

NOTA TÉCNICA Nº 2/2024

Organização coletiva de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais

Nota técnica elaborada por Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Rede dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil (Rede PCT) e Rede Cerrado – membros do Observatório das Economias da Sociobiodiversidade (ÓSocioBio) – e sociedade civil do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), sob coordenação da secretaria executiva do ÓSocioBio.

MARCOS LEGAIS

O capítulo 231 e o ato 68 das disposições provisórias da Constituição Federal; o decreto 6040/2007 – que estabelece a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais; e a Convenção 169 da OIT conformam base legal para a necessidade de contemplar Povos Indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais com todas suas especificidades no contexto das políticas públicas de âmbito nacional.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca a importância do reconhecimento e preservação das atividades tradicionais, apontando para a valorização dos sistemas coletivos, fundamentais para a autossuficiência e o desenvolvimento desses povos. De acordo com esta convenção, os povos indígenas e tribais devem desfrutar plenamente dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem qualquer forma de obstáculo ou discriminação. Além disso, os governos têm a responsabilidade de criar mecanismos que permitam a participação livre desses povos, equiparando seu envolvimento ao de outros setores da população, especialmente no processo de decisões relativas às políticas e programas que lhes sejam pertinentes. Em resumo, o capítulo 231, o ato 68 das disposições provisórias da Constituição Federal, o decreto 6040/2007 e a Convenção 169 determinam que os governos devem respeitar e adequar as políticas aos modos de vida e à ancestralidade das populações tribais, permitindo-lhes participar ativamente das decisões que afetam suas vidas e comunidades.

Esses marcos legais serviram de base para a estruturação de muitas políticas públicas, sendo os PCTs

público prioritário de muitas delas. No entanto, é importante lembrar que prioridade na política não significa condição de acesso. O isolamento geográfico e a dificuldade de acesso a documentações básicas exclui muitos povos e comunidades de políticas públicas de cunho social e econômico no Brasil. Essa invisibilidade documental (cidadania) e censitária (demográfica), com baixa acurácia de informações socioeconômicas, afasta os PCTs do planejamento de políticas públicas que atendam suas demandas reais. Não é suficiente apenas que o segmento populacional tenha preferência nas políticas se não houver estruturas robustas que, de forma adequada, facilitem o acesso real e efetivo às necessidades específicas, realidades e modos de vida de PCTs.

É essencial ir além da predileção estabelecida em políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em que o estado brasileiro prioriza o acesso para grupos específicos, como indígenas e quilombolas, mas ainda sem viabilizar modalidades em que as comunidades sejam reconhecidas em sua atuação coletiva, como é a característica desses grupos. Garantir meios eficazes para que essas comunidades possam acessar plenamente esses programas é fundamental.

A prática organizativa e produtiva dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil é um legado ancestral, permeado pela essência coletiva e diversa que sustenta não apenas suas atividades econômicas, mas suas identidades culturais. Se difere de outros grupos sociais, que possuem organizações mais individuais ou de base familiar. A própria luta e conquista ao direito a territórios coletivos pela maioria dos

Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) denota essa relação pré-existente.

A coletividade da vida é observada também no cotidiano das comunidades, seja no abastecimento de alimentos, na organização das festas e rituais, ou nas atividades geradoras de renda. Quando um animal é abatido, este não é reservado exclusivamente para o consumo de uma única família por um longo período. Pelo contrário, é imediatamente fracionado e compartilhado com várias famílias, promovendo a conexão e a solidariedade entre os membros da comunidade. Essa prática reforça os laços sociais fundamentais para a promoção de suas culturas e para a capacidade de sobrevivência, adaptação e resiliência das comunidades nos territórios.

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) PARA POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O PAA e o PNAE são duas políticas públicas que têm grande importância para os PCTs pelo seu potencial, e evidenciam uma estratégia fundamental para a valorização da cultura, dos modos de vida, dos sistemas agrícolas tradicionais, para a segurança alimentar, resiliência nos territórios e para enfrentamento às mudanças climáticas e seus impactos. Isso porque a geração de renda local e o consumo dos produtos tradicionais nas escolas é uma forma de incentivar o cultivo e utilização de espécies alimentares ligadas às culturas e conhecimentos das comunidades. O incentivo ao consumo desses alimentos in natura ou preparados localmente nas escolas reforça os hábitos, costumes, culturas alimentares e formas de organização e sua continuidade pelos mais jovens. Os programas como

um todo podem favorecer novos mecanismos de vivência entre os mais velhos e os mais jovens no ensino/aprendizagem das diferentes formas de cultivo, extração e manejo da biodiversidade local. A continuidade desses saberes potencializa a diversidade de espécies plantadas e manejadas e sua adequação às mudanças do clima em curso no planeta, ampliando a conservação in situ do imenso patrimônio genético manejado pelos PCTs.

Entretanto a inadequação dessas políticas é latente, e tem inviabilizado que este potencial seja de fato efetivado. Embora a diretriz de respeito à diversidade social já apareça nas normativas dessas duas políticas, e PCTs sejam tratados nelas como público prioritário, o atual formato desses programas inviabiliza, dificulta ou submete as comunidades de PCTs a situações de vulnerabilidade e exclusão ao não respeitar suas dinâmicas sociais e culturais. Neste sentido destacam-se três pontos: i) os custos de retirada e manutenção de documentos individuais obrigatórios, cujo acesso à esse direito não é garantido pelo poder público; ii) os custos de operacionalização das documentações demandadas pelo programas; e, iii) a lógica individualista na qual se baseiam as políticas públicas.

É importante reconhecer que no edital do ano de 2023 do PAA modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) incorporou avanços importantes, como a adoção da Nota Técnica nº 03/2020/6ªCCR/MPF que trata da não exigência de autorizações sanitárias para a comercialização de gêneros alimentícios de povos indígenas e comunidades tradicionais para as escolas desses povos e outros equipamentos públicos, como as Casas de Saúde Indígenas (Casais), e

a utilização do Número de Identificação Social (NIS) como alternativa para o cadastro individual.

Porém, mesmo no caso de facilitação documental, como a utilização do NIS, muitos PCTs ainda não possuem tal documentação, ficando totalmente excluídos da política. Mesmo que o façam, o cadastramento só identifica sete segmentos de populações tradicionais no CADÚnico, sendo que, fica a critério do agente cadastrador reconhecer ou não o indivíduo como PCT. Esses pontos excluem essas pessoas da preferência ao acesso e da possibilidade de entregas locais, baseado no conceito de autoconsumo/ consumo familiar, de acordo com a NT 03/2020 do MPF.

Nas situações de grandes distâncias geográficas, predominantes em regiões como a Amazônia, além da dificuldade de acesso ao direito à cidadania (documentos), como relatado anteriormente, amplia-se consideravelmente o custo de operacionalização das políticas pela alta demanda de fluxo documental (assinatura do projeto, assinatura de recibos de entrega, assinatura de recibos de pagamento, emissão de notas fiscais etc.). Esses custos ampliam-se ainda mais com a operacionalização individualizada e pulverizada nos territórios, podendo chegar a milhares de documentos e assinaturas em territórios por vezes maiores que Portugal em extensão, com distâncias superiores a 500 km de rios e igarapés da sede municipal mais próxima. Nessas situações os custos de operacionalização podem se equiparar ao valor do projeto em si.

Essa falta de documentação, alto custo de transação e principalmente a lógica coletiva preponderante nas

comunidades, leva várias famílias de PCTs a realizarem as entregas em uma única DAP/CAF/NIS. No atual contexto normativo, isso vulnerabiliza comunidades e associações. Vale ressaltar que, em sua maioria, as famílias dessas comunidades não entregam produção equivalente aos 15 mil reais de limite máximo da modalidade CDS do PAA, mas sim uma fração consideravelmente menor deste valor.

Além dos custos, existem questões relativas às formas de produção e beneficiamento coletivos em si. Casos em que a comunidade beneficia e embala coletivamente o produto, como castanha, farinha de babaçu ou mandioca, o processo de pagamento individualizado não corresponde necessariamente à organização local do trabalho coletivo e seus custos.

Esses pontos evidenciam uma desconexão entre os requisitos documentais, a capacidade do Estado de permitir acesso a tais documentos e a dinâmica sociocultural dessas comunidades frente à imposição do modelo individualista vigente nas políticas. As barreiras burocráticas e a não adaptação das políticas públicas continuam a prevalecer em face ao respeito às tradições e aos modos coletivos de trabalho. Assim como houve o reconhecimento do uso coletivo do território nas políticas ligadas ao acesso à terra, é fundamental também avançarmos no reconhecimento da organização social coletiva presente nos sistemas agrícolas e de manejo de recursos naturais pelos PCTs.

Existe a necessidade de não apenas incluir todas as famílias, que de forma ou outra fornecem alimentos e consequentemente participam

dos projetos, mas acima de tudo é crucial garantir o direito à reprodução de seus modos de vida e eliminar a vulnerabilidade que essas populações estão submetidas pelas normativas em vigor. Cabe ao governo federal cumprir com a Constituição Federal de 1988, com o decreto 6.040/2007 e com o artigo 169 da OIT e democratizar de fato a política pública, alcançando todo o espectro da sociedade. As normativas vigentes apenas excluem, vulnerabilizam e/ou ocultam as famílias dos indicadores de eficácia do próprio governo federal.

Em suma, o desafio reside na adaptação das políticas públicas para que reflitam a natureza coletiva das comunidades indígenas e tradicionais, garantindo não apenas sua inclusão efetiva, mas também o respeito pela diversidade cultural e produtiva que tanto enriquece a sociedade brasileira. Essa mudança não apenas promove justiça social, mas também representa um passo fundamental para o verdadeiro desenvolvimento inclusivo, erradicação da pobreza, alimentação saudável e segurança alimentar do país.

PROPOSTAS PARA O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) E COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB)

Para enfrentar de forma efetiva essa disparidade e incoerência no desenho das políticas públicas propõem-se que

1. O diálogo entre Sociedade Civil, Conab, FNDE, Controladoria geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) para a adequação/ construção de normativas que adequem os programas de compras públicas para a realidade dos PCTs, de forma que os processos de monitoramento e auditoria estatais

reconheçam essas dinâmicas específicas;

2. Propor projetos de referência, a partir de projetos em vigor do PAA e PNAE (CONAB, prefeituras, estados e órgãos federais), que viabilize sistematizar informações, evidenciar o funcionamento da política em campo e, principalmente, testar novos procedimentos de operação (novas formas de cadastro, entregas, classificação de produtos e pagamentos), com segurança jurídica, para a reformulação efetiva dos programas para PCTs;

3. Nota Técnica ou outro instrumento que reconheça as estruturas socioculturais coletivas dos PCTs, de forma a permitir que várias famílias utilizem uma única DAP, CAF ou NIS para as entregas tanto no PAA quanto no PNAE, enquanto os órgãos governamentais reformulam/ adequam suas normativas para essa realidade;

Essa nota técnica será enviada à CONAB, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e FNDE, com cópia para a Mesa de Diálogos Permanente Catrapovos Brasil, do Ministério Público Federal (MPF), e à Defensoria Pública da União (DPU), para possível intermediação, articulação e diálogo junto aos órgãos e signatários (autores) da presente nota técnica. Também serão destinatários o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).