento de barreiras e proposição de mecanismos de cogestão — contribui para o debate sobre *inclusão de povos indígenas em programas socioeconômicos* sob uma perspectiva de autodeterminação e participação ativa (BRASIL, 2022; IPEA, 2023).

5.5 Governança Participativa e Propostas de Aprimoramento do PAA Indígena

A análise integrada das entrevistas com os produtores Oro Wari' e com os burocratas da execução do PAA em Rondônia revelou que a eficácia da política depende, em grande medida, da *governança participativa* que a sustenta. O termo,

conforme *Ansell e Gash (2008)*, refere-se a arranjos institucionais em que Estado e sociedade cooperam horizontalmente, compartilhando informações, decisões e responsabilidades. No caso do *PAA Indígena*, essa abordagem é essencial, pois o desenho tradicional da política pública — centrado em rotinas administrativas e fluxos lineares — mostra-se insuficiente para responder às especificidades socioculturais e territoriais dos povos indígenas.

5.5.1 A governança participativa como condição para a efetividade

O funcionamento do PAA Indígena no território Wari' evidencia a coexistência de *duas lógicas institucionais*: a *burocrática*, que privilegia a padronização, e a *comunitária*, que valoriza o consenso e a reciprocidade. A conciliação dessas lógicas requer *mecanismos de governança adaptativos* (OSTROM, 1990), que permitam decisões flexíveis, baseadas em confiança e diálogo.

As entrevistas com agentes da Emater e da SEAGRI mostraram que há espaço para construção de *fóruns locais de decisão*, compostos por representantes das aldeias, da Funai, das prefeituras e dos órgãos de assistência técnica. Tais fóruns poderiam funcionar como *instâncias deliberativas de cogestão*, responsáveis por definir calendários de entrega, metas produtivas, critérios de seleção de beneficiários e prioridades de investimento. Essa estrutura estaria em consonância com as diretrizes da *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)* (BRASIL, 2012), que propõe a gestão participativa e o protagonismo indígena na formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo com *Ostrom (1990)*, a coprodução de políticas públicas depende da criação de *regras de uso e deliberação reconhecidas pelos atores locais*, que garantam previsibilidade e legitimidade. No caso do PAA Indígena, isso significa substituir a lógica da consulta episódica pela prática da *participação continuada*, de modo que as comunidades possam não apenas ser informadas, mas também deliberar sobre a execução e os ajustes do programa.

5.5.2 Propostas de aprimoramento institucional e operacional

A partir dos dados empíricos e do referencial teórico, é possível sistematizar *propostas de aprimoramento* em três dimensões complementares: *institucional, operacional e normativa*.

a) Dimensão institucional: criação de instâncias territoriais de governança

A primeira proposta consiste na *institucionalização de comitês locais de acompanhamento do PAA Indígena*, com representação paritária entre indígenas e órgãos públicos. Esses comitês atuariam como *espaços de pactuação e resolução* de conflitos, nos moldes sugeridos por Ansell e Gash (2008). O objetivo é evitar a fragmentação das ações e garantir que as decisões sobre compras, prazos e beneficiários reflitam o consenso das aldeias envolvidas.

Essas instâncias poderiam integrar-se às Unidades Técnico Locais (UTLs) da Funai, fortalecendo a descentralização administrativa prevista pelo Regimento Interno da Funai (Portaria nº 666/2017).²¹ Tal integração também reduziria a sobreposição de papéis entre Funai, Emater, SEAGRI e municípios, criando uma linha de coordenação permanente e compartilhada.

b) Dimensão operacional: adaptação logística e capacitação intercultural

No plano operacional, propõe-se a criação de rotas de escoamento regulares e pontos de coleta nas aldeias-polo, permitindo que a logística de entrega não dependa exclusivamente de deslocamentos autônomos dos produtores. A implementação dessas rotas pode ser feita por meio de convênios entre a Funai, as prefeituras e a Emater, priorizando o uso de barcos, caminhonetes e câmaras frias móveis, conforme a realidade geográfica do sudoeste amazônico.

Paralelamente, é fundamental desenvolver *programas de capacitação intercultural* destinados tanto a produtores indígenas quanto a agentes públicos. As entrevistas indicaram que a ausência de compreensão mútua — sobre regras

²¹ Considerando que a FUNAI passou por uma significativa reestruturação em agosto de 2025, oficializada pelo Decreto nº 12.581, de 6 de agosto de 2025, que entrou em vigor em setembro de 2025, foi instituído Grupo de Trabalho em 2024 para elaborar uma nova proposta de estrutura organizacional e, consequentemente, um novo Regimento Interno.

administrativas, prazos e rituais comunitários — é uma das principais causas de falhas na execução. Assim, oficinas bilíngues e materiais em português e Txapakura podem reduzir a assimetria informacional e fortalecer a autonomia dos produtores na interlocução com os órgãos responsáveis pela política.

c) Dimensão normativa: simplificação documental e financiamento inclusivo

Outro eixo de aprimoramento refere-se à necessidade de *simplificação documental*. As exigências de CAF, notas fiscais e certidões são frequentemente incompatíveis com as realidades administrativas das aldeias. A legislação poderia prever *modelos simplificados de nota de produtor indígena*, com base em associações comunitárias reconhecidas pela Funai, viabilizando o acesso coletivo ao programa. Essa proposta dialoga com experiências exitosas observadas em estados como Amazonas e Acre, que adotaram o *modelo de cooperativas indígenas mistas* (IPEA, 2023).

No campo financeiro, recomenda-se a criação de *linhas específicas de crédito e fomento* voltadas ao PAA Indígena, articuladas com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf-Indígena). Essa integração permitiria continuidade das atividades produtivas e redução da dependência de repasses irregulares. Conforme *Sabatier e Jenkins-Smith* (1993), a continuidade de recursos e incentivos é condição indispensável para consolidar coalizões de implementação duradouras.

5.5.3 A governança como instrumento de autodeterminação e identidade

O fortalecimento da governança participativa no PAA Indígena tem também uma dimensão *sociopolítica*: representa um passo em direção à *autodeterminação dos povos indígenas* e ao reconhecimento de seus modos próprios de produzir e decidir. No caso Wari', a identidade produtiva — expressa na autodenominação “produtor rural Wari” — mostra que a participação no PAA não é apenas um meio de renda, mas também uma forma de afirmação cultural.

A criação de comitês locais, capacitações interculturais e instrumentos normativos adaptados permitirá que os Wari' participem do programa como sujeitos

políticos plenos, não como beneficiários passivos. Essa perspectiva está alinhada ao Protocolo Komi Memem (2022), que estabelece que qualquer ação estatal em território indígena deve respeitar os processos de decisão próprios e garantir a consulta livre, prévia e informada.

Assim, a governança participativa proposta nesta pesquisa não se limita a corrigir falhas administrativas, mas busca *reconfigurar a relação entre Estado e comunidades*, substituindo a lógica vertical da execução por uma dinâmica horizontal de coprodução. Esse redesenho institucional permitiria que políticas como o PAA se tornassem instrumentos de desenvolvimento endógeno, culturalmente enraizados e sustentáveis.

O caso do PAA no território Wari' demonstra que o sucesso de uma política pública não depende apenas de recursos financeiros, mas sobretudo da *capacidade de governar* com e não apenas sobre os destinatários. O modelo de governança participativa aqui proposto articula-se ao referencial da governança adaptativa (OSTROM, 1990) e da implementação interativa (HILL; HUPE, 2002), *propondo arranjos colaborativos, descentralizados e interculturais*.

Ao incorporar a voz dos indígenas e dos burocratas locais, o estudo contribui para repensar o PAA como um espaço de exercício de cidadania e de fortalecimento das capacidades locais, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade, da igualdade material e da valorização da diversidade cultural (BRASIL, 1988). A experiência Wari' evidencia que políticas inclusivas exigem *governos cooperativos, práticas sensíveis ao território e aprendizado institucional contínuo*.

6. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

As propostas e recomendações aqui apresentadas têm como base os resultados empíricos obtidos nas entrevistas com produtores indígenas e burocratas, bem como a análise documental e teórica realizada ao longo do estudo. Tais proposições visam fortalecer a efetividade e a inclusão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) entre os povos indígenas, em especial no território Wari' (Igarapé Lage, Rondônia), contribuindo para a construção de uma governança participativa (ANSELL; GASH, 2008) e para o fortalecimento da *autodeterminação e protagonismo indígena* (OSTROM, 1990; BRASIL, 2012).

As recomendações foram sistematizadas em eixos temáticos que dialogam diretamente com as barreiras identificadas nos capítulos anteriores — informacionais, logísticas, burocráticas, econômicas, institucionais e culturais —, buscando orientar políticas públicas mais sensíveis às especificidades locais.

Para fins de sistematização, as recomendações são apresentadas em três níveis complementares. No primeiro, relativo ao PAA em âmbito geral, situam-se medidas de simplificação procedimental, interoperabilidade cadastral, previsibilidade de pagamentos e produção de indicadores de desempenho. No segundo, referente ao PAA Indígena, concentram-se providências de implementação intercultural, participação dos povos indígenas, assistência técnica territorializada e apoio logístico adequado às especificidades dos territórios. No terceiro, correspondente à Terra Indígena Igarapé Lage, encontram-se medidas operacionais de coordenação local, planejamento produtivo, organização de rotas de coleta, comunicação bilíngue e acompanhamento permanente dos produtores. Essa distinção evita sobrepor competências e permite vincular cada proposta ao nível decisório responsável por sua execução.

6.1 Recomendações gerais e transversais para o PAA

6.1.1 Capacitação, informação e divulgação

Conforme demonstrado na Seção 5.2, o estudo revelou uma lacuna informativa significativa: cerca de 50% dos produtores indígenas da Terra Indígena Igarapé Lage *nunca ouviram falar do PAA*. Paralelamente, constatou-se que parte expressiva dos servidores municipais e da Funai *não domina plenamente os fluxos e procedimentos do programa*, o que compromete a mediação institucional e a observância das especificidades culturais das comunidades.

É, portanto, essencial a implantação de *programas contínuos de capacitação técnica e intercultural* tanto para agricultores indígenas quanto para os servidores públicos envolvidos na execução do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas formações devem contemplar *gestão administrativa, técnicas agroecológicas, legislação aplicável e instrumentos de governança*, sempre com respeito às práticas tradicionais e aos sistemas de conhecimento locais (IPEA, 2009; SILVA et al., 2020).

Propõe-se, assim, que os órgãos gestores (MDS, Conab, Funai e SEAGRI) promovam oficinas de capacitação bilíngue, com material educativo em português e na língua Txapakura, e que realizem campanhas de divulgação culturalmente adaptadas, fortalecendo a informação como instrumento de autonomia. Essa medida contribui, simultaneamente, para superar as barreiras culturais — ao aproximar o programa da realidade indígena — e as barreiras técnicas, ao nivelar o conhecimento entre servidores e comunidades.

Dessa forma, com o objetivo de facilitar a divulgação do programa, elaborou-se, como produto desta pesquisa, um infográfico com o passo a passo de acesso ao PAA Indígena (Anexo 2). O material foi construído a partir de análise pormenorizada das etapas operacionais do programa e do último edital disponível, publicado em dezembro de 2024. O infográfico será, ainda, traduzido para a língua Txapakura.

6.1.2 Infraestrutura e transporte

A carência de infraestrutura de transporte é uma das barreiras mais críticas para o acesso dos povos indígenas aos mercados institucionais. A dificuldade de escoar a produção devido às estradas precárias e à ausência de veículos adequados gera perdas e inviabiliza a regularidade das entregas (SILVA; KUHN, 2019; SCHNEIDER et al., 2016).

Recomenda-se que a Funai, em parceria com as prefeituras, elabore *projetos de etnodesenvolvimento* que contemplem *soluções logísticas comunitárias*, incluindo a manutenção de estradas vicinais, a construção de pequenos armazéns e a aquisição de *embarcações e caminhonetes adaptadas* para o transporte de alimentos.

No caso da Coordenação Regional de Guajará-Mirim (CR-GJM), observou-se que já existem iniciativas pontuais, como o *uso de viaturas 4x4* e a *reforma de uma balsa para escoamento fluvial*, que devem ser ampliadas e integradas a uma estratégia permanente de logística territorializada.

Essas medidas fortaleceriam não apenas o PAA, mas também outros programas associados, como o PNAE e o PAA Indígena, promovendo *autonomia e segurança alimentar comunitária*.

6.1.3 Simplificação procedimental e apoio documental

A complexidade dos processos administrativos constitui uma das principais causas da baixa adesão indígena ao PAA. A emissão de *CAF (Cadastro da Agricultura Familiar)*, notas fiscais e certidões muitas vezes ultrapassa as capacidades técnico-administrativas das aldeias, resultando em exclusão involuntária (EMATER/RO, 2024).

Para reverter esse quadro, recomenda-se simplificar os procedimentos nos limites permitidos pela legislação e assegurar acompanhamento técnico às comunidades durante a habilitação. No PNAE, orientações do FNDE admitem soluções documentais diferenciadas para povos indígenas e outras comunidades

tradicionais, inclusive com uso do Número de Identificação Social em situações previstas. Essa experiência constitui referência para avaliar, no âmbito normativo próprio do PAA, mecanismos de identificação e habilitação mais acessíveis, sem afastar os controles legalmente exigidos.

Além disso, destaca-se a relevância do arranjo denominado PAA Indígena, fortalecido a partir de 2023 com o propósito de ampliar e adequar a implementação do programa às realidades culturais e territoriais indígenas. A manutenção e o fortalecimento desse arranjo de implementação representam passos fundamentais para a democratização do acesso às políticas de compras públicas.

6.1.4 Apoio financeiro e crédito

A limitação de acesso ao crédito e aos insumos agrícolas é outro obstáculo recorrente, especialmente nas comunidades mais isoladas. A criação de *linhas de crédito específicas* para agricultores indígenas é, portanto, essencial para promover a inclusão financeira e a sustentabilidade produtiva (SILVA et al., 2010; SILVA et al., 2019).

O fortalecimento do *Pronaf Indígena* desponta como medida prioritária, devendo contemplar *juros reduzidos, prazos diferenciados e garantias flexíveis*. O Ministério dos Povos Indígenas (MPI) pode atuar como articulador interministerial, lançando editais de crédito e fomento produtivo voltados às associações indígenas, acompanhados de *campanhas de orientação e capacitação* (conforme a recomendação apresentada na Seção 6.1.1).

Esse modelo de apoio econômico deve priorizar a valorização das cadeias produtivas locais — banana, café, castanha, mandioca, entre outras —, conectando o crédito às práticas culturais e às vocações territoriais identificadas durante a pesquisa.

Vale pontuar que o conceito de vocação territorial (ou governança territorial) na dissertação refere-se aos arranjos institucionais e processos decisórios que coordenam o desenvolvimento dentro de um espaço geográfico específico,

fundamentando-se na gestão compartilhada, na subsidiariedade e no fortalecimento das autoridades locais. No caso do povo Oro Wari', essa vocação articula o manejo ambiental e a memória coletiva a uma "infraestrutura institucional" de regras comunitárias que regem o uso comum da terra. A relação com o PAA estabelece que a política pública não deve ser apenas uma "adesão" a normas externas, mas sim uma ferramenta de cogestão territorial. Isso implica que o desenho operacional do programa — incluindo calendários, produtos e logística — deve ser pactuado de forma a respeitar as territorialidades específicas e os protocolos de consulta locais, transformando o PAA em um instrumento que reforça a autonomia e a segurança alimentar dentro do próprio território indígena.

Economicamente, a falta de acesso a crédito, recursos financeiros e mercado para venda dos produtos limita a capacidade dos indígenas de investir na produção agrícola. As entrevistas indicaram que muitos fornecedores indígenas não têm acesso a linhas de crédito que poderiam facilitar a compra de insumos e equipamentos necessários para aumentar a produção e atender às demandas do PAA (FUNAI/RO, 2024). Esta situação é refletida nos estudos de Graziano da Silva (2014)²², que destacam a necessidade de maior apoio financeiro para agricultores familiares.

Essa barreira está diretamente associada à falta de apoio técnico e deficiência na promoção e divulgação de programas existentes. Também está relacionada a barreira logística, visto que muitos indígenas não possuem meios de escoar sua produção para os mercados. Durante as entrevistas realizadas no período da pesquisa, informou-se que apenas uma produtora indígena de Guajará-Mirim havia sido contemplada pelo programa “Plante Mais”, destinado ao fornecimento de mudas de cacau e café. Reforçando essa ideia, somente pode receber suporte desses programas, indígenas previamente cadastrados no CAF.

6.1.5 Fortalecimento da coordenação interinstitucional

A superação das barreiras estruturais exige *cooperação interinstitucional* contínua entre comunidades indígenas, órgãos públicos e organizações da

²² PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

sociedade civil. A literatura reconhece que as *parcerias horizontais* são fundamentais para a sustentabilidade de programas de desenvolvimento rural (SPAROVEK et al., 2007; FUNAI/RO, 2024).

Nesse sentido, recomenda-se:

- (i) o *fortalecimento de associações e cooperativas indígenas* como unidades de governança econômica e social;
- (ii) a ampliação de convênios entre *Funai, Emater, SEAGRI, Conab, Ibama, prefeituras e ONGs*; e
- (iii) a criação de *redes de cooperação territorializadas*, capazes de articular logística, formação, crédito e comercialização.

As associações indígenas desempenham papel central ao promover a *gestão coletiva dos recursos naturais* e integrar práticas tradicionais com estratégias modernas de mercado. O fortalecimento dessas entidades reforça a *autonomia comunitária*, melhora a *segurança alimentar* e contribui para a *preservação ambiental e cultural* — fundamentos da abordagem de *etnodesenvolvimento sustentável* defendida pela Funai (2024) e por Diegues (2001).

6.2 Recomendações específicas para o PAA Indígena

A formulação de políticas públicas inclusivas deve respeitar os *modos próprios de organização e decisão* das comunidades indígenas, conforme estabelecem a Constituição Federal de 1988, a Convenção nº 169 da OIT e o Protocolo Komi Memem (2022).

É fundamental que os povos indígenas participem *desde a concepção até a execução* das políticas que lhes dizem respeito, por meio de *comitês consultivos e fóruns deliberativos*. Essa participação ativa garante que as medidas adotadas reflitam as demandas e os valores culturais das comunidades (IPEA, 2023; BRASIL, 2023).

A consulta livre, prévia e informada constitui condição de legitimidade das medidas administrativas que afetem diretamente os povos indígenas, conforme a Convenção nº 169 da OIT e os protocolos próprios de consulta. No contexto do PAA, procedimentos culturalmente adequados de diálogo e deliberação podem contribuir

para adaptar a implementação às necessidades locais e ampliar sua legitimidade e efetividade.

6.3 Recomendações para o Território Indígena Igarapé Lage

Inspirando-se em experiências exitosas como o *Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA)* das Terras Indígenas do Alto e Médio Rio Negro, propõe-se a consolidação de um *modelo participativo de implementação do PAA* no território Wari', baseado em cinco diretrizes:

1. *Simplificação cadastral – avaliação, pelos órgãos competentes, de procedimentos diferenciados de identificação e habilitação, com apoio da Funai e respeito aos requisitos legais;*
2. *Comprovação alternativa de produção – uso de registros fotográficos, atas comunitárias e listas de entrega;*
3. *Criação de centros comunitários de logística e armazenamento – aproveitando as estruturas existentes nas aldeias-polo;*
4. *Integração com programas alimentares locais – priorização dos produtos indígenas na merenda escolar e nas compras públicas municipais;*
5. *Valorização cultural e mercadológica dos produtos regionais – incentivo a selos de origem e feiras territoriais.*

Recomenda-se coordenação por *reuniões periódicas* entre CR-GJM, EMATER, Conab, prefeituras e lideranças Wari', articuladas aos conselhos de SAN, e sempre observando o *Protocolo Komi Memem* (consultas por aldeia, inclusão de mulheres, jovens e anciãos, uso da língua quando aplicável). A reinstalação do CONSEA nacional por Decreto nº 11.405/2023 reforça a diretriz de participação.

Essas medidas convergem com a proposta de *governança colaborativa territorializada*, que reconhece os indígenas como coprodutores das políticas públicas (OSTROM, 1990; ANSELL; GASH, 2008). O PAA, nesse formato, deixa de ser apenas um programa de compras e se transforma em *instrumento de fortalecimento da economia comunitária, da segurança alimentar e da autonomia dos povos indígenas*.

As recomendações apresentadas neste capítulo sintetizam o conjunto das evidências empíricas e reflexões teóricas construídas ao longo da pesquisa. A análise dos mecanismos de acesso e participação dos povos indígenas, especialmente do povo Wari' no território Igarapé Lage, demonstra que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) — e, mais recentemente, o PAA Indígena — possuem alto potencial inclusivo, mas sua efetividade depende de ajustes estruturais, operacionais e normativos orientados pela lógica da governança participativa (ANSELL; GASH, 2008; OSTROM, 1990).

Os resultados indicam que as barreiras de acesso — informacionais, logísticas, burocráticas, econômicas e culturais — são interdependentes e que sua superação exige ações coordenadas entre diferentes níveis de governo e instituições (Funai, Emater, SEAGRI, Conab, prefeituras e associações indígenas). Assim, o eixo central das proposições é a integração de políticas públicas de inclusão produtiva com práticas de gestão territorial e participação comunitária, conforme previsto na *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI)* (BRASIL, 2012).

As medidas propostas podem ser organizadas em cinco eixos estratégicos de aprimoramento:

1. *Eixo informacional e formativo* – Criação de programas contínuos de capacitação bilíngue e campanhas de divulgação culturalmente adaptadas, que fortaleçam o protagonismo indígena e reduzam assimetrias cognitivas entre burocratas e produtores (IPEA, 2009; SILVA et al., 2020).
2. *Eixo logístico e infraestrutural* – Implantação de rotas de escoamento, centros comunitários de armazenamento e aquisição de meios de transporte adequados à realidade territorial, integrando soluções rodoviárias e fluviais (SCHNEIDER et al., 2016; SILVA; KUHN, 2019).
3. *Eixo burocrático e normativo* – Simplificação dos procedimentos administrativos, institucionalização do uso do NIS em substituição ao CAF, e consolidação de procedimentos específicos e permanentes para povos

indígenas no âmbito do PAA. Cadastramento da FUNAI na rede CAF, visando a facilitação da emissão do documento, conforme sugerido no item 2.1.3 (FNDE, 2023; BRASIL, 2023).

4. *Eixo econômico e financeiro* – Expansão do Pronaf Indígena e criação de editais de crédito diferenciados, articulando fomento à produção com planejamento de vocações territoriais e cadeias sustentáveis (SILVA et al., 2019; MPI, 2024).
5. *Eixo institucional e participativo* – Formação de comitês locais de governança e fortalecimento das associações e cooperativas indígenas, integrando mecanismos de consulta prévia, livre e informada, conforme a Convenção nº 169 da OIT e o Protocolo Komi Memem (2022).

Esses eixos convergem para a construção de um *modelo de governança colaborativa territorializada*, no qual o PAA se consolida como política pública coproduzida entre Estado e comunidades, articulando inclusão produtiva, soberania alimentar e valorização cultural.

No caso específico do território Wari', as entrevistas evidenciam uma disposição comunitária em ampliar a inserção econômica sem abrir mão da identidade e da autodeterminação. Essa característica reforça a importância de programas estatais que *reconheçam os saberes locais como ativos de desenvolvimento*, e não como obstáculos administrativos.

Portanto, a efetividade do PAA Indígena depende menos de ajustes pontuais e mais de uma *mudança de paradigma* na gestão pública: da visão centralizadora e normativa para uma abordagem *participativa, dialógica e intercultural*, coerente com os princípios constitucionais da diversidade e da justiça social (BRASIL, 1988)

6.4 Matriz de ação e governança para o PAA Indígena

Tabela 14. Matriz de ação e governança para o PAA Indígena

Rotina Crítica Abordada	Recomendação de Ação Específica	Ator(es) Responsável(eis) (Governança)	Prazo Estimado	Indicador de Sucesso Esperado
Informacional	Elaborar material didático simplificado e bilíngue (Português/Txapakura') sobre o PAA, focado em direitos e deveres.	FUNAI/EMATER/SE AGRI/SI-RO/Secretaria de Desenvolvimento Locais/Lideranças	Curto (6 meses)	Aumento do número e da proporção de produtores que relatam compreender as regras do PAA, aferidos antes e depois das ações formativas.
Burocrático-Legal	Simplificar o preenchimento de formulários de DAP/PAA, permitindo a substituição de documentos por atas comunitárias/declarações da FUNAI para itens não obrigatórios.	CONAB/SESAN/FUNAI/EMATER/SEAGRI	Médio (12 meses)	Redução do tempo médio de habilitação de novos produtores, em comparação com o período anterior à simplificação.
Logística/Estrutural	Propor convênio para fornecimento de veículo com carroceria, inclusive frigorífica para escoamento da produção na TI Igarapé Lage.	Governo Federal (MMA/MDA)/CONAB/SESAN/FUNAI/SIRO, Prefeituras locais	Longo (24 meses)	Redução das perdas logísticas e ampliação da coleta de produtos perecíveis, aferidas pelos registros de entrega.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa examinou em que medida os produtores Oro Wari', do Território Indígena Igarapé Lage (RO), enfrentam barreiras e encontram oportunidades para acessar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e de que modo arranjos de governança podem ampliar sua participação.

O estudo demonstrou que a efetiva inserção dos produtores Wari' no PAA depende menos da criação de novos instrumentos e mais da estabilização de rotinas críticas de implementação (habilitação fiscal e financeira, logística de escoamento e previsibilidade de pagamento) em arranjos de coordenação intersetorial e participativa (OSTROM, 1990). Os dados obtidos por meio de entrevistas e análise documental permitiram reconstruir o ciclo local de implementação do programa, revelando o encadeamento de barreiras informativas, burocrático-legais, logísticas, culturais e econômicas. Essas barreiras são coerentes com a literatura clássica sobre o papel dos formalismos administrativos na exclusão de públicos vulneráveis (WEBER, 1947) e com estudos contemporâneos sobre fricções entre modos tradicionais de produção e exigências mercadológicas (SCHNEIDER et al., 2016).

Tal conjunto de constrangimentos explica a distância observada entre cobertura potencial e cobertura real: muitos produtores conseguem habilitar-se formalmente, mas não convertem a habilitação em participação efetiva devido a gargalos “pós-habilitação”, sobretudo em transporte, armazenamento e fluxo de informações.

Por outro lado, a pesquisa também evidenciou oportunidades robustas e benefícios concretos associados ao PAA no território, entre os quais se destacam: geração de renda e melhoria das condições de vida (FUNAI/RO, 2024), fortalecimento da segurança alimentar nas aldeias e nas populações urbanas destinatárias das doações, além da valorização de economias de pequena escala por meio de circuitos curtos de comercialização (ARAÚJO; KUBO, 2017; ALMEIDA et al., 2020).

Esses efeitos são potencializados quando se consolidam redes de cooperação interinstitucional entre produtores, Funai, Emater/RO e as prefeituras de

Nova Mamoré e Guajará-Mirim, gerando ganhos de coordenação, assistência técnica e troca de saberes (PREFEITURA DE NOVA MAMORÉ, 2024; SPAROVEK et al., 2007).

Nesse contexto, ressalta-se o papel estruturante da Funai, cuja presença territorial, capacidade de mediação intercultural e apoio logístico — mediante o uso de barcos, viaturas 4x4 e caminhões — configuram fatores condicionantes da efetividade do PAA em contextos indígenas. A Funai se destaca não apenas como órgão complementar, mas sobretudo como instituição mediadora e articuladora, indispensável à difusão de informação qualificada, à remoção de barreiras operacionais e à garantia de adequação cultural na execução cotidiana do programa.

No plano normativo, o ambiente institucional oferece oportunidades para ampliar a participação indígena. Desde 1º de janeiro de 2026, pelo menos 45% dos recursos transferidos pelo FNDE ao Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser destinados à aquisição direta de alimentos da agricultura familiar, com prioridade para comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2025). Somado ao redesenho do PAA pela Lei nº 14.628/2023, esse marco pode favorecer a inclusão produtiva, desde que acompanhado por capacidade de implementação e apoio territorial.

Contudo, a pesquisa confirma que avanços legislativos, isoladamente, não garantem resultados. A efetividade do PAA depende de capacidade de implementação, simplificação procedimental e presença institucional em campo, dimensões nas quais a Funai desponta como agente-chave para coordenar atores, ajustar rotinas e viabilizar a etapa final da entrega ou soluções de última milha²³ (SPAROVEK et al., 2007; SCHNEIDER et al., 2016).

As recomendações decorrentes desses achados foram sistematizadas no Capítulo 6, nos níveis geral do PAA, específico do PAA Indígena e territorial do caso Igarapé Lage. Em conjunto, elas procuram converter os resultados empíricos em

²³ Do inglês “last mile delivery”, refere-se aos desafios e estratégias finais para fazer com que a política pública chegue efetivamente ao seu destinatário no ponto mais remoto.

medidas de informação, documentação, assistência técnica, logística e coordenação, sem substituir a necessidade de pactuação com as comunidades.

Reconhecem-se, contudo, limitações metodológicas do estudo:

- (a) a diversidade cultural entre povos e territórios restringe generalizações amplas;
- (b) a amostra tende a representar produtores já engajados em circuitos de comercialização, podendo sub-representar razões de não participação; e
- (c) a mensuração de efeitos sobre renda, segurança alimentar e organização produtiva carece de séries temporais e bases administrativas integradas (SILVA et al., 2020).

Essas limitações, longe de fragilizar o estudo, orientam novas agendas de pesquisa:

- i)* investigar determinantes da não participação (custos de oportunidade, riscos percebidos e governança intracomunitária);
- ii)* realizar avaliações quase experimentais sobre microinfraestruturas logísticas e rotinas administrativas;
- iii)* construir painéis de indicadores com monitoramento participativo, acompanhando cobertura real, prazos de pagamento e adequação cultural das doações;
- iv)* etnografar comitês territoriais para identificar mecanismos replicáveis de coordenação;
- v)* e aprofundar estudos sobre cadeias de valor da sociobiodiversidade, com foco em pós-colheita, padronização de qualidade e logística fina (SCHNEIDER et al., 2016; ALMEIDA et al., 2020).

A articulação entre os achados empíricos e o referencial teórico permite compreender as barreiras identificadas como elos interdependentes de uma mesma cadeia de implementação. Na perspectiva de Pressman e Wildavsky, a multiplicidade

de decisões e atores amplia os pontos de possível interrupção da política; em Ostrom, a ausência de regras ajustadas ao contexto local e de mecanismos estáveis de ação coletiva eleva os custos de coordenação; e, em Ansell e Gash, a cooperação somente produz resultados quando há diálogo, confiança e capacidade institucional para sustentar compromissos compartilhados. Assim, as oportunidades observadas não decorrem apenas da existência formal do PAA, mas da capacidade de a governança interinstitucional converter mediação, assistência técnica e logística em acesso continuado ao programa.

Em síntese, os resultados empíricos e o arcabouço teórico convergem para uma constatação central: quando a Funai exerce plenamente suas funções de mediação, logística e coordenação, e quando os atores locais estabilizam rotinas críticas de informação, documentação e pagamento, o PAA transforma cobertura potencial em cobertura real.

Nessas condições, o programa cumpre sua promessa original de promover geração de renda, segurança alimentar e autonomia produtiva, integrando produção e consumo por meio de circuitos curtos e socialmente enraizados (ARAÚJO; KUBO, 2017; ALMEIDA et al., 2020).

O caminho futuro, portanto, é consolidar presença institucional em campo, simplificar o que é complexo sem sacrificar a integridade do programa e fortalecer a governança cooperativa orientada por evidências, tendo a Funai como eixo articulador.

Essa é a base para que o PAA evolua para uma política intercultural e duradoura, capaz de alinhar eficiência administrativa e justiça social, reafirmando o direito dos povos indígenas à autodeterminação produtiva e alimentar (núcleo ético e político do desenvolvimento sustentável no Brasil).

REFERÊNCIAS

1º ENCONTRO NACIONAL DO PAA INDÍGENA. Material coletado pelo autor durante a cerimônia de abertura e palestras. Brasília, DF, 13 maio de 2025.

ALBERT, Bruce. **A experiência Kaiapó: políticas públicas e povos indígenas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ISA, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, Ana Flávia C. S. de et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020. (Big Push para a Sustentabilidade – Brasil, Caso 92). Disponível em: <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso92-OProgramadeAquisicaodeAlimentos.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2024.

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e segurança alimentar**. São Paulo: Edusp, 2004.

ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, 2011. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2011/07/Altieri-and-Toledo-JPS-38.3-2011.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

AQUINO, J. R. de; SCHNEIDER, S. 12 anos da política de crédito do Pronaf no Brasil (1996–2008): uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, p. 309–347, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/download/3285/1555>. Acesso em: 10 ago. 2025.

ARAUJO, Maria de Lourdes Lopes de; KUBO, Rumi Regina. **Segurança alimentar e nutricional e povos indígenas: a experiência dos Asheninkas do Alto Rio Envira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 38, n. 132, p. 195-210, jan./jun. 2017.

BACCINI, A. et al. Estimated carbon dioxide emissions from tropical deforestation improved by carbon-density maps. **Nature Climate Change**, v. 2, p. 182-185, 2012. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/nclimate1354>> . Acesso em: 6 set. 2025.

BANIWA, G. **Uma experiência que poderia dar certo. Povos Indígenas no Brasil.** Instituto Socioambiental, jan. 2006. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Uma_experi%C3%Aancia_que_poderia_dar_certo. Acesso em: 11 ago. 2025.

BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law.** Cambridge (MA): MIT Press, 1977. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu/9780262520492/the-implementation-game>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, A. R.; SOARES, A. O. C.; MAGALHÃES, A. M.; SILVA, L. B. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade leite. **Cadernos de Estudos, Brasília**, n. 13, p. 127-133, 2010.

BEZERRA, L.; SOBREIRA, V. Cortes no PAA: agricultores perdem produção... Recife, 13 ago. 2021. Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/13/cortes-no-paa-agricultores-perdem-producao-enquanto-familias-passam-fome-em-pernambuco/>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** *Lua Nova*, n. 45, p. 49–95, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. ([Planalto](#))

_____. Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. ([Planalto](#))

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Modalidades de Compra do Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF: MDS, 2024. ([Serviços e Informações do Brasil](#))

_____. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Resolução GGPAА nº 21, de 29 de julho de 2025. Dispõe sobre a execução da modalidade Compra Institucional — CI, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos — PAA. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2025. ([Serviços e Informações do Brasil](#))

_____. Presidência da República. Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967. Cria a Fundação Nacional do Índio.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 jul. 2003.

_____. Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696/2003. *Diário Oficial da União*, 03 jul. 2003.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 2006.

_____. Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007. Altera a Lei nº 10.696/2003, entre outras. *Diário Oficial da União*, 25 set. 2007.

_____. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Altera legislação trabalhista rural e disposições do PAA. *Diário Oficial da União*, 20 jun. 2008.

_____. Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008. Medidas relativas ao crédito rural e ao PAA. *Diário Oficial da União*, 18 set. 2008.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009.

_____. Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 11.947/2009 e estabelece em 45% o percentual mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar no âmbito do PNAE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 2025.

_____. Portaria Interministerial MDS/MDA nº 2, de 4 de setembro de 2008. Execução descentralizada do PAA via Termo de Adesão. *Diário Oficial da União*, 05 set. 2008.

_____. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Dispõe sobre o PAA (Cap. III), entre outras. *Diário Oficial da União*, 17 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o PAA. *Diário Oficial da União*, 5 jul. 2012.

_____. Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013. Altera o Dec. nº 7.775/2012. *Diário Oficial da União*, 7 jun. 2013.

_____. Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Disposições sobre dívidas e PAA. *Diário Oficial da União*, 23 jun. 2014 (Ed. Extra).

_____. Decreto nº 8.445, de 6 de maio de 2015. Regras do PAA. *Diário Oficial da União*, 7 mai. 2015.

_____. Decreto nº 8.446, de 6 de maio de 2015. Verificação de qualidade de produtos vegetais no PAA/PNAE. *Diário Oficial da União*, 7 mai. 2015.

_____. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Normas sanitárias para AF e pequenas agroindústrias (SUASA). *Diário Oficial da União*, 23 jun. 2015.

_____. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Institui o CAF e regulamenta a Lei nº 11.326/2006.

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Inclui parâmetros de qualidade/ orgânicos (+30%) no PAA (art. 17 da Lei 12.512/2011). *Diário Oficial da União*, 12 jul. 2017.

_____. Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018. Altera a Lei 13.001/2014 (perdão de dívidas no PAA). *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2018.

_____. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos sobre a OIT 169. *Diário Oficial da União*, 6 nov. 2019.

_____. Medida Provisória nº 957, de 27 de abril de 2020. Crédito extraordinário para o PAA (pandemia). *Diário Oficial da União*, 27 abr. 2020.

_____. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Alimenta Brasil e revoga dispositivos do PAA. *Diário Oficial da União*, 30 dez. 2021.

_____. Decreto nº 11.355, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental do MPI. *Diário Oficial da União*, 1 jan. 2023.

_____. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Reinstituí o PAA. *Diário Oficial da União*, 21 jul. 2023.

_____. Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Regulamenta o PAA.

_____. Decreto nº 12.089, de 3 de maio de 2024. Altera o Dec. nº 11.802/2023 (PAA).

_____. AGÊNCIA GOV. Governo compra alimentos produzidos por povos indígenas e doa nas próprias comunidades. Brasília, DF: EBC, 4 abr. 2025. Disponível em:

<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202504/fala-mds-programa-de-aquisicao-de-alimentos-compra-a-producao-de-povos-indigenas-e-doa-nas-proprias-comunidades>

Acesso em: 27 jul. 2025.

_____. AGÊNCIA GOV. Ministério dos Povos Indígenas: a concretização da presença indígena no Estado brasileiro. Brasília, DF: EBC, 19 abr. 2024. Disponível em:

<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/ministerio-dos-povos-indigenas-a-concretizacao-da-presenca-indigena-no-estado-brasileiro>. Acesso em: 27 jul. 2025.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio 2016.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. Ofício Circular nº 17/2022/CONEP/SECNS/MS, de 5 de julho de 2022. Orientações acerca do art. 1º da Resolução CNS nº 510, de 7 de abril de 2016. Brasília, DF: CNS, 2022.

BRASIL. _____. para empresas privadas e setor público. Brasília: CGU, 2015/2016.

_____. Ministério da Cidadania. Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos. *Portal Gov.br – Notícias*, 04 fev. 2020 (atual. 10 jan. 2023). Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entenda-como-funciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>. Acesso em: 31 maio 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Ata de reunião do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, realizada em 9 de fevereiro de 2024. Brasília, DF, fev. 2024. Documento institucional.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS). PAA bate recorde de execução de R\$ 84 milhões. *Portal Gov.br – Notícias*, 29 maio 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/paa-bate-recorde-de-execucao-de-r-84-milhoes>. Acesso em: 31 maio 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS). Mais R\$ 250 milhões para o PAA. *Portal Gov.br – Notícias*, 16 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/outubro/mais-r-250-milhoes-para-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>. Acesso em: 31 maio 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS). Portaria destina R\$ 10 milhões para o PAA Indígena. *Portal Gov.br – Notícias*, 11 set. 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/portaria-divulgada-pelo-mds-destina-r-10-milhoes-para-o-paa-indigena>. Acesso em: 31 maio 2025.

_____. Ministério dos Povos Indígenas. MPI participa do 1º Encontro Nacional do PAA Indígena. Brasília, DF, 16 maio 2025. Acesso em: 31 maio 2025.

_____. Ministério dos Povos Indígenas. Após três anos, ministra Sonia Guajajara deixa Ministério dos Povos Indígenas com legado de entregas históricas à frente da pasta. Brasília, DF, 31 mar. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2026/03/apos-tres-anos-ministra-sonia-guajajara-deixa-ministerio-dos-povos-indigenas-com-legado-de-entregas-historicas-a-frente-da-pasta>. Acesso em: 20 jul. 2026.

_____. (MDS). Manual Operativo – PAA Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualpaa.pdf. Acesso em: 1 jun. 2024.

_____. (MDS). Manual Operativo – PAA Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-de-aquisicao-de-alimentos/manuais/manual/PAA_Compra_com_Doacao_Simultanea_via_Termo_de_Adesao.pdf. Acesso em: 1 jun. 2024.

_____. MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. Resolução/Portaria (SESAN) nº 114, de 5 set. 2024. Limites, prazos e requisitos da modalidade Compra com Doação Simultânea – Termo de Adesão (inclui PAA Indígena). Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Acesso_a_Alimentos_e_a_Agua/Programa_de_Aquisicao_de_Alimentos/Arquivos/Resolucoes/Resolucao_n_11_de_05-09-2024.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) — página institucional. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-de-aquisicao-de-alimentos>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. Metodologia de Monitoramento e Avaliação do PAA – Compra com Doação Simultânea e PAA Leite. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-de-aquisicao-de-alimentos/manuais/manual/Metodologia_de_Monitoramento_e_Avaliacao_do_PAA_Compra_comDoacao_Simultanea_e_PAA_Leite.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa.

BRISSOS, S. **Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida**. *Working Papers CEsA/CSG*, n. 149/2016. ISEG – CEsA/CSG, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10400.5/14864/1/WP149.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CALDAS, E. de L.; NONATO, R. S. **Compras públicas e promoção do desenvolvimento local**. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 4, p. 465-480, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v64i4.133.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA EM ORGÂNICOS. Nota técnica do FNDE facilita acesso de povos tradicionais ao PNAE. 10 out. 2023. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/biblioteca/nota-tecnica-do-fnde-facilita-acesso-de-povos-tradicionais-ao-programa-de-alimentacao-escolar/>. Acesso em: 31 mar. 2024.

CIMI - Conselho Indigenista Missionário. **Política indigenista do governo Lula em 2023: de onde vem e para onde vai**. Brasília, DF, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/12/politicaindigenista2023/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Balanco Conab 2021 – Demonstrações contábeis (notas explicativas)**. Brasília: Conab, 2022.

_____. Programa de Aquisição de Alimentos contará com novas modalidades e regulamentos. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5972-programa-de-aquisicao-de-alimentos-contara-com-novas-modalidades-e-regulamentos>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. Manual de Operações do PAA – Título 30 (Compra com Doação Simultânea). Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/operacoes-da-agricultura-familiar/operacoes-da-agricultura-familiar/manual-de-operacoes>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, DF: MDS; SESAN; SAGI, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2024.

CONKLIN, B. A. *Consuming Grief: Compassionate Cannibalism in an Amazonian Society*. Austin: University of Texas Press, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Caderno de Recomendações do Consea Nacional*. Brasília: Secretaria-Geral/Consea, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo/recomendacoes/CadernodeRecomendaesConsea2024.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CUNHA, M. C. da. *Cultura com aspas: e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CUNHA, M. C. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **Governo lança programa para a agricultura indígena**. Santo André, 1999. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br>. Acesso em: 18 abr. 2025.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Implementando desigualdades*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

FAO. *Indigenous Peoples' food systems: insights on sustainability and resilience*. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/22570239-06f1-4529-a2aa-d5ed50612106/content>. Acesso em: 10 ago. 2025.

FOUILLEUX, È. *La Politique Agricole Commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas. *Plano Emergencial de Proteção às TIs Igarapé Ribeirão e Igarapé Lage*. Brasília, 2010.

_____. Portaria nº 666/PRES, de 27 de abril de 2017. Regimento Interno. 28 abr. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/coplam/2017/portaria-presidencia-66-2017-regimento-interno.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2024.

_____. Conheça a atuação da Funai no território nacional. 17 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/conheca-a-atuacao-da-funai-no-territorio-nacional>. Acesso em: 4 nov. 2024

_____. Portaria Funai nº 1.412, de 27 de março de 2026. Aprova o Regimento Interno e o detalhamento do Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados Executivos e das Funções Comissionadas Executivas da Funai. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2026.

_____. Durante o ATL, Lucia Alberta Baré é empossada como nova presidenta da Funai e assina novos atos administrativos. Brasília, DF, 10 abr. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2026/durante-o-atl-lucia-alberta-bare->

e-empossada-como-nova-presidenta-da-funai-e-assina-novos-atos-administrativos-2. Acesso em: 12 abr. 2026.

_____. Funai participa, em Dourados (MS), do lançamento do PAA indígena. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/funai-participa-em-dourados-ms-do-lancamento-do-paa-indigena-um-dos-primeiros-do-brasil>. Acesso em: 23 jun. 2024.

_____. Funai, PF e Ibama realizam operação de combate à grilagem na TI Igarapé Lage (RO). Brasília, 4 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2025/funai-pf-e-ibama-realizam-operacao-de-combate-a-grilagem-na-terra-indigena-igarape-lage-em-rondonia>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GLOBO RURAL. Cooperação visa ampliar acesso da agricultura familiar e indígena ao PNAE. 2021. Disponível em: <https://globo rural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2021/07/cooperacao-visa-ampliar-acesso-da-agricultura-familiar-e-indigena-ao-mercado-da-alimentacao-escolar.html>. Acesso em: 18 abr. 2025.

GOLEMBIESKI, C. O PAA, política social e povos indígenas: estudo de caso em Ipuçu-SC. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – UTFPR, 2015. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1500/1/PR_PPGDR_M_Golembieski%2C%20Cristiane%202015.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

GOVERNO DE RONDÔNIA. Com o lançamento do primeiro PAA Indígena estadual, Governo de Rondônia faz história. Porto Velho: SEAGRI-RO, 2025. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/com-o-lancamento-do-primeiro-paa-indigena-estadual-governo-de-ro-faz-historia/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

_____. Terras Indígenas de Rondônia — Igarapé Lage. s.d. Disponível em: <https://rondonia.ro.gov.br/si/institucional/terras-indigenas-de-rondonia/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GOVERNO DO MATO GROSSO DO SUL. **Primeiro indígena com Pronaf no Brasil é de MS**. AGRAER, 2023. Disponível em: <https://www.agraer.ms.gov.br>. Acesso em: 18 abr. 2025.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Fome Zero: a experiência brasileira**. FAO, 2010.

SILVA, J. G. da; DEL-GROSSI, E.; FRANÇA, C. G. de. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acervo-nucleo-de-estudos-agrarios/nead-especial-1/7-fome-zero-portugues-2013-a-experiencia-brasileira.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 4. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. O PAA em perspectiva: apontamentos e questões. **Retratos de Assentamentos**, v. 13, 2011. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/69/59>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A "PRODUÇÃO INVISÍVEL" NA AGRICULTURA FAMILIAR: AUTOCONSUMO, SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL. **AGROALIMENTARIA**. Vol. 16, Nº 31; julio-diciembre 2010 (65-79). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/pgdr/wp-content/uploads/2021/12/786.pdf>. Acesso em: 27 out. 2024.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, n. 1, p. 37-54, 2014.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. "Três gerações" de políticas públicas para a agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, p. 125-146, 2019

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia Física*, v. 10, n. 5, p. 1655–1669, 2017.

HILL, Michael; HUPE, Peter. Implementing public policy: governance in theory and in practice. London: Sage, 2002.

HUDON, Pierre-André; DUMAS, Philippe; GARZÓN, César. Recent research on public procurement: Should it become a subfield of public administration? **Canadian Public Administration**, v. 64, n. <<https://doi.org/10.1111/capa.12414>>.

IBGE. *Censo Demográfico 2022 – População indígena*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Terras Indígenas na Amazônia Brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento. Brasília: IPAM, 2015. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/12/terras_ind%C3%ADgenas_na_ama_z%C3%B4nia_brasileira_.pdf> . Acesso em: 6 set. 2024.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Terra Indígena Igarapé Lage – ficha técnica. São Paulo: ISA, 2024/2025.

IPEA. Vinte anos do PAA: desafios e perspectivas futuras. In: REIS, J. G. (Org.). Vinte anos do PAA: reflexões sobre uma política pública. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12398/19/Vinte-anos_Cap09.pdf. Acesso em: 6 jun. 2024.

PERIN, Gabriela et al. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2691). DOI: 10.38116/td2691.

JOBERT, B.; MULLER, P. ***L'État en action: politiques publiques et corporatismes***. Paris: PUF, 1987.

MOTA SANTOS, A; GOMIDE, M. L. C. **Ocupação no entorno das terras indígenas em Rondônia, Brasil**. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 35, n. 3, p. 417-436, set./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/38834/19686>. Acesso em: 26 jul. 2025.

MULLER, P. ***Les politiques publiques***. Paris: PUF, 2008 (col. *Que sais-je?*).

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters. Policy Research Working Paper, n. 2196. Washington, DC: World Bank, 1999.

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

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984. DOI: 10.1017/S0003975600004239.

LEÃO, A. C. S.; AZANHA, G.; MARETTO, L. C. **Estudo socioeconômico sobre TIs na área de influência dos empreendimentos do Rio Madeira (Jirau e Santo Antônio)**. Brasília: FUNAI, 2004.

LEIVAS, P. G. C.; RIOS, R. R.; SCHÄFER, G. Educação escolar indígena no direito brasileiro. ***Revista da AJURIS***, v. 41, n. 136, 2014.

LEITE, F. ***Povos indígenas de Rondônia***. Porto Velho: EDUFRO, 2010.

DAL MÉDICO, L. **Políticas públicas e povos indígenas: uma discussão necessária**. 2018. Disponível em: <https://portaleventos.uffs.edu.br/index.php/SEPPS/article/view/7684/5378> Acesso em: 10 ago. 2024.

KATO, Osvaldo Ryohei; KATO, Maria do Socorro Andrade; SÁ, Tatiana Deane de Abreu; FIGUEIREDO, Ricardo de Oliveira. Plantio direto na capoeira. **Ciência e Ambiente**, Santa Maria, n. 29, p. 99-111, jul./dez. 2004.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2004.

OLIVEIRA, P. S. G.; CUNHA, F. S.; TACHIZAWA, T.; CONTADOR, J. L. Participação das MPE do Vale do Ribeira em compras públicas. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, 19(37), p. 149–174, 2020. DOI: 10.48075/revistacsp.v19i37.25500.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Brasília: OEA (versão em português), 2002. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf> Acesso em: 10 ago. 2025.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. Polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.

OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. Public Goods and Public Choices. In: SAVAS, E. S. (Ed.). *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder: Westview Press, 1977. p. 7-49.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governance, politics and the state. Basingstoke: Macmillan, 2000.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

PROTOCOLO DE CONSULTA E CONSENTIMENTO – TERRA INDÍGENA IGARAPÉ LAJE (Komi Memem). Guajará-Mirim, RO, set. 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/pnd00073.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2024.

RAISG – Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada. Desmatamento na Amazônia (1970–2013). São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), 2015. ISBN 978-85-8226-028-9. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10L00136.pdf>. Acesso em: 6 set 2025.

RIBEIRO, Rodrigo C.; GOMES, Ricardo C. A Burocracia de Estado e a Accountability: uma análise sobre a evolução do controle na administração pública. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 30, p. 149-173, 2011.

RODRIGUES, A. D. *Línguas brasileiras*. São Paulo: Loyola, 1986.

RODRIGUES, E. C.; SANTOS, P. S.; ALMEIDA, M. da S. A transformação da agricultura familiar em assentamentos rurais: desafios e perspectivas. *Retratos de Assentamentos*, v. 23, n. 2, p. 45-62, 2023. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/498>. Acesso em: 06 jun. 2024.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Orgs.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluindo, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALGADO, R. J. S. F.; SOUZA, W. J.; FERREIRA, M. A. M. **Programa de aquisição de alimentos: análise lógico-avaliativa da modalidade compra institucional. Planejamento e Políticas Públicas**, n. 67, jul./set. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1732/694>. Acesso em: 05 mar. 2025.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. Brasília: Ipea, 2019. Texto para Discussão n. 2482.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira. **Introdução: vinte anos de compras da agricultura familiar no Brasil**. In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; SILVA, Sandro Pereira (org.). *Vinte anos de compras da agricultura familiar: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil*. Brasília: Ipea, 2023.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. **Vinte anos de compras da agricultura familiar... In: Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios**. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/48171770-e431-4723-acbf-ad5acec9ebb9/download>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economia*. 19. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2010.

SANTOS, A. M.; GOMIDE, M. L. C. **A ocupação no entorno das terras indígenas em Rondônia, Brasil**. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 35, n. 3, p. 417-436, set./dez. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5280102.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

SARTORI JUNIOR, D.; LEIVAS, P. G. C. O direito à saúde dos povos indígenas e o paradigma do reconhecimento. ***Direito e Práxis***, v. 8, n. 1, p. 86-117, 2017.

SECCHI, Leonardo. ***Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos***. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, A. ***Development as Freedom***. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva Maria da; SOUSA, Glaucia Macedo. **O fim do Programa de Aquisição de Alimentos: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe**. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, edição especial, p. 80-103, 2016.

SCHNEIDER, S. A construção de um novo paradigma de desenvolvimento rural: o papel da política pública. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). ***Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil***. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 25-56.

SCHNEIDER, S.; SHIKI, S.; BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. ***Rivista di Economia Agraria***, v. LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

SILVA, E. M. da; PAULA, A. V. de. Considerações sobre a saúde laboral e a intensificação do trabalho no serviço público. ***Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento***, v. 17, p. 361-380, 2020. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2169>. Acesso em: 05 jun. 2024.

SILVA, R. H. da; KUHN JÚNIOR, N. As políticas públicas e o protagonismo indígena. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 145-160, 2018.

SPAROVEK, G.; MAULE, R.; TERRA, M. A Agricultura Familiar e o PAA. ***Estudos Socioeconômicos***, 2007.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – região Nordeste. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (org.). ***Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate*** – n. 5, 2007.

STAKE, Robert E. The art of case study research. Thousand Oaks: Sage, 1995.

STOKER, G. **Governance as theory: five propositions**. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

TEIXEIRA, C. A.; NORDER, L. A. **A participação indígena no PAA**. *Revista NERA*, v. 18, n. 26, p. 110-121, 2015.

TEIXEIRA, Carine Andrade. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no território indígena Caramuru Catarina Paraguaçu no município de Pau Brasil (BA)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal de São Carlos, Araras, 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014

TOLEDO, V. M.; BARRERA-BASSOLS, N. *La memoria biocultural*. Barcelona: Icaria, 2008.

UN – United Nations General Assembly. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*. Nova Iorque, 2007. Versão PT: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

UN – United Nations General Assembly. World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. New York: United Nations, 1987.

VILAÇA, A. *Comendo como gente: formas do canibalismo Wari (Pakaa-Nova)*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1992.

VILAÇA, A. *O canibalismo funerário Pakaa-Nova: uma etnografia*. Rio de Janeiro: Museu Nacional (Comunicação 19), 1990.

VILAÇA, A. *Morte na floresta*. São Paulo: Todavia, 2020.

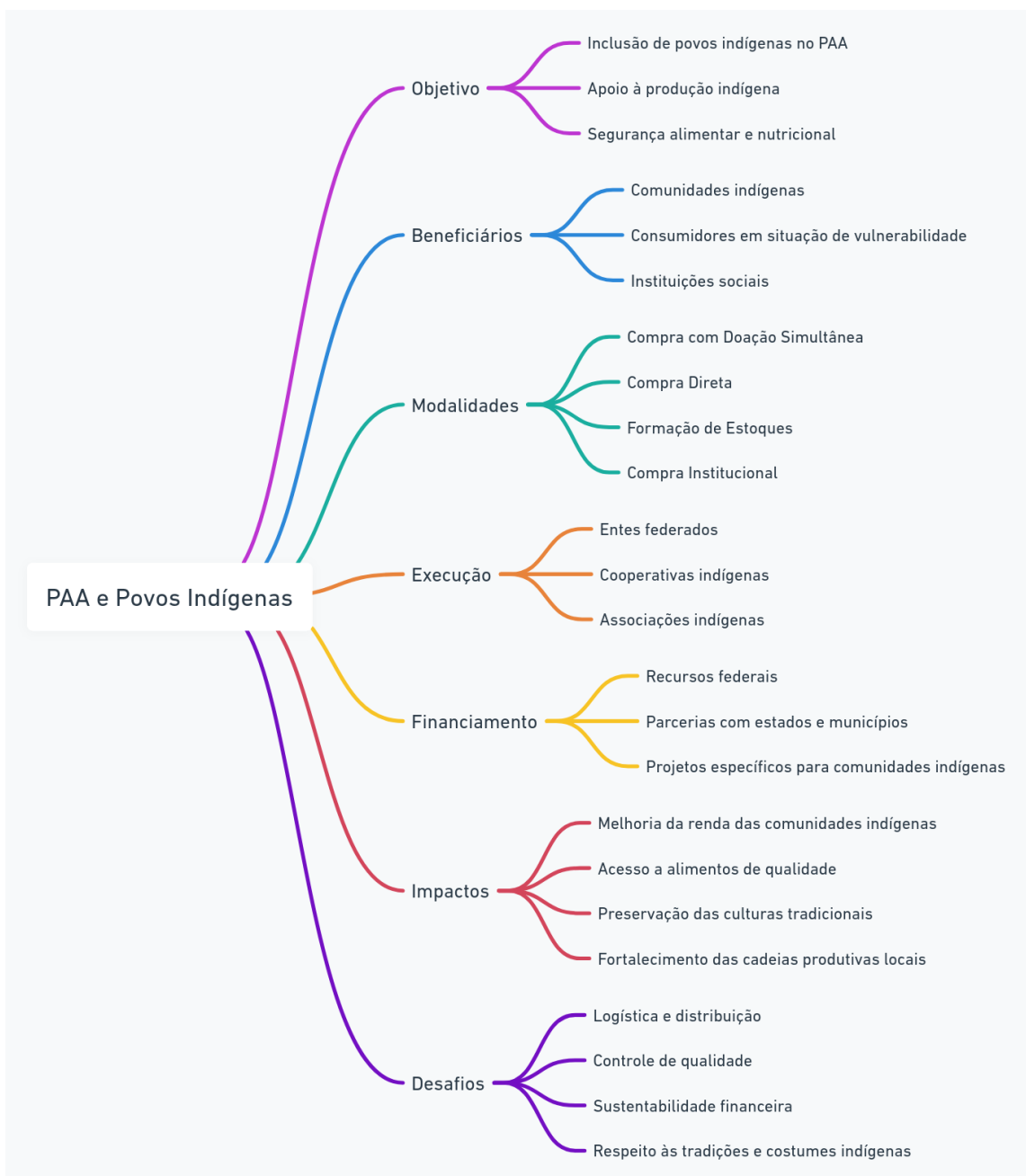
VERDUM, R. A cidadania multicultural e os limites do indigenismo brasileiro em tempos de democracia participativa. *Interethnica*, v. 17, n. 1-2, p. 85-110, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228449121_A_cidadania_multicultural_e_os_limites_do_indigenismo_brasileiro. Acesso em: 12 jun. 2024.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Tradução de Cristina Versa. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WEBER, M. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press, 1947.

ANEXOS

Anexo 1: Mapa Mental PAA



Anexo 2: Infográfico para acesso ao PAA Indígena



Anexo 3: Instrumentos institucionais de consulta

1. INSTRUMENTO INSTITUCIONAL SEMIESTRUTURADO — PRODUTORES INDÍGENAS

Roteiro utilizado em consulta institucional com produtores Wari'

Bloco 1: Perfil do Produtor

1. Qual sua idade?
2. Qual a sua escolaridade?

- () Ensino Fundamental
- () Ensino Médio
- () Ensino Superior
- () Outro

3. Qual a sua aldeia?
4. Qual sua principal atividade produtiva?
5. Qual o tamanho da área que você utiliza para produção?

Bloco 2: Conhecimento sobre o PAA

6. Você conhece o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?

- () Sim
- () Não

7. Se sim, como você ficou sabendo do programa?

- () FUNAI
- () Lideranças locais
- () EMATER
- () Outros (especificar): _____

Bloco 3: Barreiras

8. Quais dificuldades você enfrenta para participar do PAA?

- () Falta de informação
- () Exigências burocráticas
- () Transporte e logística
- () Outros (especificar): _____

Bloco 4: Oportunidades

9. Quais benefícios você acredita que o PAA pode trazer para sua comunidade?

10. O que você acha que poderia ser feito para facilitar sua participação no programa?

2. INSTRUMENTO INSTITUCIONAL SEMIESTRUTURADO — AGENTES PÚBLICOS

Roteiro utilizado em consulta institucional com agentes públicos

Bloco 1: Perfil do Agente

1. Qual sua função no PAA?
2. Há quanto tempo você trabalha com o programa?

Bloco 2: Implementação do PAA

3. Quais são os principais desafios para incluir produtores indígenas no PAA?
4. Quais estratégias já foram adotadas para facilitar a participação dos Indígenas da sua região?

Bloco 3: Barreiras

5. Quais barreiras você identifica na relação entre o PAA e os produtores indígenas?

- () Falta de infraestrutura
- () Exigências legais
- () Outros (especificar): _____

Bloco 4: Oportunidades

6. Quais ações poderiam ser implementadas para melhorar a inclusão dos povos indígenas no PAA?
7. Como você avalia o impacto do PAA nas comunidades indígenas?

Anexo 4: Fluxo formal para o credenciamento da FUNAI

Etapa 1 — Definir a forma de ingresso na Rede (arquitetura institucional)

A Portaria MDA nº 20/2025 condiciona o credenciamento a entidades que liderem uma “Divisão de Rede” (como Unidade Central ou Unidade Regional) e prevê análise de conveniência e oportunidade, considerando capacidades instalada, técnica e operacional e relação entre demanda e oferta do serviço na área de atuação.

Implicação prática para a FUNAI: a solicitação tende a ser mais consistente quando estruturada como Unidade Central, com unidades administrativas vinculadas e plano de cobertura territorial (onde existirem unidades com capacidade de atendimento).

Etapa 2 — Preparar credenciais digitais e governança de acesso

O MDA orienta que o serviço seja acessado via GOV.BR por pessoa vinculada ao certificado digital do CNPJ (e-CNPJ) da entidade, com necessidade de vinculação do CPF do responsável pelo cadastro ao CNPJ institucional.

Serviços e Informações do Brasil

Passo 3 — Protocolar a solicitação no Portal GOV.BR (canal oficial)

O requerimento de credenciamento é realizado pelo Portal de Serviços GOV.BR, com geração de protocolo e acompanhamento da tramitação.

Imprensa Nacional

Passo 4 — Anexar a documentação exigida para “entidades públicas”

A Portaria MDA nº 20/2025 (art. 9º) e a página oficial do serviço descrevem, para órgãos e entidades públicas, o núcleo documental mínimo:

- Cartão CNPJ;
- regimento interno/estatuto/decreto regimental (ou documento similar) e alterações vigentes;
- ato de nomeação do Responsável Legal;
- Termo de Adesão e Compromisso (Anexo I da Portaria 20/2025), assinado pelo Responsável Legal.

Passo 5 — Acompanhar exigências e comunicações do órgão gestor

Durante a análise, o órgão gestor pode requisitar esclarecimentos e documentos complementares; a inércia pode gerar suspensão do processo e restrição de acesso.

Passo 6 — Pós-deferimento: organização de equipe e conformidade (dados e sigilo)

A Central de Conteúdo do MDA lista, como anexos da Portaria 20/2025, instrumentos específicos de sigilo e responsabilidade pelo uso de dados, além de manuais e treinamentos, o que indica que, após o deferimento, a entidade deve estruturar cadastradores e cumprir compromissos de proteção e uso adequado de dados no ecossistema CAF.

O serviço GOV.BR informa como canais oficiais (MDA) o canal eletrônico para solicitar ingresso na Rede CAF²⁴ e o e-mail institucional para dúvidas: caf@mda.gov.br

²⁴ <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-autorizacao-para-ingresso-na-rede-caf>

Anexo 5: PRÉ-CADASTRO CAF PESSOA FÍSICA (FUNAI)



MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS
FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS
UNIDADE TÉCNICA LOCAL EM NOVA MAMORÉ
AVENIDA BEIRA RIO, PORTO OFICIAL DA FUNAI, S/N
CEP: CEP 76850-000 - GUAJARÁ-MIRIM

PRÉ CADASTRO NACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR - CAF (PESSOA FÍSICA)

IDENTIFICAÇÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR			
1º TITULAR DO CAF			
Nome:			
CPF:	Etnia:		
Nome da mãe:			
Sexo:	Apelido:		
Data de nascimento:	RG:	UF/Orgão Emissor:	Data de expedição:
Estado civil:	Regime de casamento:		
NIS:			
Local de nascimento:		Estado:	
Escolaridade:			
Banco:	Agência:	Conta:	
Número de pessoas da família residente no estabelecimento:	Local de residência (aldeia):	Endereço (terra indígena):	
Município:	Estado:	CEP:	
2º TITULAR DO CAF			
Nome:			
CPF:	Etnia:		
Nome da mãe:			
Sexo:	Apelido:		
Data de nascimento:	RG:	UF/Orgão Emissor:	Data de expedição:
Estado civil:	Regime de casamento:		
NIS:			
Local de nascimento:		Estado:	
Escolaridade:			
Banco:	Agência:	Conta:	
Número de pessoas da família residente no estabelecimento:	Local de residência (aldeia):	Endereço (terra indígena):	
Município:	Estado:	CEP:	
3º TITULAR DO CAF			
CPF:			
Nome:			
Nome da mãe:			
Sexo:	Apelido:		
Data de nascimento:	RG:	UF/Orgão Emissor:	Data de expedição:
Estado civil:	Regime de casamento:		
NIS:			
Local de nascimento:		Estado:	
Escolaridade:			
Banco:	Agência:	Conta:	
Número de pessoas da família residente no estabelecimento:	Local de residência (aldeia):	Endereço (terra indígena):	
Município:	Estado:	CEP:	
CARACTERIZAÇÃO SOCIO ECONÔMICA DA FAMÍLIA PRODUTORA			
CARACTERÍSTICAS SOCIO ECONÔMICA DO (A) AGRICULTOR (A) FAMILIAR			
Organização pertencente:		Condições de posse:	
Tipo de imóvel:			
Urbano () Rural () Rural e Urbano () Terra Indígena ()			
Descrição da atividade e do estabelecimento:			
Atividade econômica: () Pecuária () Agricultura () Extrativismo () Agroindústria () Artesanato () Outras		Tem experiência na atividade? () SIM () NÃO	
Tem capacitação ou formação na atividade? () SIM () NÃO		Quanto tempo? () SIM () NÃO	
Qual? Precisa de acompanhamento técnico ou capacitação?		Detalhar:	
COMPOSIÇÃO DA RENDA BRUTA FAMILIAR ANUAL DE ENQUADRAMENTO			
PRODUÇÃO	VALOR AUFERIDO	VALOR ESTIMADO	
Número de membros da unidade familiar e agregados que desenvolvem atividades geradoras de renda no estabelecimento:	Número de empregados permanentes contratados:		
RENDA FORA DO ESTABELECIMENTO			
Atividade:	Valor auferido:	Valor estimado:	
INFORMAÇÕES DE ENQUADRAMENTO E OPERAÇÃO DE CRÉDITO			
ENQUADRAMENTO ANTERIOR			
Já obteve anteriormente crédito do PRONAF: () SIM () NÃO			
Número de imóveis explorados:	Denominação do imóvel:	Localização do imóvel:	
UF:	Município:	Área do imóvel principal:	
Imóvel principal: () Usufruto () Proprietário () Arrendatário () Posse permanente () Locatário			
IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO EXPEDIDOR			
Órgão Expedidor:	CNPJ:		
Nome do servidor (a):			