



**Escola Nacional de
Administração Pública**

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMULAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR NAS ESCOLAS INDÍGENAS NO
AMAZONAS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**NIKOLAS RAPHAEL GIL
ALCON MENDES**

BRASÍLIA – DF

2019

**ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMULAÇÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
NAS ESCOLAS INDÍGENAS NO AMAZONAS**

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: Nikolas Raphael Gil Alcon Mendes.

Orientador: Roberto Rocha Coelho Pires.

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

M5381a Mendes, Nikolas Raphael Gil Alcon

Análise do processo de reformulação do Programa
Nacional de Alimentação Escolar nas escolas indígenas no
Amazonas / Nikolas Raphael Gil Alcon Mendes. -- Brasília,
2019.

136 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.

1. Educação, Povo Indígena, Alimentação. 2. Programa
Nacional de Alimentação Escolar. 3. Escola, Alimentação,
Povo Indígena. 4. Políticas Públicas, Povo Indígena. 5.
Governança. I. Pires, Roberto Rocha Coelho orient. II. Título.

CDU 376:612.3(=87)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DO MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

Aluno (a): Nikolas Raphael Gil Alcon Mendes

Ano de Ingresso: 2017

Título da Dissertação: Análise do processo de reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas escolas indígenas no Amazonas.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Avaliadoras: Prof. Dra. Natália Massaco Koga
Prof.ª. Me. Carolina Pereira Tokarski

Avaliação:

Aprovado

Não aprovado. Reapresentação agendada para ____/____/____.

Brasília, 10 de outubro de 2019.

Avaliadora

Avaliadora

Orientador



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Para Gael e Lucy (em memória).

Agradecimentos

Este momento tem sempre algo de constrangedor pelo simples fato de que, nesses já quase três anos, muita gente comigo esteve durante a construção dessa dissertação e, por esse ingrato motivo, há sempre o risco de alguém ficar de fora por lapso. Por isso, sempre importante ir direto ao ponto: sou profundamente grato aos meus pais, Labibe e Edson, e aos meus irmãos, Thales e Ivys, além de alguns outros familiares sempre próximos e queridos. Sem eles não teria conseguido. Receberam-me por longos períodos em Belo Horizonte entre fins de 2017 e primeiro trimestre de 2019 devido ao meu tratamento médico. Quando não, visitando-me aqui em Brasília.

À Vanessa, por tudo.

Amigxs também foram fundamentais. Compadre, a Lucas devo a revisão do texto e comentários pertinentes sobre algumas ideias, além valiosos momentos para escrever enquanto ficava com Gael. Jaquinha, apesar da distância, querida e fundamental nessa caminhada. Cleuber, Zé e Leo, amigxs de longa data, há tempos pelo planalto central, foram atentos interlocutores.

Dos laços que trago do indigenismo, Regina e Cláudia ao longo de todo o mestrado passaram horas a fio me escutando pelo trabalho, algum bar ou evento. Mais recentemente, juntou-se às duas, Ray, que além de inteligentíssima, rapidamente se mostrou uma amiga. Henrique, com quem tive diálogos riquíssimos sobre indigenismo e André, com quem muito aprendi sobre educação indígena. De forma coletiva, a todxs da COPE, com quem aprendi e aprendo diariamente. A todxs da CGPC, do mesmo modo.

Grata surpresa foram os colegas de sala que tive ao longo do mestrado, pelo companheirismo e pelos muitos bons momentos de prosa sobre política pública e afins. Ao Programa de Mestrado, o agradecimento pela formação e pela dedicada atenção recebida ao longo de todo o processo. A Roberto, toda a gratidão pelo excelente trabalho de orientação e paciência. E ao natimorto grupo Diversidades e Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas (DDIPP), pelo alto nível das discussões, mesmo com vida tão curta.

Aos interlocutores desta pesquisa, agradeço a paciência e a solicitude por abrirem suas agendas, na maioria das vezes, em mais de um momento: Renato Tukano, Clarisse Tukano,

Alcilei Mura, Edivaldo Munduruku, Rose Apurinã, Fernando Merloto Soave, Márcio e Mariana da CATRAPOA, Marenildo, ao pessoal da CR Manaus, que sempre tão bem me recebem quando passo por lá; Rafito, que além de sempre excelente anfitrião, foi com quem travei a entrevista mais instigante, apesar de não a utilizar literalmente aqui devido ao seu caráter mais anárquico; Ló, amiga querida, e Gilton, que tão bem me acolheram em Manaus. Daqui de Brasília, Karina e Sineide, sempre tão solícitas, além de companheiras importantes no processo de reformulação. Pela importância e lucidez dos argumentos, puxei-os para cá, apesar de Juan já ser um companheiro de indigenismo há alguns anos, e Douglas, que mesmo com o pouco tempo no indigenismo, mostra-se bom de ofício e de prosa. Arthur, que apesar de não o ter entrevistado diretamente, tem colaborado muito com a pauta, tanto técnica e analiticamente, quanto na construção de ideias mais robustas sobre a política – merece a menção o fato dele ser EPPGG e não considerar que dedicar seu tempo ao trabalho indigenista seja perda de tempo, capacidade ética e pública rara às carreiras de centro de governo.

Se desde o início minha vontade em fazer o mestrado profissional esteve atrelada à possibilidade de refletir sobre minha prática profissional, que essa pesquisa possa subsidiar, de algum modo, os povos indígenas nas suas lutas pela realização do que entendem por bem-viver.

A gente não quer
só dinheiro,
a gente quer dinheiro
e felicidade.

A gente não quer
só dinheiro,
a gente quer inteiro
e não pela metade.

Diversão e arte
para qualquer parte,
diversão, balé,
como a vida quer.

Desejo, necessidade, vontade,
necessidade, desejo,
necessidade, vontade.

Necessidade.

Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Britto.

Lista de siglas e abreviaturas

AM – Amazonas.

CAE – Conselho de Alimentação Escolar.

CATRAPOA – Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas.

CC – Casa Civil.

CECANE – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição.

CGETNO – Coordenação-Geral de Promoção do Etnodesenvolvimento/FUNAI.

CGPAE – Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar/FNDE.

CGPC – Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania/FUNAI.

CME – Campanha da Merenda Escolar.

CNME – Campanha Nacional da Merenda Escolar.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação.

COPE – Coordenação de Processos Educativos/CGPC/FUNAI.

CR – Coordenação Regional da FUNAI.

CRN – Conselho Regional de Nutrição.

DAP – Declaração de Aptidão a Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

DELOG – Departamento de Logística/SEDUC-AM.

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada.

DSEI – Distrito Sanitário Especial Indígena/SESAI

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

FOREEIA – Fórum de Educação Escolar Indígena do Amazonas.

FUNAI – Fundação Nacional do Índio.

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

GEEI – Gerência de Educação Escolar Indígena/SEDUC-AM.

GIZ – Agência Alemã de Cooperação Internacional.

GT – Grupo de Trabalho.

IDAM – Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Estado do Amazonas.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MEC – Ministério da Educação.

MPF – Ministério Público Federal.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos.

PL – Projeto de Lei.

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

PRAM – Procuradoria da República no Amazonas.

RIG – Relação Intergovernamental.

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação e Previdência Social.

SEAD – Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo/MAPA

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão/MEC.

SEDUC – Secretaria Estadual de Educação.

SEMED – Secretaria Municipal de Educação

SEMESP – Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação/MEC.

SECOYA – Serviço e Cooperação com o Povo Yanomami.

SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena.

SUS – Sistema Único de Saúde.

TEE – Território Etnoeducacional.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

Lista de tabelas

Tabela 1: Distribuição de estabelecimentos escolares que ofertam algum tipo de etapa do ciclo básico em 2016 no Amazonas por rede de ensino: escolas do ciclo básico/apenas escolas indígenas.....p.20

Tabela 2: Número de matrículas e percentual nacionais e amazonenses da educação básica geral e indígena.....p.20.

Lista de mapas

Mapa 1: Mapa das Terras Indígenas na Amazônia – IPAM Amazônia.....p.19.

Resumo

O objetivo desta pesquisa é analisar o processo de reformulação do arranjo institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) voltado para as escolas indígenas no Amazonas, a partir de um estudo de caso sobre o funcionamento do Grupo de Trabalho (GT) organizado e conduzido pela Procuradoria da República no Amazonas (PRAM) e que contou com a participação de órgãos e entidades dos três níveis de governo e da sociedade civil, com representantes indígenas e indigenistas. Este estudo tentou compreender como se reestruturou o problema da alimentação escolar, ao ponto de levantar possíveis soluções, acionadas e reconfiguradas no âmbito do GT, que, por sua vez, tentou aproveitar a janela de oportunidade aberta no âmbito do Amazonas – propiciada pela institucionalização do grupo de trabalho que conduziu o processo de reformulação do PNAE para efetivar tal direito junto às comunidades escolares indígenas amazonenses.

Palavras Chaves: Programa Nacional de Alimentação Escolar, reformulação, definição de agenda, políticas públicas, coordenação interfederativa, indigenismo, política indigenista.

Abstract

The objective of the master research is analyze the process of reformulation of the institutional arrangement of the National School Feeding Program (PNAE), based on the functioning of the workgroup initiated by the Attorney of the Republic of Amazonas (PRAM), in order to understand how the problem of school feeding was restructured and relevant solutions were presented.

Keywords: National School Feeding Program, reformulation, agenda setting, public policies, interfederative coordination, indianism, indianism policy.

Sumário

Agradecimentos.....	6
Lista de siglas e abreviaturas.....	9
Lista de tabelas.....	11
Lista de mapas.....	11
Resumo.....	12
Abstract.....	13
Sumário.....	14
1. Introdução.....	16
2. Alimentação como política pública e como direito.....	30
2.1. A construção e o desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	30
2.2. A alimentação como direito humano.....	41
2.3. Os problemas de coordenação e cooperação do regime federativo na educação escolar indígena.....	49
2.4. O papel da FUNAI no contexto democrático e pluriétnico inaugurado pela Constituição de 1988.....	54
3. Referencial teórico: a construção de agenda e a formulação de políticas públicas.....	62
3.1. O modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdom.....	62
3.2. O modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones.....	64
3.3. Zittoun e a inflexão pragmática pela desconstrução da dicotomia entre estrutura e indivíduo e política e técnica.....	66
4. O problema de implementação da alimentação escolar indígena.....	71
4.1. As reivindicações pelo direito à alimentação escolar.....	71
4.2. A definição do problema da alimentação escolar voltada para as escolas indígenas no Amazonas.....	81
4.3. A instituição do Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar pelo Ministério Público Federal.....	92
4.4. A construção do sistema de monitoramento da alimentação escolar indígena no âmbito do FNDE.....	97

5. A (re)produção de soluções.....	106
5.1. O papel do Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar como arena intergovernamental	106
5.2. A solução como produção: o etnodesenvolvimento como alternativa para a oferta de alimentação escolar	113
5.3. A FUNAI como mediadora de equívocos: entre a ordem e a desordem na política indigenista	122
6. Conclusão.....	131
Bibliografia	133

1. Introdução

A gente não quer só comida! Primeiro verso, reivindicatório, antecipa pela negativa a multiplicidade imbricada no ato alimentar. Antecipa, pois, o recurso à literalidade e à economia de forma nos demais versos, transborda de sentido um campo tão basilar da vida humana, naquilo que a bordeja com a animalidade, ao mesmo tempo que com o sagrado: a alimentação. Necessidade-desejo, necessidade-vontade. Seja a partir da vontade de Schopenhauer ou do desejo, de inspiração deleuziana, a conectividade com a dimensão biológica/econômica das necessidades, já seria matéria mais que suficiente para um doutorado sobre a letra aqui escolhida. O importante de se reter é que tal dobra projeta a percepção para o campo do complexo, exigindo do pensamento cola com a concretude dos problemas implicados numa ação de estado, que em tese se prestaria à garantia de um direito, mas que historicamente tem se mostrado mais como barreira de acesso ou como forma de imposição de um hábito cultural.

A arte como estratégia de entendimento por analogia importa para o presente caso porque extrapola o campo da especialidade e da compartimentalização menos custosamente que as ciências sociais. Tratamento aberto, permite uma aproximação maior à realidade indígena, sobre o que pode vir a ser a alimentação para eles – fato social total maussiano. E, com base nesse entendimento, como construir ou formular uma política pública específica. Pressupostos necessários à construção do objeto de pesquisa que aqui se delineou e às dinâmicas usadas para a realização desta dissertação de mestrado.



Festa do Pacu Açú - Wajãpi © Mário Vilela » FUNAI (113)a

O objetivo desta pesquisa é analisar o processo de reformulação do arranjo institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) voltado para as escolas indígenas no Amazonas, a partir de um estudo de caso sobre o funcionamento do Grupo de Trabalho (GT) organizado e conduzido pela Procuradoria da República no Amazonas (PRAM) e que contou com a participação de órgãos e entidades dos três níveis de governo e da sociedade civil, com representantes indígenas e indigenistas. Este estudo tentou compreender como se reestruturou o problema da alimentação escolar, ao ponto de levantar possíveis soluções, acionadas e reconfiguradas no âmbito do GT, que, por sua vez, tentou aproveitar a janela de oportunidade aberta no âmbito do Amazonas – propiciada pela institucionalização do grupo de trabalho que conduziu o processo de reformulação do PNAE para efetivar tal direito junto às comunidades escolares indígenas amazonenses.

Como chave interpretativa para entendimento deste processo, a dissertação parte da perspectiva pragmática construída por Zittoun (2014) sobre o processo de construção de agenda e de formulação de propostas de políticas públicas. Particularmente, na ênfase dada à produção do quadro de definição do problema pelos atores envolvidos, cujos paralelos com a construção da imagem de uma política pública, estabelecido no modelo de Equilíbrio Pontuado (2009), ou com o processo de definição de uma questão como um problema governamental, apresentado pelo modelo de Fluxos Múltiplos (2014), são tensionados na produção de uma interpretação para o fenômeno em análise. A interpretação assim construída ateu-se à dinâmica da política educacional brasileira, calcada no complexo jogo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 (Abrucio, 2010; Machado & Palotti, 2015). Num contexto de baixíssima capacidade estatal¹ dos municípios onde se encontram as escolas

¹ A perspectiva teórica assumida ao longo desta dissertação sobre o conceito de capacidades estatais está calcada na elaboração recebida ao longo da obra *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas* (2014). Importante destacar que a recorrência do tema ao longo desta dissertação mereceria um tópico a parte sobre o tema, entretanto, dado o objetivo desta dissertação, reduz-se a esta nota as referências que sustentaram a lente analítica aqui empregada. Abaixo seguem outras referências importantes para se pensar as capacidades estatais no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

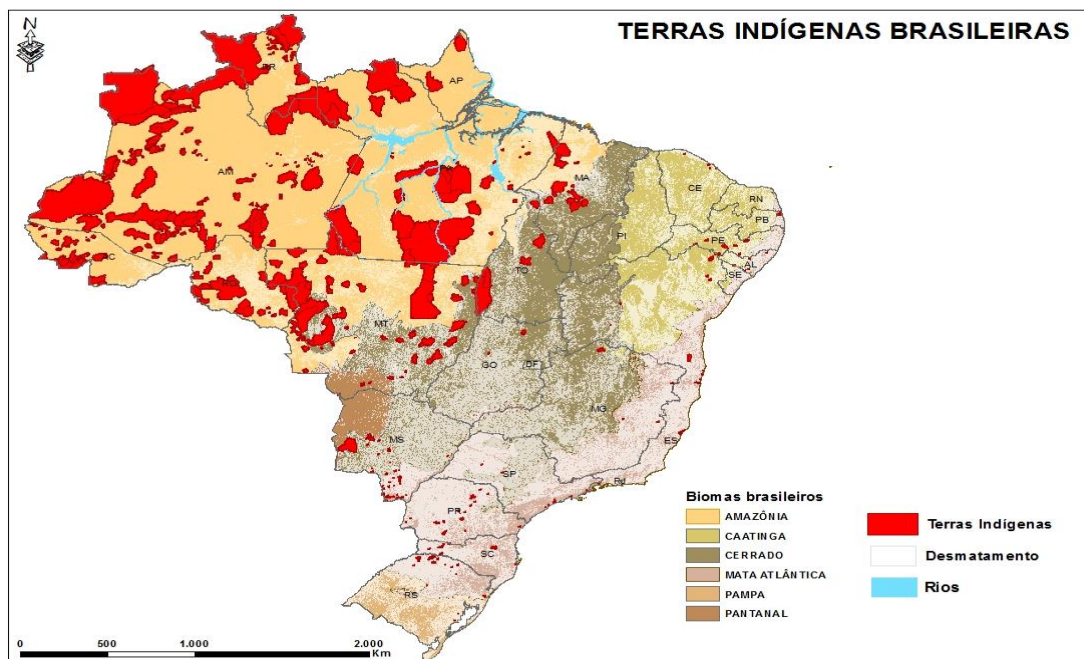
Evans e Rauch (2014) são importantes pois analisam a capacidade estatal a partir do prisma da produção e da expansão da economia nacional num contexto de acirrada competição internacional. Outros autores salientam que a literatura sobre a construção do atual aparato estatal também recorreu a outros temas, como a manutenção da ordem jurídica, da unidade territorial e da capacidade de impor tributação (Cingolani, 2013; Pires, Gomide, 2015; Fernandes et. alii, 2017; Repetto, 2004).

Pensar a capacidade estatal de um estado a partir da implementação das ações que este executa em determinada área é visto pela literatura como sendo uma capacidade política (Fukuyama, 2013; Gomide e Pires, 2015; Peters, 2015; Marengo, 2016). Mais precisamente, a capacidade política de um governo está relacionada às condições que o levam a entregar produtos e serviços à sociedade, tendo em vista os mandatos atribuídos à determinada burocracia implementadora e/ou reguladora por parte de representantes

indígenas, exemplificado pela baixa capacidade arrecadatória, quando não inexistente, e uma burocracia pouco profissionalizada. Situação semelhante ocorre com estado e união aí instalados.

A fim de cumprir com o objetivo acima explicitado, a dissertação está estruturada em 6 capítulos, incluída esta introdução, em que se apresenta o objeto da pesquisa e o percurso de análise empregado para responder às perguntas orientadoras da pesquisa abaixo colocadas:

- Frente aos desafios de coordenação e articulação federativa verificados no processo de implementação do PNAE no Amazonas, como tal situação passou a ser reconhecida como um problema e a mobilizar os atores relevantes para enfrentá-la?
- O que foi proposto como solução para o enfrentamento do problema de alimentação escolar indígena no Amazonas tendo em vista o processo de reformulação em curso?



Fonte: Terras Indígenas na Amazônia, 2/12/2015, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM

oriundos do sistema político. Porém, pouco há de consenso para além deste ponto, o que se torna mais evidente nas tentativas de operacionalização, seja do conceito mais abrangente de capacidade estatal, seja de sua variante mais restritiva de capacidade política.

Antes de entrar na estrutura da dissertação é necessário descrever sucintamente o que é a educação escolar indígena no Amazonas, a fim de dar ao leitor melhor condição de entendimento sobre os desafios presentes no processo de reformulação levado adiante pelo grupo de trabalho organizado pela PRAM. Para tanto, usou-se os dados referentes à modalidade de educação escolar indígena presentes no Censo Escolar de 2016 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Distribuição de estabelecimentos escolares que ofertam algum tipo de etapa do ciclo básico em 2016 no Amazonas por rede de ensino: escolas do ciclo básico/ apenas escolas indígenas				
rede	nº de escolas no AM	escolas no AM (%)	nº de escolas indígenas no AM	escolas indígenas no AM (%)
municipal	4380	80,6	985	95,9
estadual	738	13,6	41	4
federal	16	0,3	0	0
privada	302	5,5	1	0
total	5436	100	1027	99,9

Fonte: Censo Escolar 2016 INEP/MEC

Há escolas indígenas em 51 dos 62 municípios amazonenses. Existem 1027 unidades escolares no Amazonas de um total de 3122 escolas indígenas no país, ficando a rede municipal com mais de 96% dos estabelecimentos e o restante sob responsabilidade estadual. A maioria absoluta das escolas indígenas se localizam em terras indígenas (980). Quanto à estrutura física dos estabelecimentos educacionais destinados à educação escolar indígena, saliente-se que a maior parte não possui prédios com estrutura em conformidade com as especificações do FNDE e de construção da ABNT. Pouco mais de 50% dos estabelecimentos possuem cozinha e cerca de 25% possuem despensa, e 670 estabelecimentos não possuem água tratada. Cerca de 470 unidades não possuem energia elétrica e cerca de 549 escolas não possuem rede de esgotamento ou fossa, com pouco mais de 60% dos estabelecimentos com presença de algum tipo de banheiro.

Número de matrículas e percentual nacionais e amazonenses da educação básica geral e indígena								
rede	nº de matrículas no país	matrículas no país (%)	nº de matrículas indígenas no país	matrículas indígenas no país (%)	nº de matrículas no AM	matrículas no AM (%)	nº de matrículas indígenas no AM	matrículas indígenas no AM (%)
municipal	22.846.182	46,79	128.300	48,01	591.986	50,55	74090	95,23
estadual	16.595.631	34	136.570	51,1	468.908	40,04	3705	4,76
federal	392.565	0,8	181	0	10.637	0,9	0	0
privada	8.983.101	18,4	2175	0,81	99.484	8,49	5	0
total	48.817.479	99,99	267.226	99,92	1.171.015	100	77.800	99,99

Fonte: Censo Escolar 2016 INEP/MEC

Em relação às matrículas, a educação escolar indígena no Amazonas possui 77.800 registros, enquanto nacionalmente existem cerca de 260 mil matrículas referentes à modalidade. O ensino infantil é responsável por 8.900 matrículas, as séries iniciais do fundamental concentram 33.234 registros, enquanto as séries finais apresentam 20.400. O Ensino médio conta apenas com 4437 matrículas. Ressalte-se que a última etapa do ciclo básico é atualmente o grande gargalo para a universalização da educação escolar indígena, além de ser o principal fator de êxodo rural indígena.

O primeiro tópico do capítulo 2 buscou caracterizar o processo de constituição e desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Iniciou-se pelo contexto político brasileiro em que emerge o debate sobre a necessidade do estado atuar no combate à fome e à desnutrição, realidade então extensiva a grande parte da população brasileira. Movimento de costura que partiu da explicitação da fome como problema nacional, passando pela priorização da infância como *locus* de atuação privilegiada, fruto da conjunção discursiva de áreas de conhecimento como a nutrição, a pedagogia e o desenvolvimento econômico, que, acionados por atores diversos, contribuíram para aproximar as comunidades de política do campo da saúde e a da educação básica, à época, no âmbito da estrutura organizacional, sob o mesmo ministério. O problema assim engendrado ainda levaria mais de uma década até que o estado brasileiro tivesse condições fiscais e de arquitetura institucional para levar adiante, de forma regular, uma ação nacional de alimentação escolar.

Até a segunda metade da década de 1960 a alimentação escolar, enquanto atribuição estatal, estava focalizada nas regiões e escolas de maior vulnerabilidade em relação à segurança alimentar. E mesmo com essa seletividade na prestação do serviço, dificuldades de ordem operacional colocavam-se, pois a qualidade dos alimentos ofertados era baixa, o que refletia no alto grau de rejeição dos estudantes em relação ao cardápio, além de ser inconstante a disponibilidade de alimentos ao longo do período letivo. Na tentativa de responder às reivindicações e críticas que provinham do público-alvo e da comunidade de política que se consolidava em torno da então Campanha da Merenda Escolar, alterações no desenho institucional foram realizadas com um duplo intuito: o de assumir a responsabilidade pela prestação do serviço como atribuição estatal, dentro de uma estratégia mais abrangente, que era a de combate à fome e, por conseguinte, a necessidade de nacionalizar o atendimento. Essas mudanças ocorreram no ambiente político de transição abrupta do regime democrático para a ditadura civil-militar, cristalizado a partir do Golpe de 1964, em que a orientação do

processo político (de realização das políticas públicas) tendeu para a centralização, nas mãos da união.

Reorientação que marca a institucionalização da alimentação escolar como política pública estatal, mas que, mesmo com a ampliação do público-alvo do Programa, não conseguiu resolver os problemas para a universalização do atendimento aos estudantes do ensino fundamental das redes públicas, da qualidade da alimentação e da regularidade na oferta do serviço. Coadunado a esses problemas, o arranjo centralizado revelou-se também ineficiente, além de ineficaz, pois os altos custos de distribuição dos alimentos comprados pela união, tanto quanto os problemas decorrentes da corrupção e do desvio de finalidade que ocorriam durante o processo logístico de entrega da alimentação nas unidades escolares, levaram a burocracia do Programa, sob crescentes críticas e pressão por parte do público e da comunidade de política, a reabrir o debate sobre o processo de implementação do PNAE.

A descentralização tornou-se o norte no debate público em torno do processo de reformulação do Programa, que foi gradual, e atravessou as décadas de 1980 e 1990, e que levou à quase universalização do atendimento do serviço de alimentação escolar nas escolas públicas nos níveis infantil e fundamental – quase universalização que também atingiu o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) na década seguinte. A responsabilidade da União neste processo foi precípua, evidenciando duas de suas funções primordiais: a de coordenação da política pública, por meio da criação de normas e estabelecimento de metas e atribuições a cada um dos entes, e a de articulação, ao garantir espaço para atuação intersetorial e para a participação social institucionalizada no processo de implementação do Programa, bem como na formulação das inovações ocorridas em seu arranjo. O que ficou mais evidente a partir de meados da década de 1990, e que se consolidou ao longo dos 15 primeiros anos do século XXI.

No tópico seguinte do capítulo 2, narra-se sucintamente o percurso histórico de construção do entendimento da alimentação como um direito humano no cenário internacional e os desdobramentos no âmbito brasileiro, particularmente na estruturação do atual marco legal da alimentação escolar no país (Lei nº 11.947/2009). Esta breve descrição é contraposta a alguns temas caros à implementação do PNAE a partir do entendimento da alimentação como um direito e não como assistencialismo, descentrando a responsabilidade pela segurança alimentar e nutricional (SAN) da esfera individual e a reenquadrando como

consequência de dinâmicas socioeconômicas, politicamente orientadas. Para tanto, recorreu-se ao conhecimento antropológico em sua interface com a nutrição ao abordar a alimentação, entendendo esta como uma dimensão fundamental da vida social, cuja práxis é entremeada pelas dimensões simbólica e biológica, onde qualquer imposição fronteiriça se faz em terreno movediço e poroso. Esse contraponto é relevante na medida em que são esses dois campos de conhecimento repositórios obrigatórios na atuação do estado ao lidar com o tema, tanto do ponto de vista da institucionalização da ação, quanto de sua aplicação por meio da burocracia estatal na sua relação com o público-alvo do PNAE.

O terceiro tópico aborda a educação básica a partir do federalismo brasileiro, ressaltando aspectos que influíram ao longo da trajetória de constituição e desenvolvimento da ação estatal de alimentação escolar. As transformações no arranjo federativo da política de educação e as consequências decorrentes da vigência do novo marco constitucional tenderam a descentralizar o processo de implementação. Os municípios ganharam autonomia política e acabaram por concentrar a maior parte das atribuições relativas à implementação da educação básica sem, contudo, terem condições fiscais de contemplarem suas obrigações constitucionais. Nesse sentido, a dinâmica de transferências fiscais acabou por reduzir as distorções de capacidade entre os municípios brasileiros sem, contudo, eliminá-las. Além disso, a maior parte desses entes possui pequeno porte e viés econômico predominantemente primário voltado para a subsistência e/ou mercado informal. Isso, aliado à fraca capacidade de tributação, culminou na grande dependência face aos entes estadual e federal na implementação das políticas públicas de sua competência, incluída aí sua contrapartida no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Quadro preocupante, já que tal perfil municipal abarca a maioria das municipalidades responsáveis pela implementação da educação indígena.

Se o entendimento das relações intergovernamentais no âmbito do federalismo brasileiro se mostra pertinente para compreender os atuais problemas de implementação do PNAE na educação escolar indígena, dada a incapacidade de indução por parte do governo federal em fazer cumprir as exigências referentes à educação escolar indígena e os programas responsáveis por darem condições fáticas à política, aciona-se a categoria de trajetória dependente para explicitar a tensão federativa que existe no indigenismo estatal brasileiro. Indigenismo que poderia operar como mediador e articulador entre os entes responsáveis por implementar determinada política pública junto aos povos e nos territórios indígenas, mas,

devido a tal tensão historicamente construída, acaba por carecer de legitimidade política e meios para atuação.

Logo, permanece o vazio institucional deixado pelo centro de governo por não assumir a pauta indigenista como atribuição governamental. E essa afirmação está longe de ser apenas jogo retórico, ela se manifesta na atuação dos governos federais ao longo dos últimos trinta anos – não distando muito a relação dos entes federados em relação à união. E isso muito em função, aí sim, do jogo semântico operado na atuação desses governos em relação aos povos indígenas, suas questões e reivindicações: ao invés do conceito de problema operar como passagem das questões e reivindicações vindas do movimento indígena para a agenda do executivo federal, na forma de problema público passível de resolução por meio de uma política, o conceito atua de forma deturpada predicando os sujeitos de direitos que tentam abrir canais de diálogo com o estado.

Dada a incapacidade do centro de governo do executivo federal reconhecer e atuar, em particular, a Casa Civil (CC), muitas demandas e reivindicações próprias aos povos indígenas ficam sem a devida atenção e, não raro, acabam por resultar em omissão estatal. Nesse ínterim, o Ministério Público Federal (MPF) no Amazonas, enquanto defensor constitucionalmente referendado dos direitos dos povos indígenas, ao ser demandado por dezenas de comunidades escolares sobre a qualidade e/ou regularidade na alimentação ofertada, optou por reunir os entes e suas organizações públicas com competência no tema para solucionar o problema da alimentação escolar.

O capítulo 3 apresenta o repertório teórico que alinhava esta dissertação de mestrado, preocupando-se em entender o processo de reformulação do PNAE nas escolas indígenas amazonenses a partir do instrumental de Kingdom (2014), Baumgarnter & Jones (2009) e Zittoun (2014). Para tanto, partiu-se do entendimento da produção de política pública como fenômeno complexo, o que é possível a partir da construção de Kingdom sobre os momentos de entrada na agenda e de formulação, reconhecidos pelo autor como momentos pré-decisórios. Para ele, não há relação de causalidade atestada entre o que ocorre no âmbito do sistema político com o que, em dado momento histórico, certa sociedade entende como relevante e passível de intervenção estatal. Do mesmo modo, também não é possível prever com razoável grau de confiança qual solução se adequa melhor a um problema público sob atenção do governo em certo contexto. Essas duas negações nos colocam diante de uma

realidade incontrolável ao instrumental metodológico e teórico disponível em políticas públicas, apesar da predominância de abordagens de cunho neopositivista. Estas, muito preocupadas com o estabelecimento de padrões no comportamento dos atores e instituições no processo de política pública, usam do método comparativo para propor generalizações a partir do contraste entre casos, sejam eles feitos em bases qualitativas sejam em bases quantitativas, operando reduções seletivas a fim de encontrar os fatores ou variáveis que possuem maior responsabilidade na alteração dos resultados (as variáveis dependentes). Entretanto, como até o presente momento há muita indefinição a respeito dos métodos mais condizentes com a exploração dos objetos próprios ao campo de política pública, inclusive entre as pesquisas de base quantitativa, muitos dos resultados produzidos são de difícil extensão a outros contextos, pois as variáveis envolvidas são sempre em número maior do que a capacidade analítica de encadeá-las. Assim, mesmo quando um estudo é conduzido a contento e produz resultados convincentes metodológica e teoricamente, sua reprodução a outros contextos é limitada e repleta de condicionantes, pois o fenômeno analisado não se restringe às causas apresentadas, ou estas são condicionadas por outros fatores que escapam à análise produzida.

Esta limitação congênita do campo de pesquisa em política pública também é absorvida e elaborada por Baumgartner e Jones (2009), ao proporem uma sofisticação do modelo de fluxos múltiplos, entendendo que este carecia de bases sociológicas para compreender de modo mais acurado os fenômenos de construção de agenda e formulação de alternativas de políticas públicas. Estes autores consideram o modelo de Kingdom perspicaz ao recentrar o debate na ação dos atores envolvidos no momento pré-decisório da política, mas falho ao não situar os agentes em seus contextos institucionais, com suas respectivas restrições e incentivos. Pode-se dizer que há o intento de institucionalização do modelo de fluxos múltiplos, cuja arquitetura transita entre o macrossistema e os subsistemas de políticas públicas. A mudança ocorre, portanto, em duas dimensões e intensidades, quando restrita ao subsistema, tendendo a ser incremental e lenta; e quando chega ao macrossistema, ocorrendo transformações mais abruptas, inclusive com maiores chances de imprevistos e reorientações mais radicais na condução de dada política pública.

Zittoun (2014) avança nos dois sentidos: o de compreensão dos processos de institucionalização de dada política pública; e o de levar a sério os atores envolvidos na construção ou reformulação da atuação estatal.

Por um lado, elevando a análise de política pública a um quase arquétipo de organização da vida em sociedade: a de pendulação entre a ordem e a desordem da vida social. Entendendo a política pública como a tentativa de (re)estabelecimento da ordem em relação ao vetor centrífugo causado por um problema que, ao ganhar relevância pública e atenção governamental, tenta-se resolver. Resolução que se apresenta como base para a legitimidade dos atuais governos, cuja atuação por meio de políticas públicas cumpre a função precípua de aplacar uma possível função disruptiva dos problemas sociais, que podem levar a momentos históricos de pontuação, ao ponto de comprometer a credibilidade e conseqüente continuidade do governo no poder.

Por outro lado, dando estatuto digno aos atores envolvidos na produção de políticas públicas, estejam eles no âmbito do sistema político ou constituindo parte da máquina burocrática do estado. Desse modo, uma dupla alteração ocorre na análise dos sujeitos envolvidos: pois evita-se a dualidade técnica/política, que separa a ação política da execução técnica burocrática; ao mesmo tempo em que se reencarna os atores, que deixam de ser simples simulacros por travestirem de caráter público ações eminentemente privatistas.

Em suma, o problema de alimentação nas escolas indígenas no Amazonas, tal como entendido pela arena política construída a partir da conjunção dos subsistemas (educacional, indigenista, de assistência técnica rural – ATER, controle sanitário e agropecuário) responsáveis por implementar o PNAE e o reformular quando necessário, está na falta de coordenação e articulação entre os entes envolvidos e suas organizações, que acaba por redundar em soluções insatisfatórias quando se pensa no desafio logístico e cultural implicados na oferta de alimentos adequados aos hábitos locais em contextos de extrema ruralidade, onde as distâncias entre os mercados fornecedores e o público da política são proibitivas, aumentando o custo do alimento ao ponto de o inviabilizar. Em contraponto a esse cenário inicial, a possibilidade de compra da alimentação diretamente dos produtores que se encontram no entorno das comunidades escolares indígenas, já prevista no arranjo institucional que regulamenta o PNAE, mas que precisou de algumas inovações adaptativas para contemplar de fato a realidade indígena, apresentou-se como solução construída no âmbito do GT de alimentação escolar e contou, basicamente, com a criação de mecanismos de articulação entre os entes federativos e coordenação das ações de forma a sincronizar os esforços das organizações necessárias à implementação do Programa.

O capítulo 4 é destinado a analisar como o problema de alimentação escolar no Amazonas se estruturou e como entrou na agenda do executivo. A construção do problema e o acoplamento do fluxo político ao de problemas foram momentos privilegiados para verificar a capacidade de agência dos atores envolvidos no processo, estando eles dentro ou fora do estado. Capacidades performativa e relacional passaram a ser mobilizadas de forma produtiva no decorrer das reuniões do GT, quando a tendência inercial dos atores públicos foi quebrada pela dinâmica de funcionamento participativa e persistente. Válido destacar que o processo de reformulação não foi ato contínuo com resolução definitiva. Isso porque, na verdade, o singular do problema esconde sua multidimensionalidade: segurança alimentar, respeito aos hábitos alimentares locais nos processos de compras públicas, coordenação intergovernamental, desenvolvimento rural, saúde, meio ambiente e território. Percurso necessário para o amadurecimento de alternativas viáveis. Apesar de muitas vezes as discussões se abrirem muito, devido à diversidade e rotatividade de parte dos participantes, há o mérito da condução ser feita de forma objetiva, sempre visando a produção de encaminhamentos relativos aos temas em pauta.

O primeiro tópico se concentrou no papel do movimento indígena, procurando caracterizar pela fala dos interlocutores o histórico de luta para a garantia do direito à educação básica específica e de qualidade. Luta que é feita a partir de uma institucionalidade crescente do movimento, além da entrada de indígenas nas organizações públicas que lhes atendem. Mesmo o movimento problematizando junto às organizações públicas as condições de implementação da alimentação nas escolas indígenas, houve a necessidade de um ator estatal interceder para que o executivo federal e o estadual passassem a tratar a pauta como relevante e passível de intervenção.

Na sequência, abordou-se o processo de definição do problema, articulando o papel constitutivo do movimento indígena na sua definição, com o papel potencializador do MPF, que fez circular o problema pelas organizações públicas responsáveis pela pauta. Destaque também para a crescente capacidade técnica e analítica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) voltada para o monitoramento do PNAE a partir do recorte étnico.

O terceiro tópico diz respeito ao processo de instituição do GT, que mais tarde veio a constituir a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas (CATRAPOA).

Interessante notar como há certa homogeneidade no discurso dos envolvidos no GT em relação ao fato impulsionador da criação do grupo: o caso Yanomami. Os eventos que se entrelaçam à denúncia Yanomami, que pela diferença cultural, muitas vezes entremeada por certo imaginário exotizante, realçou a complexidade do problema e deu visibilidade às organizações públicas. Nesse sentido, como evento atrator e catalisador de uma série de ações que desaguaram na constituição do GT – *locus* responsável por permitir a estruturação do quadro de referência em que se encontrava a alimentação escolar, entendendo sua implementação nas escolas indígenas como problemática, e propiciando o espaço de discussão e negociação que permitiram a gestação das soluções.

Fechando o capítulo, analisa-se a construção do sistema de monitoramento específico da alimentação indígena a partir das narrativas apresentadas pelas interlocutoras do FNDE. Instrumento que permitiu ao Fundo reconhecer o problema e o localizar. Fator que, somado à capacidade técnica da equipe da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) responsável por realizar a ação do monitoramento, permitiu o dimensionamento do problema e a focalização do público-alvo a partir dos níveis de execução.

O quinto capítulo procura delinear quais foram as soluções gestadas no âmbito do GT que se constituiu para discutir os problemas de alimentação nas escolas indígenas no Amazonas. Interessante notar que a principal solução é também a condição para que a outra solução aqui analisada pudesse ocorrer, que foi a construção e manutenção do grupo de trabalho: arena intergovernamental que possibilitou entender o problema e formular as alternativas. Dessa forma, os dois primeiros tópicos versam, respectivamente, sobre o GT como arena intergovernamental e a compra da produção local diretamente dos produtores indígenas por meio da chamada pública específica.

Finalmente, o terceiro tópico apresenta alguns desafios e possibilidades para a atuação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) na qualificação dos processos de políticas públicas. Por exemplo, os problemas de coordenação de políticas públicas ocorridos durante o processo de reformulação do PNAE nas escolas indígenas no Amazonas. Mesmo com a FUNAI atualmente sem os instrumentos e a legitimidade para assumir o processo de coordenação do GT, posição que o MPF acaba por assumir, é preciso problematizar a distância entre o plano

normativo e a prática de atuação da autarquia, especialmente nos processos de políticas públicas em que ela precisa assumir um papel mais proativo, como no caso do PNAE.

Conforme visto acima, o argumento da dissertação acompanhará o movimento teórico feito por Zittoun (2014) nos capítulos 4 e 5, após a composição do “objeto de análise” no capítulo 2 e elaboração do marco teórico no 3. Para tanto, recorreu-se aos seguintes passos que permitiram realizar a pesquisa e a redação desse texto.

A pesquisa apresentou três fontes de pesquisa: a documental, a oral (entrevistas semiestruturadas), somada à minha experiência profissional como indigenista e ator frequente e atuante no grupo de trabalho que operou como arena intergovernamental e serviu de lugar de produção da solução para o problema da alimentação escolar indígena no Amazonas. A documentação analisada sobre o assunto foi a dos arquivos do 5º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas e a da Coordenação de Processos Educativos (COPE) da Fundação Nacional do Índio em Brasília, além das correspondências eletrônicas trocadas no âmbito do GT ao longo de todo o processo, e que basicamente circulou as principais informações dos arquivos acima analisados. A fonte oral contou com material cujo áudio foi gravado entre o segundo semestre de 2017 e o primeiro de 2018 (teleconferências, reuniões de trabalho, Audiência Pública, processo de formação de servidores da FUNAI, somando pouco mais de 16 horas de material gravado). Já as entrevistas foram gravadas entre o segundo semestre de 2018 e o início de julho de 2019, sendo que as últimas, realizadas em Manaus, foram fruto da última ida a campo, entre fins de junho e início de julho de 2019. Foram realizadas entrevistas com 12 pessoas que participaram do GT, totalizando mais de 11 horas de gravação. Foram degravadas completamente 9 entrevistas. As outras 3 tiveram material transcrito na medida da necessidade. Todo o material de áudio foi ouvido diversas vezes ao longo de toda a pesquisa. Com destaque para os meses de junho, julho e agosto, quando foram escritos os capítulos 4 e 5, bem como os períodos de descolamento durante as atividades de campo, seja em Manaus seja em Brasília.

Por fim, a minha experiência de trabalho indigenista, especificamente em relação ao processo de reformulação do PNAE, possibilitou-me atuar de forma mais fluida em relação aos interlocutores de pesquisa, alguns deles cujas relações extrapolavam o âmbito profissional. Além de usar da minha condição de nativo, que mereceria uma abordagem mais detida e refinada sobre os limites e potenciais de análise a partir desse lugar de fala/pesquisa.

Apenas a título de observação, hoje, olhando retrospectivamente, vejo como minha inserção e atuação profissional, fez-me um ator com propriedade de fala, além de certa autoridade, decorrente de minha posição dentro do estado, como servidor de Brasília, além de pesquisador sobre o tema. Fato especialmente pertinente durante minhas entrevistas e ao longo do meu trabalho como indigenista na pauta. As pessoas não me tratavam como um estranho, mas um ator parte do processo de política pública e com participação ativa. Especialmente entre o movimento indígena, apresentar-me como servidor da FUNAI e autor da Nota Técnica da Fundação, eram credenciais para a minha aceitação, ainda que paulatina. O que foi corroborado pela minha rede de contatos no campo do indigenismo, pois minha apresentação junto aos possíveis interlocutores indígenas sempre ocorreu a partir da mediação de um conhecido comum. E no caso de Manaus, foi uma abertura fundamental. Atores como meus anfitriões, apenas facilitaram meu acesso aos indígenas. E isso muito em função da relação de confiança e diplomática deles na relação com os povos indígenas.

A análise do material foi realizada em etapas. Primeiro trabalhou-se o material de arquivo, sistematizando-o a partir do esquema teórico apresentado por Zittoun (2014) a respeito dos processos de reformulação e construção de agenda, que transita entre a desordem dos problemas sociais e a ordem provisória da atuação estatal em busca de resolver tanto o problema social quanto a sua manutenção no poder. Portanto, procurou-se sistematizar o material a partir dos dois momentos da análise: a de construção e publicização dos problemas e a de, uma vez entrado na agenda estatal, como o problema é trabalhado ao ponto de se formularem as possibilidades de solução. Os tópicos dos capítulos 4 e 5 serviram como sessões temáticas para a análise do material empírico a fim de encontrar interfaces com a literatura sobre o processo de entrada na agenda e reformulação (capítulo 3), no quadro institucional da educação pública brasileira, com seu histórico de constituição e sua dinâmica atual de funcionamento (capítulo 2). Premente destacar que todas as entrevistas feitas tiveram anuência do interlocutor, isso, após explicação sucinta sobre a pesquisa e sua relevância social. Do mesmo modo, todas as transcrições e ideias usadas desses interlocutores ao longo da dissertação foram devolvidas para leitura e avaliação. Além disso, mesmo depois das entrevistas terminadas, muitas vezes, conversas telefônicas, pessoais ou por aplicativos foram feitas no sentido de discutir um ou outro ponto, apresentar uma ideia que estava construindo em diálogo com alguma ideia deste interlocutor transcrita. Contudo, isso não me desobriga de toda a responsabilidade pela construção da argumentação aqui desenvolvida.

2. Alimentação como política pública e como direito



Tiriyó - Missão © Mário Vilela » FUNAI (8)a

2.1. A construção e o desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

A importância da alimentação no âmbito escolar entra no debate público nacional na primeira metade do século XX. Na literatura sobre o tema há certa diversidade a respeito do marco que estabelece o início da discussão. Parte da bibliografia aponta a interface do tema com a higiene e o saneamento que ocorreram nos anos 1920; outra parte destaca o debate nacional sobre as causas sociais e econômicas da fome e da desnutrição, além dos debates acadêmico e político sobre o tema presentes em grande parte da população nacional à época, ambos ocorridos durante a década de 1930; ou ainda o processo de institucionalização da alimentação escolar ocorrida na década de 1940 (Peixinho, 2011; Souza, 2017; Rocha, 2014; Sant’ana, 2008). Independentemente da precisão a respeito do marco inicial, o importante é captar que tais processos convergem ao longo do período, de modo a delimitar o problema da fome e da desnutrição da população infantil que se encontrava cursando os primeiros anos do ciclo básico como população-alvo da ação estatal por meio de ações de alimentação escolar.

Dado o contexto de transformações estruturais por que passou o país a partir da intensificação do processo de industrialização, com intervenção direta do estado na economia, levada a cabo de forma sistemática a partir do governo Vargas, profundas alterações sociais e demográficas ocorreram, como a forte urbanização da população brasileira e o aumento da tensão social na cidade e no campo (Vasconcelos, 2005). No ambiente urbano, em função da falta de infraestrutura básica de serviços e equipamentos públicos, atreladas à falta de planejamento para recepção do grande contingente que então migrava. No ambiente rural, em função da falta de políticas como as de reforma agrária, desenvolvimento rural e seguridade às populações que permaneciam, além de eventos climáticos extremos que ocorreram, como secas prolongadas, fator responsável pelo êxodo massivo de populações residentes principalmente na região do semiárido brasileiro. Como resultado desse processo histórico, a fome e a desnutrição entraram em cena no debate público brasileiro, uma vez que essas migrações massivas, coadunadas à baixa capacidade estatal para construir e/ou promover políticas sociais, geraram um quadro de penúria e miséria em parcela considerável da população nacional.

Tendo em vista a centralidade do trabalho de Peixinho (2011) para este tópico, enfatiza-se que toda a escrita está referenciada em sua pesquisa histórica, ficando as citações destinadas aos demais autores.

Josué de Castro teve papel relevante no entendimento dos fatores que levavam à fome e à desnutrição, pois desnaturalizou tais condições ao apontar para o fenômeno como sendo social e economicamente produzido. Indo além, seus trabalhos subsidiaram tecnicamente posteriores ações do estado para a resolução de tal problema (Rocha, 2014, pp. 35-36; Vasconcelos, 2005, pp. 440-441). Se consideramos que as consequências do fenômeno da fome para a educação básica e para o desenvolvimento biopsicossocial dos educandos são severos, especialmente durante a infância, percebe-se a centralidade do debate e sua interface com o papel da alimentação escolar.

Tendo em vista a repercussão do problema da fome, em 1935 o então Ministério da Educação e Saúde Pública promoveu a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança. No âmbito da educação, instituíram-se as diretrizes para a implementação de ações de alimentação escolar, que passou a ser uma obrigação do estado. Entretanto, apenas em 1942 o

desjejum passou a ser oferecido em parte das escolas públicas brasileiras. Esta e outras ações foram executadas pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS).

Em 1952 foi construído o I Plano Nacional de Alimentação, que possuía entre seus objetivos a expansão das ações de alimentação escolar, reforçado na III Conferência sobre os Problemas da Nutrição na América Latina em 1953. Neste ano cerca de 10% dos alunos das escolas primárias possuíam alimentos ofertados pelo poder público.

A partir da grande demanda reprimida, o SAPS passou a atuar em escala nacional por meio da Campanha da Merenda Escolar (CME), instituída pelo Decreto Presidencial 37.106 de março de 1955. O Serviço passou a ser o responsável pela assistência técnica e financeira para viabilizar a alimentação escolar, realização de pesquisa para adoção de práticas e cardápios saudáveis visando também o barateamento dos produtos alimentares, além da realização de convênios com entidades internacionais. Outro objetivo da CME foi incentivar a entrada e permanência dos educandos no ambiente escolar, que à época possuía baixa cobertura em relação à população em período escolar, sendo que a ênfase de atendimento eram as escolas das regiões mais vulneráveis e pobres do país, predominantemente localizadas na região nordeste. A tentativa de nacionalização do programa começou em 1956, quando a CME ganhou a adjetivação, passando a se chamar Campanha Nacional da Merenda Escolar.

O Convênio mais representativo foi firmado com o Fundo Internacional de Socorro à Infância, que mais tarde veio a ser denominado Fundo das Nações Unidas para a Infância. A celebração deste convênio se deu num contexto de superprodução agrícola nos Estados Unidos e Canadá e, no país, de tentativa inicial de estruturar institucionalmente as políticas sociais responsáveis pelo combate à fome e à desnutrição nos campos da saúde pública, fomento à produção e educação – como a criação do mercado institucional da alimentação escolar. Outro convênio importante firmado foi com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, ocorrido durante o processo de nacionalização das ações de alimentação escolar. O objetivo deste convênio também era a distribuição de alimentos às escolas com população mais vulnerável. Conforme Souza (2017), tais convênios eram caracterizados pela distribuição irregular e seletiva na escolha das escolas a serem contempladas.

O apoio internacional encerrou-se em 1969, quando o estado brasileiro se reestrutura, aumentando seu grau de controle sobre os processos de políticas públicas, concentrando o

poder nas mãos da União. Com o aumento do poder nas mãos do executivo federal, em 1972 é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. O objetivo desta entidade era formular uma política de alimentação mais robusta, coordenando as ações das várias áreas de interface com o tema (Rocha, 2014).

Em 1976 a Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME) foi inserida no âmbito do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, considerado estratégico no combate à fome e à desnutrição, fruto das discussões sobre segurança alimentar e nutricional e sobre o processo de construção das bases institucionais para a nacionalização da alimentação escolar. Nesse bojo, o nome da política pública é alterado para o que vige até o presente: Programa Nacional de Alimentação Escolar.

As tentativas de massificação da oferta de alimentação escolar à educação fundamental atravessaram as décadas de 1960 e 1970 tendo como mote a centralização da ação nas mãos da União, sendo ela a responsável por todo o processo da política pública. Inclusive pelo processo de aquisição, que passou a ser feito pelo governo federal, majoritariamente de grandes empresas do setor de alimentação. Devido aos problemas decorrentes deste tipo de arranjo institucional num país como o Brasil, de imensa diversidade cultural e alimentar, aliada às proporções territoriais continentais, a implementação da alimentação escolar tornou-se um périplo. Diversas críticas surgiram, provindas dos mais diversos atores: desde os estudantes e seus pais, devido à inadequação dos cardápios e os problemas que redundavam na irregularidade e insuficiência da oferta; passando pelos envolvidos com as discussões políticas e acadêmicas a respeito do papel da alimentação escolar no combate à fome e à desnutrição; até a própria burocracia responsável pela gestão e execução do programa, que percebeu, entre outras coisas, que a aquisição centralizada acarretava custos mais elevados do que se fosse feita de forma descentralizada (Sant'ana, 2008).

Burocracia que, a partir da década de 1980, se debruçou sobre tais críticas e as processou a fim de construir soluções que permitissem a melhora no processo de implementação do programa, cujos objetivos centravam na saúde nutricional dos estudantes e na priorização das compras locais. O material elaborado e sistematizado na forma de proposta pela equipe técnica do Programa foi importante para a tomada de decisão do alto escalão da entidade nas alterações realizadas durante o período. Também importante foi a participação dos profissionais do campo da saúde e da nutrição, que lutaram para garantir um cardápio

mais saudável e com menos produtos industrializados, a colocação na pauta da necessidade de respeito aos hábitos alimentares locais, a instituição do controle de qualidade e o teste de aceitabilidade dos estudantes em relação aos alimentos introduzidos no cardápio. Estes temas entraram na agenda do governo e passaram a exigir atenção no processo de reformulação de parte de seus procedimentos operacionais, bem como alguns de seus pressupostos, responsáveis por orientar a ação do Programa.

Entre os anos de 1984 e 1985 a CNME fundiu-se a um setor do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, ficando suas atribuições sob responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), criada em 1983. Entidade responsável pelo início do processo de descentralização do PNAE, que primeiramente ocorreu pela transmissão de parte das competências aos estados e a alguns municípios de grande porte, sendo os primeiros estados a aderirem São Paulo e Rio de Janeiro. Até 1985, 90% dos municípios paulistas já havia aderido ao Programa. Em 1986 a FAE começou o processo de municipalização do PNAE em escala nacional (Souza, 2017). Com o desenrolar do processo, ficou para a União a responsabilidade pelo financiamento, normatização e compra dos alimentos industrializados; aos estados a atribuição de construção dos cardápios, análise dos valores nutricionais dos alimentos e seus custos, a aquisição de produtos básicos e o controle da qualidade dos alimentos; ficando para os municípios a responsabilidade pela gerência e operacionalização do Programa em relação às escolas sob sua competência, além da compra dos produtos *in natura*. Situação que perdurou até a Constituição Federal de 1988.

A década de 1990, no bojo dos marcos institucionais estabelecidos pela Carta Constitucional, é marcada pelo avanço no processo de descentralização do PNAE, que foi interrompido em 1989, devido à pressão das grandes empresas produtoras de alimentos industrializados, e só retomado em 1992, quando os repasses aos estados voltaram a ser feitos (Souza, 2017). Essa retomada dos repasses foi influenciada pela mobilização feita pelo Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) em conjunto com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Percebendo que a interrupção restabelecia os problemas de antes, os gestores públicos responsáveis pela execução da política de educação básica nos âmbitos estadual e municipal colocaram-se contrários aos interesses da indústria alimentícia responsável por quebrar as alterações do arranjo institucional que começaram a ocorrer desde a década anterior (Sant'ana, 2008).

Em 1994 é publicada a Lei 8.913, responsável por viabilizar a descentralização dos recursos financeiros. Para tanto, o ente federado tinha a obrigação de firmar um convênio com a FAE. As exigências feitas para a realização do instrumento contratual eram: o ente estar em dia com os impostos federais; a aplicação de 25% dos impostos arrecadados no ano anterior em educação, conforme determinação constitucional; além de um orçamento com a previsão de gastos com o programa para o ano corrente; e a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar, então de caráter consultivo (Souza, 2017).

Os riscos envolvidos em tal transformação estavam na necessidade de garantir o controle dos gastos feitos pelas entidades executoras, entendidas como as secretarias estaduais e distrital de educação, além das prefeituras. Isso demandou um redesenho do arranjo da entidade federal para dotá-la de capacidade de monitoramento dos entes federados, complementado pela criação de conselhos de participação social estaduais, distrital e municipais, cujo intento era incentivar o controle social. O contraponto a esta preocupação estava em não criar procedimentos que desestimulassem principalmente os gestores municipais a assumirem suas atribuições no processo de descentralização que se encontrava em curso. Tendo em conta o exposto acima, as transformações ocorridas no arranjo do programa foram bem sucedidas, pois entre a publicação da Lei 8913/1994 e 1998 o número de municípios conveniados quase triplicou, chegando a 70% do total das municipalidades brasileiras à época.

Em 1997 a FAE e suas unidades descentralizadas nos estados foram extintas, ficando a responsabilidade por coordenar o PNAE para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Em 1998 foi publicada a Medida Provisória 1784, dispensando a necessidade de realização de convênio para a adesão ao Programa (Souza, 2017). O valor repassado passou a ser feito com base no número de matrículas existentes no Censo Escolar do ano anterior, depositado em uma conta corrente específica.

Outro ponto de avanço no processo de descentralização foi a possibilidade de escolarização. Esta consiste no repasse do valor referente à determinada escola para que ela realize a aquisição da alimentação. A Entidade Executora (Secretaria Estadual/Distrital ou prefeitura) pode repassar a verba federal para a escola, ficando aquela responsável pelo monitoramento do gasto e controle da prestação de contas. Outro mecanismo de descentralização é a delegação da responsabilidade pela execução do Programa das Entidades

Executoras estaduais para as prefeituras. Desse modo, as escolas estaduais que se encontram em determinado município podem ter sua alimentação gerenciada e operacionalizada pela gestão municipal. Para tanto, o município precisa aceitar essa transferência de responsabilidade.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) ganha relevância com a MP 1784, pois se torna o principal mecanismo de controle social do Programa, além de ser o instrumento local no arranjo institucional responsável pela fiscalização dos gastos, da qualidade e da adequação dos alimentos à realidade local. Com as alterações decorrentes da MP, a descentralização praticamente é universalizada, ficando apenas 23 municípios no ano de 2000 sem a criação do CAE. Já a MP 1979-19, de junho de 2000, avança no processo de regulamentação da atuação das Entidades Executoras para administrarem os recursos financeiros, inclusive atribuindo competência para a complementação financeira aos recursos federais, além de estabelecer os meios para a escolarização.

Em 2001 foi publicada a Lei Federal nº 10.172, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação. Entre as determinações que afetavam a alimentação escolar, destacam-se: a melhoria na infraestrutura voltada para a armazenagem e preparo dos alimentos das unidades escolares dos níveis infantil e fundamental; o estabelecimento do regime de colaboração mútua como a forma relacional entre os entes envolvidos na implementação do PNAE; e a institucionalização dos aspectos intersetoriais que afetam o Programa na consecução de seus objetivos.

A partir de 2003, com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), é instituído o Programa Fome Zero, estratégia política de articulação e coordenação de diversos programas e ações do governo federal no combate à fome, incluindo a criação da Política Nacional de SAN. Os objetivos desta eram garantir o direito humano à alimentação em todo o país de forma articulada envolvendo as três esferas de governo e a sociedade civil organizada nas áreas de produção alimentar, alimentação e nutrição.

O Programa Bolsa Família era o carro-chefe da atuação governamental no processo de redução da extrema pobreza e da pobreza, por meio da transferência direta de recursos para as famílias vulneráveis que se encontravam no escopo do Programa. Uma de suas condicionantes é a obrigatoriedade do beneficiário com filho em idade escolar mantê-lo matriculado e frequente às aulas. Essa condicionalidade permite a esses filhos que, uma vez frequentando a

escola, tenham garantida parte da alimentação diária necessária ao desenvolvimento biopsicossocial durante o período letivo, o que contribui para a desoneração da renda familiar quanto aos seus gastos neste quesito. Assim, evidencia-se o papel redistributivo importante que o PNAE representou dentro da estratégia Fome Zero. Válido ressaltar que o Programa, à época, já contemplava os alunos da educação infantil e do ensino fundamental da rede pública, comunitária e conveniada, representando cerca de 20% da população brasileira.

Em 2004, a burocracia do PNAE voltou a se manifestar publicamente ao entregar o documento “Alimentação Escolar: um breve histórico e a evolução de suas bases conceituais” à presidência da autarquia. Este resumia o processo histórico de reformulação do Programa tendo em vista as alterações legais e regulamentares que sofreu desde a década de 1980, com base no entendimento de que sua missão não se restringia à entrega de alimentos a vulneráveis, mas estava alicerçada no direito humano à alimentação e, enquanto tal, deveria ser repensado nos termos de uma política social calcada na educação, na saúde e na SAN. Destarte, o documento serviu de base programática para a atuação da burocracia envolvida na implementação do Programa, especialmente a do FNDE. Também orientou as discussões acerca das mudanças necessárias na legislação referente ao tema e na práxis dos profissionais envolvidos com a execução do PNAE.

Em 2008 é publicada a Resolução nº 028/FNDE/MEC, que criou o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição (CECANE). Estes centros têm por função capacitar os envolvidos no controle social do PNAE, especialmente os representantes dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Também é atribuição do CECANE a realização de atividades de pesquisa e extensão relativas aos temas próprios ao Programa.

Um assunto que entrou na pauta das discussões sobre o Projeto de Lei (PL) que se encontrava em construção é o do papel da agricultura familiar no fornecimento da alimentação escolar. Ponderou-se sobre as condições para que os agricultores e empreendedores familiares conseguissem acessar o mercado institucional, a estrutura necessária para que as escolas conseguissem armazenar os alimentos *in natura* e semi-elaborados e o seu preparo, e a necessidade de capacitações dos representantes dos CAE para reconhecerem a importância da agricultura familiar no processo de produção da alimentação ofertada nas escolas. Agricultura familiar que, enquanto categoria que versa sobre um tipo de arranjo social produtivo, ganhou destaque nos debates acadêmico e político a partir da década

de 1990, balizando os processos de formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural e de SAN (Copetti, 2008 *apud* Silva, 2015).

Em janeiro de 2009, depois de um ano de intensos debates sobre o PL que foi apresentado ao Congresso Nacional, que acarretaram em oitenta e sete emendas, especialmente sobre a priorização da agricultura familiar como ofertante potencial do PNAE, a Presidência editou a Medida Provisória 455 visando atualizar o Programa conforme as novas premissas, que vinham sendo discutidas de forma sistemática desde o primeiro governo Lula. A inovação que se procurou garantir com a MP foi a inserção prioritária da produção oriunda dos assentamentos de reforma agrária e dos territórios indígenas e quilombolas. Esse mecanismo enfatizou a compra de alimentos *in natura* e semi-elaborados, base do leque produtivo familiar, garantindo geração de renda e emprego visando o desenvolvimento de base local.

Além da questão econômica, o fato dos próprios agricultores terem seus filhos estudando nas escolas locais transforma-os em agentes relevantes na educação e no controle social do Programa. O que tende a criar laços afetivos com outros agentes da escola fazendo do produtor familiar rural um personagem importante no ambiente escolar, uma vez que ele reconhece a importância de seus filhos e de outros estudantes terem acesso a alimentação escolar de qualidade e respeitosa dos hábitos locais.

No campo das políticas públicas da segurança alimentar e nutricional que possuem interface com o PNAE, inclusive corroborando as mudanças institucionais que nele ocorreram, houve o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a regulamentação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no início do primeiro governo Lula. Também houve a criação do Sistema Nacional e a publicação da Lei Orgânica de SAN, além da formulação do II Plano Nacional de SAN. Essas ações e políticas foram importantes no processo de entrada da produção oriunda da agricultura familiar no mercado institucional do PNAE e pela priorização de alimentos *in natura* e semi-elaborados na composição dos cardápios, em conformidade com os hábitos alimentares regionais.

Após a apreciação da MP 455 no Congresso em 2009, foi publicada a Lei nº 11.947 instituindo um novo marco para a política de alimentação escolar, fruto dos intensos debates e mobilizações que ocorreram ao longo da década, inclusive sustentadas nas inovações

institucionais explicitadas no parágrafo anterior. Conforme Silva (2015, p. 39), os pilares do PNAE passam a ser: a alimentação como direito humano, a educação alimentar e nutricional, a participação e o controle sociais, e o fomento à agricultura familiar a partir da priorização do acesso ao mercado institucional do Programa. Esse foco multidimensional, ao mesmo tempo em que aproxima o Programa da complexidade inerente à implementação de uma política social em um país tão diverso como o Brasil, evidencia o tamanho dos desafios para se alcançar os seus objetivos.

Em 2010 houve a alteração constitucional que ampliou o escopo do público-alvo do PNAE, que passou a abarcar os estudantes do ensino médio e da EJA, contemplando todo o ciclo básico. Tal alteração inseriu cerca de dez milhões de estudantes a mais ao Programa.

Tendo em vista o exposto ao longo deste tópico, o processo de descentralização iniciado na década de 1980 e que se estendeu pelas décadas seguintes levou o PNAE ao atual arranjo, consolidado com a publicação da Lei 11.947 de 2009 e sumarizado a seguir.

O PNAE é um programa federal de repasse direto de recursos aos estados, distrito federal, municípios e escolas federais, que tem por objetivo suplementar o montante diário destinado à alimentação escolar do aluno. O valor de repasse por aluno varia de acordo com a etapa e a modalidade de ensino. O público-alvo do programa é composto por alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas ao poder público. A escola deve constar no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) para acesso ao Programa. E o cardápio escolar deve respeitar os hábitos alimentares locais, sendo sua construção de responsabilidade do nutricionista, que deve se ater às determinações legais atinentes.

O Governo federal, por meio do FNDE, é o responsável pela definição das regras do programa, além de ser o Fundo responsável por gerenciar e repassar os recursos orçamentários e financeiros aos entes federados, por meio das Secretarias de Educação, e às escolas federais. Dessa forma, as Secretarias Estaduais de Educação (SEDUC), as Prefeituras e as escolas federais são as responsáveis por garantir a implementação do Programa. Também podem executar os recursos as entidades da sociedade civil de direito privado, vinculadas e instituídas pelas comunidades escolares. Já o CAE é o responsável pelo controle social do Programa, através do acompanhamento da aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação

ofertada, as condições higiênico-sanitárias de armazenagem e preparo dos alimentos, a execução financeira e a prestação de contas das entidades executoras, com a emissão de Parecer Conclusivo. O Tribunal de Contas da União e o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União são os órgãos fiscalizadores no âmbito da União. Em parceria, Ministério Público Federal e FNDE recebem e investigam (cada um dentro de suas devidas atribuições) as denúncias de má gestão do Programa. As Secretarias de Saúde e de Agricultura dos estados, municípios ou do Distrito Federal, são responsáveis pela inspeção sanitária, por atestar a qualidade dos produtos utilizados na alimentação ofertada e por articular a produção da agricultura familiar com o PNAE. Por fim, o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de Nutrição fiscalizam a atuação dos profissionais responsáveis pelo cardápio escolar.

Ressalte-se que no arranjo aqui descrito não há a presença das organizações responsáveis pela ATER e pelo fomento ao desenvolvimento rural destinado à agricultura familiar, mesmo com toda a ênfase dada a ela no escopo das normativas do Programa.

Em suma, neste tópico foi delineado o histórico de construção e desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como seus antecedentes. Isso permitiu visualizar as transformações ocorridas no arranjo institucional do programa que, num primeiro momento, institucionaliza-se a partir do debate público que ganha corpo ao longo da primeira metade do século XX. Posteriormente, em consonância com o processo de centralização política que ocorre a partir do período ditatorial que perdurou entre os anos 1960 e 1980, o Programa nacionaliza-se, ainda que sem se universalizar em relação ao seu público-alvo, e restrito ao que atualmente se concebe, de forma aproximada, com os ensinamentos infantil e fundamental. Com a redemocratização que se inicia na década de 1980, o PNAE começa uma trajetória de descentralização, na tentativa de responder os problemas da centralização, inclusive as reivindicações oriundas das mais diversas comunidades escolares. Esse momento cristaliza-se ao longo da década de 1990. Por fim, durante o período dos governos do PT no poder, há a preocupação em universalizar a alimentação escolar a todas as escolas públicas e conveniadas com o poder público do ciclo básico, numa perspectiva não mais estritamente assistencialista, mas vista como um direito humano, atentando-se para os preceitos da segurança alimentar e nutricional.

2.2. A alimentação como direito humano



Zo'é ~Junho 2009 © Mário Vilela » FUNAI (51)a

Neste tópico a atenção recai sobre os alicerces do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e da segurança alimentar e nutricional. Alimentação aqui entendida como fenômeno complexo, que além de seus aspectos biofísicos, também se apresenta como ato e representação sociocultural e, portanto, carregada de sentido, historicamente definido. Em suma, é uma forma de expressão da sociabilidade humana.

O desenvolvimento da institucionalidade da alimentação enquanto um direito humano ocorre em nível internacional como desdobramento e preocupação decorrente dos problemas potencializados com a II Guerra Mundial. No bojo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a alimentação é englobada como parte dos direitos básicos a uma vida digna, atrelada à saúde e ao bem-estar e como contraponto à fome que então afetava grande contingente populacional em todo o globo. Em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Art. 11, afirma que toda pessoa tem direito à alimentação suficiente, em consonância com outros direitos, como o vestuário e a moradia,

interdependentes que são para a realização de condições dignas de existência, devendo ser pauta de melhoramento constante por parte da atuação dos estados nacionais. Afirma também que para o combate à fome é necessário entender este fenômeno como decorrente de processos que vão além do ato alimentar, desdobrando-se desde o acesso aos meios para a produção de alimentos, passando pelos conhecimentos e técnicas produtivas, bem como por um sistema de distribuição que proporcione uma partilha equitativa do produzido (SIQUEIRA *et alli*, 2014; ARRUDA TEO *et alli*, 2017).

Na tentativa de precisar melhor a definição do direito à alimentação adequada, a Cúpula Mundial de Alimentação do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas se reúne em 1999 e publica o Comentário Geral nº 12. Nele, explicita-se que esse é um direito atrelado às formas de organização familiar e/ou social, ratificando o entendimento anterior de que não se restringe ao ato alimentar, antes, inclui os meios para que sua realização seja possível. Logo, a garantia do direito à alimentação adequada da população é dependente da capacidade do sistema político e da burocracia executiva ampliarem os mecanismos de participação institucionalizada e de refinamento do quadro conceitual que estrutura o entendimento sobre o fenômeno da alimentação e subsidia a tomada de decisões a respeito da execução de políticas específicas.

Conforme Siqueira *et alli* (2014), os princípios que norteiam as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional atualmente são: a não discriminação, a acessibilidade, a disponibilidade, a justiça social, a adequação, a sustentabilidade, a responsabilidade, a participação e o empoderamento. Esses princípios foram apontados a partir da leitura e interpretação da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução FNDE nº 38/2010 a luz do Comentário Geral nº 12 do Alto Comissariado da ONU, do Guia para análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, e da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

A não discriminação diz respeito ao fato de que nenhuma pessoa ou grupo social deve sofrer qualquer tipo de privação em sua alimentação ou em relação aos meios para sua obtenção tendo em vista sua condição social e/ou cultural. A acessibilidade e a disponibilidade estão relacionadas à existência dos recursos e condições para o acesso à alimentação e à possibilidade de uso de tais recursos e condições para a realização da alimentação. A justiça social é entendida como a via de acesso para a realização da equidade,

expressa como a possibilidade de propiciar aos desiguais, na medida de suas desigualdades, condições semelhantes para o acesso ao direito alimentar. A adequação é o princípio que garante aos diversos indivíduos e grupos sociais que seus hábitos alimentares sejam respeitados na efetivação do direito à alimentação. A sustentabilidade diz respeito à capacidade da política pública se manter no tempo respeitando seus aspectos ambiental, econômico e social. A responsabilidade se apresenta como a capacidade de identificar e publicizar os atores (burocratas, organizações e seu nível federativo) envolvidos no processo da política pública, bem como suas atribuições. A participação social é importante como mecanismo de controle social e de aproximação da atuação do estado com seu público, como tentativa de democratização da ação pública. O empoderamento trata da possibilidade de participação dos titulares de direito no processo da política pública a partir do acesso e entendimento dos códigos e conhecimentos específicos necessários à plena realização do direito alimentar.

No contexto brasileiro, destaca-se a recriação em 2003 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e, dentro deste, a instalação da Comissão Permanente de DHAA. Como um desdobramento da institucionalização ocorrida nacionalmente a partir da década de 2000, em 2006 foi promulgada a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). E em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 64, que constitucionalizou o DHAA.

Em relação ao PNAE, usa-se agora trecho da Nota Técnica nº 3/2017/COPE/CGPC/DPDS-FUNAI, de autoria do presente autor, para apreciação dos aspectos legais que fundamentam o DHAA no contexto do Programa (*cf.* o tópico 5.2. para entendimento das alterações propostas para viabilizar a solução da compra direta dos produtores indígenas).

A legislação que trata da alimentação escolar define esta como “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” – Art. 1º da Lei 11.947/2009. Entre as diretrizes destacam-se, conforme o Art. 2º da supracitada lei:

- o respeito à cultura e hábitos alimentares saudáveis;
- a participação da comunidade no controle social e acompanhamento das ações estatais;

- a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino-aprendizagem, inserindo-a no currículo escolar; e
- o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente junto à agricultura familiar.

Assim, a Lei reconhece dispositivos constitucionais e supralegais (vide art. nº 231 da Constituição Federal de 1988 e Art. nº 2, do Decreto 5051/2004, que promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT) que garantem aos povos indígenas a livre manifestação de sua organização social e de sua cultura, incluídas nesta, por extensão, o respeito aos hábitos alimentares próprios.

Cabe ao Estado brasileiro respeitar e levar em consideração tais especificidades na sua relação com o povo indígena em questão. Isso implica a necessidade de se construir políticas públicas diferenciadas com e para os povos indígenas, tendo em vista sua participação em todo o ciclo de políticas, da entrada na agenda à avaliação. Para tanto, deve haver informação pública e suficiente para que os povos indígenas, por meio de suas formas de organização e representação coletiva, e na medida do tempo necessário para construção de posições, consigam intervir de maneira qualificada no processo da política nos espaços públicos institucionais existentes.

A implementação do exposto no parágrafo precedente passa pelo que está estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei da Alimentação Escolar, que atribui ao FNDE a responsabilidade pela cooperação na capacitação dos recursos humanos envolvidos no controle social do PNAE, cuja realização compete aos municípios, estados e ao Distrito Federal. Já os arts. 18 e 19 especificam as competências dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), sua composição, formas de seleção e duração dos mandatos. Compete ao CAE acompanhar e fiscalizar os repasses feitos pelo programa de alimentação escolar para o ente federado responsável pela execução da educação básica. Do mesmo modo, o zelo pela qualidade dos alimentos, a aceitação do cardápio e a emissão de parecer conclusivo a respeito da execução do Programa.

Também define em seus art. 11 e 12 que a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos entes da federação cabe ao nutricionista responsável, que deve agir conforme as prescrições legais e regulamentares sobre a matéria. Para tanto, explicita a lei que o cardápio

deve ser construído tendo em vista uma alimentação saudável, de acordo com a cultura e tradição alimentar local.

Já os arts. 13 e 14 definem que a aquisição da alimentação escolar ocorrerá por dispensa do processo licitatório, ficando o mínimo de 30% do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vinculado à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, sempre que houver oferta local disponível. Entretanto, nos incisos I, II e III, do §2º do art. 14, estão expressos os casos em que a cota mínima fica dispensada:

- na impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente (acesso ao mercado institucional);
- na inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios (existência de produção local suficiente para o abastecimento da demanda escolar);
- em condições higiênico-sanitárias inadequadas (problemas sanitários para a aquisição de gêneros alimentares para escolas indígenas devido às inadequações legais que desconhecem os sistemas de produção, distribuição, armazenagem e preparo dos povos indígenas, como o sistema agrícola do rio Negro).

O conteúdo desses incisos resumem três dos principais problemas para a efetivação do direito à alimentação por parte dos estudantes que se encontram cursando o ciclo básico em escolas indígenas no país. Desse modo, necessita-se explicitar como esses e outros problemas relacionam-se com as diretrizes que fundamentam o DHAA e, em específico, com a dimensão sociocultural da alimentação.

Os três pontos acima, que implicam a não obrigatoriedade da compra de 30% de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no contexto das escolas indígenas no Amazonas (mas poderia se estender à totalidade das escolas indígenas no país), tornam-se problemas na medida em que obrigam os indígenas que produzem alimentos de origem agrícola, pecuária, pesqueira ou extrativista, a se adequar a um ordenamento legal que, ao invés de operar na defesa da qualidade dos alimentos e das condições próprias ao mercado institucional, agem como elementos discriminadores, produtores de desigualdade de acesso e restritivos em relação aos modos produtivos indígenas. Isso ocorre, por um lado, porque a legislação sanitária e agropecuária não leva em conta os modos de produção, armazenagem e preparo

dos alimentos indígenas – parte deles já patrimonializados como saberes tradicionais associados ao manejo da agrobiodiversidade –, por outro lado, porque as políticas de assistência técnica rural não chegam aos povos indígenas que se encontram em condições remotas de acesso, longe das sedes dos municípios onde se encontram os escritórios de ATER, quando não devido à incapacidade das instâncias locais e/ou regionais em lidar com as diferenças produtivas acima explicitadas. Tendo em vista estes dois problemas, imaginar a dificuldade de regularidade na entrega da produção torna-se óbvia.

Os problemas referentes ao marco legal do PNAE não se restringem ao acesso ao mercado institucional, pois esbarram em outros limites. Um deles é o do respeito à cultura e aos hábitos alimentares locais. Em princípio, parece contraditório imaginar que tal diretriz implica problemas ao direito a uma alimentação adequada no âmbito das escolas indígenas. Entretanto, quando se entende que para se realizar o DHAA é preciso que o cardápio alimentar seja produzido por um profissional nutricionista, entende-se que há um processo de construção em jogo. Construção sob responsabilidade de um profissional com formação específica em nível superior, mas que pressupõe um lugar de fala e de autoridade que se sobrepõe à cultura e aos hábitos alimentares locais. E no caso dos hábitos alimentares dos povos indígenas, não se trata somente de um hábito, mas parte de uma teia de significados e relações sociais que estruturam a alimentação como um sistema simbólico (DANIEL & CRAVO, 2005; CANESQUI & GARCIA, 2005).

Quando se ressalta essa assimetria na relação entre nutricionista e comunidade escolar indígena, tem-se em mente não uma mera relativização dos conhecimentos técnico-científicos acionados, mas a ênfase no caráter sistêmico da alimentação para dado povo indígena. Isso não quer dizer que em qualquer momento histórico para qualquer grupo étnico seja possível afirmar que haja um sistema alimentar em funcionamento que dê conta da complexidade do ato alimentar, inclusive seu aspecto nutricional. Casos de genocídio e/ou etnocídio contínuo podem levar à desestruturação de tal sistema ou mesmo colocar o grupo em uma situação territorial de confinamento e privação que impeça a realização de uma alimentação que propicie segurança alimentar e nutricional tal como preconizada pela legislação nacional e internacional sobre o tema. Nesse sentido, torna-se importante entender que a autoridade do nutricionista é positiva quando se tem em vista os aspectos nutricionais de dada comunidade escolar, especialmente quando esta se encontra em situação de vulnerabilidade em relação aos meios para se obter uma alimentação adequada que garanta a SAN. Porém, essa mesma

autoridade também se expressa em contextos de relativa autonomia por parte de comunidades escolares indígenas que possuem seus sistemas alimentares vigentes, o que não quer dizer que estes não se encontrem em transformação devido aos processos históricos de troca e contato com os sistemas alimentares próprios à sociedade envolvente, especialmente quando há acesso ao mercado alimentar de origem industrializada, característico das sociedades urbanas contemporâneas. Nestes casos, a autoridade do nutricionista pode resvalar em formas autoritárias de transformação imposta de hábitos alimentares, o que a torna incompatível com a legislação que regula o PNAE, bem como a legislação mais abrangente que trata do DHAA em contexto de SAN.

Por isso, a construção do cardápio pelo nutricionista é uma atividade de alta complexidade, pois impõe a este profissional não apenas conhecimento sobre os aspectos nutricionais da alimentação, mas conhecimento sobre os alimentos produzidos e consumidos por dada comunidade escolar. O que se torna ainda mais complexo quando dada comunidade possui em seu sistema alimentar códigos e conexões com os demais sistemas socioculturais de seu grupo étnico distintos da arquitetura erigida a partir do conhecimento técnico-científico do nutricionista – este, por sua vez, também possuidor de hábitos culturalmente aprendidos.

Enfatizar os equívocos culturais possíveis de serem cometidos pelo nutricionista quando em seu exercício (intercultural) de estabelecimento do que entra ou não no cardápio de dada comunidade escolar indígena ganha relevância e urgência quando se entende a precariedade do processo de construção dos cardápios no âmbito do Amazonas. Isso porque, conforme a nutricionista chefe da SEDUC, durante audiência pública realizada sobre os problemas de alimentação escolar vividos pelas comunidades indígenas no estado, um cardápio base é construído como referência para todo o Amazonas. Ainda que se leve em conta a possibilidade das escolas estaduais ou prefeituras (no caso de delegação de rede) adicionarem ou alterarem determinados pontos do cardápio, isso só é possível para os casos em que haja um nutricionista local. E mesmo assim, os alimentos industrializados não perecíveis que são comprados pela SEDUC para distribuição por todo o estado não entram nessa possibilidade. Destaque que a presença de nutricionistas nos municípios amazonenses não é algo universalizado.

E ainda que tal profissional exista, nada garante que ele tenha conhecimentos técnico-científicos próprios ao seu campo de atuação para a construção de um cardápio em

consonância com o contexto de interculturalidade com o qual se depara (ARRUDA TEO *et alli*, 2017).

Problema análogo ocorre em relação à educação alimentar e nutricional. Se, por um lado, ela é importante instrumento pedagógico para a construção de canais dialógicos a respeito dos hábitos alimentares e nutricionais vividos e experimentados por determinada comunidade escolar, especialmente se abordada de forma transversal ao currículo e vinculada ao projeto político pedagógico de dada escola, por outro lado, se realizada de forma massificada e homogeneizante, tende aos erros expressos acima quanto à construção do cardápio.

Conforme Casemiro *et alli* (2015), é preciso que a educação alimentar e nutricional (EAN) extrapole a atuação dos nutricionistas e entre nos momentos de ensino-aprendizagem das escolas. Do mesmo modo, uma postura dialógica da parte dos profissionais que atuam com educação básica é fundamental para que esta deixe de ser “letra morta” na legislação vigente, particularmente, dando espaço e voz para os estudantes atuarem. Afirmar isso em um contexto de educação diferenciada, como é ou deveria ser o da educação escolar indígena, implica ainda que as comunidades escolares, incluindo a comunidade de parentesco – esteja ela atuando na produção alimentar, lecionando ou na preparação da alimentação escolar – seja ouvida e participe do processo de construção e circulação dos conhecimentos relativos à alimentação e a todo o universo simbólico e social que o cerca.

Outro problema que afeta o DHAA no contexto da alimentação escolar indígena é a possibilidade de participação social das comunidades indígenas nos Conselhos de Alimentação Escolar. Este ponto merece destaque porque, mesmo com uma legislação que reconhece e valoriza em seu texto a participação social institucionalizada, atribuindo-lhe tarefa precípua no controle social do PNAE, não somente em relação ao controle dos gastos, mas também em relação à alimentação ofertada, é preciso que tal instância participativa não opere reproduzindo desigualdades, como ocorre em vários CAE existentes no Amazonas. Ainda que não seja possível fazer um levantamento exaustivo a respeito do funcionamento dos Conselhos no estado, pelos relatos dos indígenas no âmbito do grupo de trabalho responsável pela reformulação do PNAE, a possibilidade das comunidades indígenas serem ouvidas é pouca. Entre outros motivos, pelo modo de funcionamento e seleção de seus representantes, pois as comunidades indígenas são, no Amazonas, majoritariamente rurais,

vivendo em lugares de difícil acesso às sedes municipais mais próximas. Adicione-se ao elemento logístico o preconceito étnico que predomina tanto nas burocracias regionais e municipais, quanto entre as populações de tais lugares, principalmente as que residem nas cidades. Assim, a sobreposição do fator logístico ao do preconceito atua no sentido de minorar a possibilidade das comunidades escolares indígenas serem ouvidas ou consultadas quanto à implementação do Programa, mais ainda quanto à viabilidade de serem escolhidas para ocupar assento no Conselho. Portanto, se é uma diretriz precípua a participação social no âmbito das políticas que realizam o DHAA, em tais circunstâncias esta se vê comprometida quando não impedida de se realizar.

2.3. Os problemas de coordenação e cooperação do regime federativo na educação escolar indígena

O entendimento da dinâmica federativa da política educacional no Brasil precisa levar em consideração as heterogeneidades social, econômica e regional que marcam o país, além dos problemas decorrentes da falta de coordenação e cooperação nas relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2010, p. 39). A partir dessa constatação, Abrucio apresenta o conceito de sistema como alicerce para a estruturação da política educacional. Conceito que deve ser pensado à luz do processo histórico de constituição e desenvolvimento do federalismo nacional, crucial para a compreensão das limitações e potencialidades de mudança nos arranjos institucionais em implementação. Já o entendimento da trajetória dependente da política educacional fornece-nos elementos explicativos para a arquitetura federativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Arquitetura que possui, de acordo com Machado & Palotti (2015),

“(..) um desenho mais complexo [se comparado com as demais políticas sociais analisadas, a saber, saúde e assistência social] para a distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. Foram atribuídas competências comuns, a serem desempenhadas em regime de colaboração entre tais esferas, ao lado de competências a serem desempenhadas prioritariamente por estados e municípios, e competências privativas da União.” (p. 65)

Segundo Abrucio (2010), a dinâmica federativa na área de educação foi uma das preocupações presentes durante a Constituinte. Os eixos sobre os quais o debate girou foram:

a descentralização, sob a forma da municipalização; a construção de políticas nacionais para estabelecimento de normas gerais para direcionamento da ação estatal; e o funcionamento de um regime de colaboração entre os entes federativos. A descentralização das competências, preferencialmente aos municípios, teve como pressuposto o aumento da participação social no controle das políticas públicas ofertadas e aproximação dos resultados aos interesses locais (processo entendido como democratizante). A definição de normas gerais explicita o caráter sistêmico que se tentou dar à política. Já o regime de colaboração tem por função garantir a cooperação como forma relacional prescritiva de atuação conjunta entre os entes federativos. Entretanto, conforme Machado & Palotti (2015, p. 64), o pressuposto constitucional de cooperação não é suficiente para afirmar que a dinâmica federativa presente na política educacional tende ou para a descentralização ou para o seu inverso.

Problemas vêm ocorrendo na implementação da política educacional. Entre os motivos, destacam-se a falta de coordenação tanto da União quanto dos estados na sua relação com os municípios; a desigualdade no processo de municipalização da política de educação, concentrando-se nos municípios de pequeno porte e perfil socioeconômico rural; e a falta de incentivos financeiros e gerenciais para a implementação da política educacional. Fatores que tendem a levar os municípios a comportamentos competitivos entre si.

Saliente-se que a coordenação federativa, nas palavras de Abrucio (2010), tem como propósito escapar à dicotomia entre centralização e descentralização, sem com isso pender ou para uma dinâmica centralizadora, como a do regime autoritário brasileiro forjada em 1964, ou para uma dinâmica fragmentadora, como a vigente durante a República Velha. Com este intento, instrumentos de coordenação e cooperação têm sido criados no âmbito de políticas setoriais nacionais, principalmente a partir de meados da década de 1990, como resposta ao processo de fragmentação que ocorreu nos anos subsequentes à redemocratização. Conforme Machado & Palotti (2015), apesar do esforço para criação de espaços de negociação que levassem em conta a autonomia política dos governos subnacionais, na segunda metade dos anos 1990 entra em curso um processo de recentralização do federalismo brasileiro, responsável pela diminuição da fragmentação impulsionada pela instituição dos municípios como entes políticos com poder de veto no processo decisório a partir da aprovação da atual Carta Constitucional.

Desse modo, apesar dos avanços, atrasos também foram verificados no processo de municipalização, como a dependência financeira na prestação do serviço público, a baixa capacidade administrativa, além de problemas políticos como a *prefeiturização* e o clientelismo. Nesse sentido, segundo Abrucio (2010, p. 47), as municipalidades padecem de um “paradoxo federativo”: pois ao implementarem determinada política, que necessita de apoio do governo federal ou estadual, os governos locais acabam por redundar ou na perda da autonomia municipal em relação à condução da política pública (no caso de apoio) ou na impossibilidade de a implementar (no caso de ausência de apoio). Sobre este ponto, duas ponderações merecem ser feitas.

Primeiramente, é válido extrapolar o exposto acima, pois o auxílio ofertado pelo governo estadual ou federal pode não ser compatível com o tamanho do desafio para formular e implementar políticas em nível local. A dificuldade para seleção e permanência de quadros qualificados para prestação dos serviços públicos de competência municipal é um fator que desdobra o paradoxo proposto, já que a situação não se reduz a aceitar ou não o apoio, mas quais as condições existentes para que o município consiga prescindir do apoio ofertado pelos governos superiores.

Em segundo lugar, existem problemas no ensino fundamental devido à falta de coordenação intergovernamental, que compromete a capacidade das secretarias municipais de educação implementarem a política, particularmente quando esta depende da ação de outros órgãos ou setores para sua viabilidade – como no caso do PNAE. Este é outro fator que desdobra o contexto do paradoxo e aponta para a dimensão sistêmica do problema, já que a oferta de apoio efetivo, eficiente e eficaz a uma política ou programa está atrelada ao mapeamento de suas limitações e potencialidades, dos atores envolvidos, do contexto de construção da política, de sua implementação e de sua avaliação.

Um exemplo típico relativo à primeira ponderação está na incapacidade de órgãos ou entidades da Administração Pública federal indireta (mas poderia ocorrer com organizações públicas pertencentes aos governos subnacionais) manterem servidores de carreira em municípios de pequeno porte e distantes dos grandes centros urbanos. Como os processos seletivos para entrada de efetivo não conseguem escapar à reprodução das desigualdades regionais, a maioria dos candidatos aprovados são oriundos de municípios (quando não estados ou regiões) distintos. Não fortuito é observar que os cidadãos selecionados para

preenchimento de cargos públicos tenham trilhado sua trajetória educacional, em sua maioria, em unidades federativas mais ricas, com sistema de educação consolidado e com indicadores setoriais melhores que os municípios onde os aprovados serão lotados. Dessa forma, a evasão ou a remoção são os principais meios pelos quais servidores saem de seus locais de lotação de origem sem, contudo, haver quadro de reposição para ocupar as vagas abertas. E mesmo quando há quadro, não necessariamente há interesse do servidor em ser transferido.

Quanto à segunda ponderação, ela é parte importante do argumento desta dissertação: para que um Programa como o PNAE seja implementado de forma satisfatória e em conformidade com as particularidades locais, ele precisa, no mínimo, da atuação conjunta de organizações de vigilância sanitária e de ATER no âmbito municipal. O que, no contexto do Amazonas, implica habilitar os produtores indígenas locais no mercado institucional por meio da emissão da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), além de também controlar o cumprimento dos requisitos sanitários para oferta da produção ao Estado. Sem a prestação de tais serviços (emissão de DAP e de certificados de inspeção sanitária) o fornecimento da alimentação escolar adequada e suficiente torna-se inviável.

Como alternativa para os problemas de coordenação e cooperação acima explicitados, Palotti & Machado (2014) enfatizam em seu artigo a necessidade de se compreender as dinâmicas existentes nas relações intergovernamentais (RIGs) que ocorrem em dada área de política pública. Por RIGs os autores entendem os mecanismos e instrumentos que permitem o funcionamento dos regimes políticos e que, no caso de um Estado federalista, abarcam as formas relacionais entre os diferentes níveis de governo. Dessa forma, alternativas para os problemas existentes em todo o ciclo da política de educação passam pela criação de arenas institucionais de relações intergovernamentais, incentivos financeiros centralizados e consórcios públicos (PALOTTI & MACHADO, 2014). E um critério importante para o repasse de recursos e auxílio técnico é o de desigualdade regional – com níveis maiores entre os próprios municípios que entre as macrorregiões.

Machado (2008 *apud* PALOTTI & MACHADO, 2014) estrutura dois tipos ideais de RIGs: as barganhas diretas, que ocorrem entre governos de mesmo nível federativo, e as relações verticais induzidas a partir do que os autores chamam de governos mais abrangentes (estaduais ou federal). Porém, é preciso se ater ao que Scharpf (1988 PALOTTI &

MACHADO, 2014) caracterizou como armadilha da decisão conjunta, a saber, os problemas decorrentes do arranjo institucional (no caso do Estado alemão), durante a década de 1960, que distribuía de forma desequilibrada entre os níveis de governo as competências para legislar, arrecadar impostos, formular e implementar as principais políticas públicas sob responsabilidade dos governos locais. Quando o governo federal alemão tentou coordenar tais políticas por meio de programas de condicionalidade, os governos subnacionais judicializaram a iniciativa devido ao descumprimento com a dinâmica federativa cristalizada pelo arranjo então vigente. A solução demandou tempo e negociação entre os níveis de governos até a formação de consenso. Portanto, o processo decisório em uma federação depende da capacidade de negociação entre governo federal e governos locais, evitando, assim, que o governo federal aja sem anteriormente passar por arenas intergovernamentais de deliberação onde os interesses locais devem ser levados em conta na produção da decisão. O que pode gerar morosidade nos processos de tomada de decisão e um aumento dos custos de transação para a produção de consenso entre os níveis de governo. Ainda mais sério quando as regras de formação de consenso visam a unanimidade ou grandes maiorias para aprovação do assunto deliberado.

O problema de coordenação acima narrado possui algumas semelhanças com o de reformulação do arranjo institucional do PNAE nas escolas indígenas no Amazonas. A primeira é a dificuldade e demora para a construção e implementação de soluções que viabilizem alimentação escolar compatível com as disposições legais, devido à ausência de mecanismos de indução dos governos subnacionais nos processos de gestão de um programa como o PNAE, especialmente de coordenação intergovernamental envolvendo pastas distintas como educação, saúde, vigilância sanitária e agropecuária, assistência técnica e desenvolvimento rural. A segunda é a entrada de atores de fora do poder executivo alterando a coordenação do processo de dada política pública. No caso alemão, através da judicialização imposta pelos entes subnacionais ao governo federal devido à decisão monocrática a respeito da gestão e regulamentação da pauta; no caso brasileiro, a entrada do MPF devido à incapacidade do executivo realizar um processo de política pública coordenado entre seus três níveis de forma autônoma. O terceiro ponto de aproximação é a necessidade de compartilhar o poder decisório em dada política pública.

2.4. O papel da FUNAI no contexto democrático e pluriétnico inaugurado pela Constituição de 1988

Na ausência de Comissão Intergovernamental instituída pelo poder Executivo capaz de articular os entes federativos envolvidos no processo de aquisição de alimentação escolar, o MPF, por meio do 5º Ofício da PRAM, instituiu em 2016 um GT na tentativa de estabelecer espaço para discussão e deliberação que suprisse a ausência de Relações Intergovernamentais (RIGs) consolidadas e efetivas no âmbito da política setorial de educação. Será que tal GT, constituído no âmbito do MPF – instituição que cumpre o papel de ingressar como parte nas lides judiciais envolvendo os povos indígenas a fim de garantir seus direitos constitucionais – é a arena mais apropriada para a resolução de problemas de implementação do PNAE, que possuem entre suas causas a falta de coordenação e de cooperação federativa entre os níveis de governo envolvidos? Ainda, como visto no tópico sobre o arranjo de implementação do PNAE, seria esta arena a mais apropriada para discutir as capacidades estatais de cada um dos entes federados envolvidos com a implementação do Programa “na ponta”, sabendo-se que há problemas estruturais de consolidação do estado nacional por meio de funções básicas como segurança, justiça e tributação? Sem a pretensão de exaurir essas perguntas, passa-se à análise de arenas existentes no âmbito da política educacional e da inserção da FUNAI nesse processo político.

O CAE (sobre os problemas de funcionamento do CAE, *cf.* p. 39) não cumpre o papel desempenhado pelo GT de Alimentação instituído pelo MPF, pois seu objetivo é mais o acompanhamento da execução do PNAE, a fiscalização do gasto e a qualidade da alimentação escolar adquirida, mesmo reconhecendo sua importância como instrumento de controle social, ao menos potencialmente. Ocorre que essas estruturas funcionam de forma precária e com baixa capacidade de cumprir suas atribuições. Entre os fatores, pode-se citar a falta de capacitações que permitam aos conselheiros melhor entendimento dos direitos, deveres e procedimentos necessários para o pleno exercício da função pública quando voltada para a realidade das comunidades escolares indígenas. Do mesmo modo, as secretarias de educação, sejam municipais sejam estaduais, pouco contribuem para a garantia das condições para o adequado funcionamento do Conselho.

Conforme Machado & Palotti (2015, p. 71-72), a educação teria um espaço de negociação entre os níveis de governo no âmbito do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) restrito, porém, aos critérios para distribuição dos recursos; à definição dos limites proporcionais destinados a cada modalidade de ensino; à parcela de complementação da União em relação ao repasse de recursos para ações da educação básica; além de servir de espaço para negociação de transferências financeiras condicionadas. O arranjo institucional para implementação da Comissão intergovernamental do Fundeb é paritário e as deliberações ocorrem seguindo a regra do consenso, de acordo com os preceitos cooperativos. Entretanto, quando os autores apresentam a alta capacidade propositiva do governo federal e o alto grau de aprovação de suas proposições, contrapõem-se à característica cooperativa e simétrica das regras de composição e deliberação, os resultados das negociações ocorridas na Comissão do Fundeb, evidenciando que o funcionamento desta arena intergovernamental é assimétrico, com a preponderância do papel da União. Retomando o ponto central da Comissão Intergovernamental do Fundeb – a possibilidade de discussão e deliberação de problemas concernentes à implementação do PNAE em escolas indígenas remotas –, esta se mostra inapropriada para abrigar as funções do GT de alimentação escolar instituído pelo MPF.

As comissões intergovernamentais da política setorial de saúde (Comissões Tripartites e Bipartites de Saúde) são referência paradigmática de arenas intergovernamentais para as políticas públicas brasileiras no quadro constitucional de 1988 (ABRUCIO, 2010; MACHADO & PALOTTI, 2015; PALOTTI & MACHADO, 2014). Abrucio (2010) se interessa pelo caráter sistêmico da política de saúde, especialmente a partir da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), e as possibilidades de aprendizado para a implantação do sistema em outros setores da política social, como o educacional. Machado & Palotti (2015) dedicam-se a entender em que medida as comissões intergovernamentais se aproximam ou distam de um modelo de federalismo descentralizado e cooperativo nas políticas sociais, fazendo a crítica do funcionamento de tais arranjos institucionais, que tendem para formas centralizadas de federalismo. Palotti & Machado (2014) investigam o funcionamento dos comitês intergovernamentais nas três áreas de políticas sociais, avaliando a efetividade do poder de veto dos municípios em face da regra do consenso e da composição paritária.

Assim, a partir da experiência de implementação do SUS, os autores supramencionados apontam para a importância do caráter sistêmico como forma de estruturar a política nacionalmente. Contudo, isso não garante que sua implementação aconteça necessariamente de forma cooperativa. Ou seja, para a política educacional não basta instituir

o sistema nacional, é preciso que ele opere em um regime de colaboração. E as arenas de relações intergovernamentais são espaços importantes de produção de consensos entre os níveis de governo, porém, sem garantir de saída o equilíbrio entre as partes.

Se é reconhecida a ausência de arenas intergovernamentais de negociação entre os níveis de governo na área de educação e, em específico, para a resolução dos problemas de implementação do PNAE no Amazonas, não é óbvia a definição de qual espaço seria o mais adequado e como seria seu funcionamento.

De forma indireta, tentar-se-á tangenciar o problema da ausência de uma arena intergovernamental, a partir da apresentação da FUNAI como ator potencialmente relevante na produção e no acompanhamento das políticas públicas que contemplam os povos indígenas e que, se inserido nos arranjos institucionais das políticas nacionais, tende a potencializar os canais de negociação intergovernamental, com a potência de reverberar a vocalização das demandas sociais indígenas – atuação democratizante afirmativa e de caráter histórico reparatório –, apesar dos problemas intrínsecos à dinamicidade do processo político devido à possível pulverização na produção de consensos necessários para decisões.

Conforme atribuição regimental, segundo seu art. 2, Incisos I e II, compete à FUNAI proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União. Para garantir esta finalidade, a Fundação deve formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro. Para a compreensão destes aspectos normativos, faz-se necessário estabelecer algumas definições a fim de diferenciar termos de uso corrente quando se trata das relações entre Estado brasileiro e povos indígenas. O primeiro deles é **indigenismo**, termo cuja glosa começa a se cristalizar a partir da primeira metade do século XX na América Latina, a partir das lutas sociais dos grupos autóctones e suas inserções nos processos históricos de consolidação dos Estados na região, incluindo formas de territorialização impostas por estes àqueles. Conforme Lima (1990, p. 81 *apud* Lima, 1994, pp. 14-15):

“(…) pode-se considerar indigenismo o conjunto de ideias (e ideais, i.e., aquelas elevadas à qualidade de metas a serem atingidas em termos práticos) relativas à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a Estados nacionais, com ênfase especial na formulação de métodos para o tratamento de populações nativas, operados, em especial, segundo uma definição do que seja índio.”

Ainda seguindo Lima, **política indigenista** pode ser definida como “*medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados, direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas*” (idem, p. 15).

Portanto, a FUNAI, enquanto entidade pública responsável pela coordenação e articulação da política indigenista, desde a formulação até a implementação, possui papel importante na relação do Estado brasileiro com os povos indígenas. Papel que se complexificou enormemente a partir da Constituição Federal de 1988. Isso porque ocorreu uma dupla virada na política indigenista brasileira.

De um lado, houve o reconhecimento da autonomia política dos povos indígenas para viverem conforme seus modos de vida, crenças, costumes, línguas e tradições, sem incorrer no dilema evolucionista presente nos ordenamentos jurídicos pretéritos, que entendiam o pertencimento étnico em termos de graus de contato. Segundo esse ponto de vista, sustentado pelo ordenamento jurídico brasileiro até a vigência da atual carta constitucional, o contato entre os povos indígenas e a sociedade nacional seria o responsável pela passagem daqueles a cidadãos brasileiros plenos. O meio para tal transformação seria a fixação dos grupos em áreas exíguas, sob o controle do aparelho indigenista de Estado que, por meio do trabalho, sedentarizaria as populações contatadas e incutiria os valores nacionais necessários à transformação planejada.

De outro lado, essa autonomia política implicou o reconhecimento do direito territorial como fundamento para a livre manifestação dos modos de vida indígena, incluídas suas formas de organização sociopolíticas, de manejo ambiental, de ocupação de seus territórios e reconhecimento e valorização das expressões culturais próprias.

A reorientação do papel do Estado na relação com os povos e territórios indígenas veio acompanhada de uma reorientação mais abrangente do papel do Estado na consolidação de arranjos institucionais garantidores dos direitos fundamentais aos cidadãos. Em função disso, em 1991 a formulação e implementação da política de educação escolar para os povos indígenas saiu da responsabilidade da FUNAI e passou para o Ministério da Educação (MEC) e Secretarias de Educação estaduais e municipais, por meio do Decreto da Presidência da República nº 26 de 1991. Já a política de saúde para os povos indígenas passou para a

responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), por meio da Lei nº 9.836 de 23 de setembro de 1999, que consolidou o Distrito de Saúde Especial Indígena (DSEI), implantados como subsistema de atenção primária e diferenciada do Sistema Único de Saúde (SUS) para a atenção à saúde dos povos indígenas.

Interessante notar que a retirada da assistência à saúde da FUNAI veio acompanhada de sua inserção no SUS, com a criação de um Subsistema indígena. Enquanto isso, a execução da política de educação básica sai da FUNAI para se dispersar entre os entes federados, devido às competências compartilhadas por estados e municípios. Essa indefinição do texto constitucional tem sido prejudicial à educação escolar indígena, que fica relegada à iniciativa dos governos subnacionais. E como este é um serviço público de alta complexidade devido às especificidades socioculturais dos povos indígenas, e não há apoio técnico federal para implementação da educação indígena, esta fica à margem da política setorial.

Destarte, se com a Constituição de 1988 a FUNAI deixa de ser pretensamente “monopolista” nos processos de políticas públicas voltados para os povos indígenas, isso não quer dizer que a mesma não possui mais relevância. Até porque, como descrito acima, do ponto de vista normativo ainda lhe cabe o acompanhamento, a articulação e a coordenação da política indigenista no âmbito da União. Destaque-se que política indigenista não é uma política setorial, mas como explicitado acima, a forma de relação entre Estado e povos indígenas. Neste sentido, a política indigenista regula a relação do Estado (bem como suas relações internas) com o público específico e diferenciado de determinada política setorial, no caso, indígena.

Logo, se aceitarmos o pressuposto de que o federalismo é uma forma de governo mais sensível aos preceitos democráticos² (ABRUCIO, 2010), poder-se-ia daí derivar maior chance dos povos indígenas no Brasil se aproximarem dos centros de poder para tomar parte nas instâncias decisórias.

Contudo, constrangimentos estruturais persistem em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, inclusive na construção de arranjos institucionais compatíveis com as

² Uma crítica a se fazer em relação à baixa efetividade do pressuposto de que o federalismo é mais sensível à democracia quando aplicado às políticas públicas destinadas aos povos indígenas possivelmente está na distribuição espacial dos povos indígenas entre as unidades federativas e sua predominância em áreas rurais, especialmente na região norte, apesar da crescente importância do universo urbano na vida de parcela considerável da população indígena nacional (cerca de 39%), com destaque para a região nordeste. Ao mesmo tempo é preciso problematizar o (questionável) argumento da baixa representatividade estatística dos indígenas em relação ao montante da população nacional, o que redundaria numa baixa representatividade política na defesa de seus interesses.

formas de territorialidade indígena contemporâneas e com os processos históricos de territorialização levados a cabo pelo Estado nacional, responsáveis pela fixação dos povos indígenas em territórios hoje reconhecidos constitucionalmente e administrativamente como Terras Indígenas. Algumas tentativas atuais de territorialização de políticas setoriais, bem como das ações da entidade indigenista estatal, para melhor atendimento a um público específico e diferenciado como os povos indígenas, são:

- a educação escolar indígena básica por meio dos Territórios Etnoeducacionais (TEEs), a serem implementados em regime de colaboração entre as Secretarias de Educação dos entes subnacionais e o Ministério da Educação;
- a política indigenista por meio das Coordenações Regionais (CRs) da Fundação Nacional do Índio e, no âmbito da proposição de diretrizes nacionais, por meio do Conselho Nacional de Política Indigenista;
- a política de saúde pública pelos DSEI da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI).

Apesar das tentativas de ordenamento territorial para prestação de serviço público mais condizente com as formas de organização dos povos indígenas – levando em consideração as dimensões política, cultural e socioambiental deste público específico com e no seu território – os resultados da implementação nos três setores são fracos, com taxas sistematicamente piores do que a média nacional verificada nos indicadores de acompanhamento e monitoramento de cada política setorial (morbidade, homicídio, matrícula, frequência escolar, vulnerabilidade social). Entre os possíveis fatores causadores de tais problemas³, esta dissertação se deterá, por fim, na tensão federativa que caracterizou a implementação das políticas públicas nos territórios indígenas reconhecidos e controlados pelo Estado brasileiro a partir da promulgação da atual carta constitucional.

As desigualdades regionais brasileiras infletem duplamente sobre os povos indígenas. Primeiro, a presença populacional indígena se dá em todos os estados da federação, em municípios predominantemente rurais e de pequeno porte, apesar do intenso fluxo migratório

³ Um problema óbvio está na marginalidade da pauta indigenista na definição da agenda presidencial, apesar deste fenômeno ser pouco estudado pelas ciências sociais no Brasil. Quais seriam os motivos que levariam à permanente invisibilidade da pauta indigenista em relação à agenda presidencial, para além das pressões de setores políticos conservadores instalados na burocracia brasileira, com forte poder de pressão sobre os três poderes estatais, cujos interesses estão nas riquezas existentes nos territórios indígenas ou na própria força de trabalho, historicamente mais barata e destituída de direitos básicos até 1988?

pendular que ocorre entre estes municípios e os grandes centros urbanos, concentradores de emprego, serviços públicos e com mercados dinâmicos em termos de bens e serviços ofertados. Segundo, pelo fato das políticas públicas, já precárias nesses lugares, serem ainda mais difíceis de serem implementadas nos territórios indígenas existentes.

Assim, a exceção federativa que vigorou na relação do Estado brasileiro com tais povos e seus territórios era incompatível com a participação indígena nos processos de negociação e barganha próprios às instâncias intergovernamentais até muito recentemente. Isso porque a instituição da figura jurídica da incapacidade relativa da pessoa indígena (Código Civil de 1916) coadunada ao dispositivo de tutela que atribuiu à União, ainda em fins da década de 1920, a exclusividade do trato com os indígenas e seus territórios, inclusive em relação às políticas ofertadas, fez com que esta parcela da sociedade nacional ficasse marginalizada em relação aos processos de tomada de decisão e transformações ocorridas na política brasileira até a Constituição Federal de 1988.

Essa Carta Constitucional previu pela primeira vez a possibilidade de estender os direitos de cidadania formal aos indígenas, como a qualquer outro brasileiro. Porém, entre os motivos para a persistência de problemas de coordenação federativa e cooperação entre os entes envolvidos com determinada política, sustenta-se que há uma tensão entre o processo histórico de territorialização dos territórios indígenas por parte do estado brasileiro e o processo de implementação de políticas públicas.

Por conseguinte, a tensão federalista no processo de implementação da política indigenista, em qualquer de suas interfaces setoriais, está no fato das terras indígenas serem de domínio da União (em nome de uma autarquia com recursos próprios e atribuições de coordenação, articulação e acompanhamento das políticas públicas existentes que incidem sobre territórios e povos indígenas) e a prestação de serviços públicos ocorrerem, particularmente na área de políticas sociais, predominantemente no âmbito municipal. Por diversas questões, que se estendem de equívocos a omissões ou racismo institucional, a maior parte dos governos subnacionais não se reconhece como responsável pela implementação das políticas públicas nas terras indígenas, onde se encontra atualmente cerca de 60% da população indígena brasileira.

Os municípios onde se localizam as terras indígenas são, em sua maioria, de pequeno porte, com predominância econômica do setor primário, com uma burocracia ainda bastante

incipiente e com baixa capacidade institucional de prestação de serviços públicos básicos. E devido aos problemas básicos de capacidade estatal que este tipo de município regularmente apresenta, torna-se ainda mais difícil lidar com as complexidades inerentes à política indigenista num marco democrático e republicano, em que práticas clientelísticas, como as que predominam na relação entre os governos locais e as comunidades indígenas, especialmente em período eleitoral, vigoram secularmente.

Como visto neste tópico, o indigenismo de estado tem ficado no limiar entre uma readequação de sua função para a promoção e proteção dos direitos coletivos dos povos indígenas e a perda de sentido de sua existência, ao menos desde a promulgação da nova carta constitucional. Isso devido à sucessiva incapacidade dos governos pós-1988 conseguirem reestruturar a FUNAI. Destarte, não será essa entidade a responsável por cumprir o vácuo institucional deixado pelo centro de governo federal. O que abre espaço para um movimento paradoxal: ou incorrer em omissão estatal⁴ ou deixar que o Ministério Público Federal assumira tal papel. Sintomático da incapacidade republicana do Estado em garantir direito aos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade brasileira, suscitando uma imagem curiosa de seu funcionamento: àqueles que concentram poder econômico e político a possibilidade de estarem (sobre)representados em seus interesses no cerne do executivo federal, restando aos povos indígenas, no caso em análise, terem seus interesses (sub)representados no âmbito do executivo, ou melhor, refugados para o seu exterior, albergados no Ministério Público Federal. Arquitetura institucional que, caso persista, tende a resvalar em regime de exceção no trato da coisa pública na sua relação com os povos indígenas.

Por conseguinte, no próximo capítulo aciona-se a discussão teórica sobre o processo de reformulação de políticas públicas, enfatizando tanto a dimensão institucional quanto a de agência burocrática, como chave analítica para abordar as soluções experimentadas na tentativa de viabilizar o direito à alimentação das comunidades escolares indígenas no Amazonas. Experimentação que também se presta para repensar o papel paradoxal da atuação do estado em relação aos povos indígenas na implementação de políticas públicas, conforme assinalado no parágrafo anterior.

⁴ Caso se mantenha o atual ordenamento jurídico brasileiro, que se encontra sob forte ataque há ao menos três mandatos no legislativo, e desde 2016 alvo do executivo federal.

3. Referencial teórico: a construção de agenda e a formulação de políticas públicas

Realiza-se neste tópico uma revisão da literatura sobre o processo de construção de agenda e reformulação de políticas públicas, centrando-se nos dois modelos teóricos clássicos no campo das políticas públicas, a saber: o de Múltiplos Fluxos, apresentado por Kingdom (2014), e o de Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones (2009), além da formulação proposta por Zittoun (2014) para a compreensão do processo de construção de políticas públicas como um processo eminentemente político, que responde ao processo tensionado e pendular entre a construção da ordem e a irrupção da desordem no seio das sociedades complexas. Esquema interpretativo que tem seu motor nos problemas sociais que, ao se cristalizarem como tais, pressionam o governo a intervir de forma a restaurar a ordem social rompida, uma vez que este é o agente por excelência responsável pela reordenação do social. Movimento, óbvio, dinâmico e precário, que exige uma interação constante entre sociedade e Estado para a garantia desse equilíbrio.

A argumentação apresentada sobre os modelos de Fluxos Múltiplos e o de Equilíbrio Pontuado, além de recorrer às obras acima citadas, acompanhou o argumento presente na síntese feita por Capella (2006) sobre ambos os modelos.

3.1. O modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdom

O modelo de Fluxos Múltiplos, apresentado em *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2014), concentra sua atenção nas etapas de construção de agenda e de formulação das políticas públicas, concebidas como estágios pré-decisórios. Além desses dois momentos, também faz parte da política pública a tomada de decisão e a implementação. O funcionamento global do modelo é composto pelos fluxos: político, de problemas e de soluções. Conforme o autor, os três fluxos apresentam dinâmicas independentes, não havendo relações de causalidade entre eles que permita antecipar e prever a convergência para que um determinado problema entre na agenda, nem antecipar qual a solução que melhor se acopla a esse problema.

Importante destacar que a convergência dos três fluxos, segundo o autor, ocorre quando janelas de oportunidades são abertas. O motivo da abertura está no acoplamento entre o fluxo político e o fluxo de problemas, ficando o fluxo de soluções destinado à passagem do problema da agenda governamental para o que o autor concebe como “agenda decisória”. Tal passagem ocorre quando ao menos uma solução disponível já possui acúmulo e elaboração suficientes para ser levada às arenas de decisão, na tentativa de resolução do problema em foco. E estando a pauta endossada pelos tomadores de decisão – pressionados pelo humor nacional, forças políticas organizadas e/ou mudanças no próprio governo – compete aos formuladores procurarem entre as alternativas existentes a mais adequada do ponto de vista técnico, de custos e que possuam maior aceitação social, apresentando-a aos tomadores de decisão. Isso deve ocorrer no período de abertura da janela de oportunidades, que é transitório.

As etapas pré-decisórias apresentam os seguintes passos. Para que dada questão transforme-se em um problema, sua ocorrência deve instigar uma reação por parte das pessoas. E para que um problema chegue à agenda governamental é preciso que ele esteja sob a atenção dos tomadores de decisão. O autor considera três mecanismos relevantes para que os tomadores de decisão tomem conhecimento de questões problemáticas ou que potencialmente possam ser: indicadores; eventos, crises e símbolos focalizadores; e capacidade de prestação de contas das ações implementadas por parte do governo. Entretanto, cada um isoladamente possui pouca efetividade na identificação de um problema público entre a infinidade de informações e questões que circulam diariamente pela sociedade. Por fim, para que se chegue à agenda decisória, ao menos uma proposta deve ter elaboração suficiente para que seja apresentada como a alternativa a ser implementada.

A construção de soluções ocorre no interior das comunidades de políticas públicas e seu desenvolvimento, até se tornar uma ideia pronta para ser conduzida aos tomadores de decisão, segundo Kingdom, é análogo ao processo biológico de seleção natural. As comunidades de políticas públicas consolidadas tendem a ser resistentes às novas ideias. O modo para que as ideias se tornem públicas é a difusão, sejam elas velhas ou novas. Os defensores de determinada solução tentam difundi-la, basicamente, através da persuasão do grande público e de fóruns especializados.

Kingdom considera os empreendedores de políticas públicas atores estratégicos no processo de construção de agenda e de formulação. Eles possuem habilidade política para contribuir com o processo de acoplamento dos três fluxos durante o período de abertura da janela de oportunidades, além de reconhecerem quando tais momentos estão vigentes. Do mesmo modo, os empreendedores são especialistas nas questões que promovem, podendo trabalhar tanto dentro quanto fora do estado. Essas características ajudam na conformação da autoridade que esses atores possuem na agenda e na formulação.

Além dos empreendedores, o autor analisa o papel de diversos outros atores importantes, que são classificados em duas categorias: os visíveis e os invisíveis. Os primeiros são aqueles que recebem atenção da mídia e do público. Conseguem ter influência na agenda governamental. O mais influente é o presidente⁵. Outros atores visíveis são os legisladores, a alta burocracia, partidos, líderes de bancada, coalizões políticas, grupos de interesse e mídia. Já os atores invisíveis são aqueles que possuem influência na agenda decisional. Eles formam as comunidades de políticas públicas, compostas por servidores públicos, consultores, assessores parlamentares e pesquisadores.

3.2. O modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones

O modelo apresentado pelos autores em *Agendas and Instability in American Politics* (2009) tem por objetivo explicar o processo de formulação política tanto em momentos de estabilidade, quando as mudanças são incrementais e ocorrem mais lentamente, quanto em momentos de transformação acelerada, denominados pelos autores de pontuações. Para tanto, a análise conta com duas dimensões: a institucional e a de atuação dos atores envolvidos.

A estrutura institucional do processo de formulação pode ser dividida em dois tipos de espaço: o macrossistema – onde problemas publicamente relevantes são tratados de forma serial pelo governo; e os subsistemas políticos – onde as questões são tratadas de forma lenta e gradual, paralelamente ao fluxo de decisões que afeta o macrossistema, tendendo a manter o equilíbrio sobre determinada imagem de política pública. Os subsistemas são estratégicos, pois são organizações especializadas responsáveis por lidar com determinadas questões

⁵ Conforme Zahariadis (1999 *apud* Capella, 2006), o projeto de pesquisa foi desenhado originalmente para ser testado nas políticas de saúde e de transporte do governo federal norte-americano. Posteriormente, tornou-se referência no campo de análise de formulação de políticas públicas.

políticas, que de outro modo não teriam a atenção merecida. E como os indivíduos operam com racionalidade limitada tendo em vista a imensa gama de informações e questões existentes, o funcionamento dos subsistemas garante aos governantes que agentes autorizados a lidar com dada questão o façam de forma mais concentrada e especializada.

Porém, quando a atenção sobre alguma questão chega ao macrossistema, rápidas transformações podem ocorrer no processo de formulação, alterando a imagem de política pública prevalente no âmbito do subsistema. Os autores consideram essas imagens a forma como as políticas são entendidas e discutidas. E ao entrarem no macrossistema, as imagens passam por reapropriações imprevisíveis aos subsistemas, que tendem a compartilhar um mesmo entendimento sobre uma questão. Alterações nos subsistemas também podem ocorrer, como a mudança na composição dos atores e na configuração do arranjo institucional. Portanto, considera-se a definição de questões – como as imagens de políticas públicas são construídas – central para compreensão da mudança nos processos de construção de agenda e de formulação. Definição que deve ser analisada em seu contexto institucional.

As arenas políticas são os lugares institucionais onde a tomada de decisão ocorre. Uma organização pode ser responsável por uma questão ou pode compartilhá-la com outras. De qualquer forma, os formuladores buscam construir uma imagem de política pública que seja de fácil entendimento, inclusive influenciando outras organizações que possuem competência sobre a questão. À medida que novas imagens se consolidam no cenário político elas tendem à estabilidade no tempo. Do mesmo modo, quando pontuações criam rápidas transformações nas estruturas institucionais anteriores, que sustentavam imagens de políticas pretéritas ou onde a nova imagem foi forjada, essas alterações institucionais também tendem à perpetuação no tempo. Destarte, após um momento de pontuação, o sistema reconfigurado volta ao equilíbrio.

O processo político de construção de agenda está inserido em seu contexto institucional. A consolidação de uma imagem de política pública está diretamente ligada às disputas por sua definição tanto no âmbito dos subsistemas quanto no âmbito do macrossistema. Os mecanismos de controle sobre as imagens são mais fortes em subsistemas estabelecidos. Nestes, há um esforço pela manutenção do monopólio de uma imagem sobre dada questão. Para que isso ocorra é preciso que uma questão apresente o problema que aflige uma parte da sociedade (ou toda ela) de forma clara e que uma solução disponível seja

acoplada a partir de sua articulação com o problema no processo de construção da imagem de política pública. E este é um papel preponderante dos empreendedores de políticas públicas. Outro ator importante na definição de uma imagem de política é o formulador, cuja função está, entre outras coisas, em articular problemas e soluções. Ambos os atores trabalham para a consolidação de imagens que lhes propiciem ganhos. Os componentes manipulados pelos atores na produção de uma imagem são as informações empíricas e as emoções – estas são importantes na mobilização de uma ideia, em sua difusão, especialmente em momentos de transformações pontuadas.

3.3. Zittoun e a inflexão pragmática pela desconstrução da dicotomia entre estrutura e indivíduo e política e técnica

Em *The Political Process of Policymaking* (2014), o autor preocupa-se em entender o processo de construção de políticas públicas como uma atividade política (*politics*). Para tanto, questiona o que legitima um governo. Afirma, referenciado nos conselhos dados por Maquiavel ao Príncipe, ser a ação do governante frente aos múltiplos e imprevisíveis problemas que se impõem a melhor forma de se manter (n)o poder. Ainda que o contexto de atuação do Príncipe seja bastante distinto dos vividos pelos governantes ao longo do século XX, quando o campo de estudos e pesquisas em políticas públicas se estabelece, o “conselho” dado por Maquiavel possui validade heurística pois direciona a questão da legitimidade para atuação política (*politics*). E sendo a ação governamental em relação aos problemas públicos contemporâneos realizada principalmente por meio de políticas públicas, a resposta à pergunta se sustenta na análise de como estas se constituem ou atualizam-se. Inclusive porque Laswell (1942a, 1942b *apud* Zittoun, 2014, p. 2), um dos pais fundadores do campo de estudo, ao analisar o processo de tomada de decisão política, bem como seus objetivos e os instrumentos necessários para sua realização, debatia os meios para se garantir a legitimidade política dos regimes democráticos frente à situação em que se encontravam os estados europeus no pós-Segunda Guerra.

Mesmo assim, o autor direciona algumas críticas à literatura positivista, predominante na Análise de Políticas Públicas, à suposição de que não só a construção, mas todo o processo das políticas públicas possa ser considerado uma atividade política. E o principal argumento é

que o processo de mudança política pode ser reduzido a fatores discretos e mensuráveis, passíveis de serem controlados tecnicamente na análise de determinada política pública.

Em outros termos, poder-se-ia afirmar que o pressuposto positivista acima destacado por Zittoun traz para as políticas públicas o pressuposto wilsoniano de separação entre o mundo dos valores políticos (democráticos) e o da técnica, que deveria ser próprio à administração pública. Um ponto de bastante controvérsia na história de formação do campo das políticas públicas é a dicotomia entre política e administração. Na gênese dos estudos sobre administração pública havia o predomínio das concepções trazidas do estudo da administração dos assuntos privados, cuja ênfase estava na condução dos negócios em ambientes de mercado. A avaliação do desempenho destas organizações estava ligada à eficiência, cujo principal termômetro era o lucro. E para a organização se manter competitiva no mercado era preciso que ela fosse eficiente em todas as etapas do processo produtivo. Assim, a eficiência passa a ser a linguagem não só das organizações bem-sucedidas, mas também o tema por excelência na pesquisa e na prática sobre a administração pública (Denharht & Catlaw, 2017). Do mesmo modo, a eficiência é um dos cerne nos estudos de políticas públicas, que absorvem o debate em torno dessa dicotomia desde suas primeiras formulações teóricas, como na obra de Laswell.

Portanto, a crítica de Zittoun volta-se para a impertinência da separação estrita entre o sistema político e a atuação burocrática, tal como proposta pela literatura de análise de políticas públicas. Separação estranha quando se pensa na engrenagem de funcionamento do Estado fora do jogo político, como se a divisão tripartite do poder estatal clássica do liberalismo político do século XVIII fosse suficiente para explicar a separação fática de poderes – argumento difícil de sustentar quando se entende o processo de implementação de políticas públicas e o papel da discricionariedade no nível da agência burocrática, tal como exposto pela literatura sobre o tema (LIPSKY, 2010; LIPSKY, 2010a; LOTTA, 2012; PIRES, 2009).

Com o processo de construção de políticas públicas algo semelhante ocorre. A burocracia (especialmente os empreendedores políticos) possui atuação política reconhecida desde o modelo de Fluxos Múltiplos proposto por Kingdom. Zittoun (2014) procura avançar no entendimento sobre o tema, reafirmando a importância dos agentes no processo de construção de políticas públicas, reduzido pela perspectiva institucionalista que ganhou fôlego

no debate sociológico e político a partir das duas últimas décadas do século XX. Esta enfatiza os constrangimentos estruturais sobre a ação individual no processo político. A preocupação de Zittoun com relação a essa abordagem está na diminuição da questão da legitimidade política dos governos ao atuarem por meio do processo de políticas públicas. Diminuição que se sustenta teoricamente na dicotomia entre política e técnica, ficando esta destinada ao domínio da política pública, entendida mais como a execução de objetivos definidos politicamente alhures, seja pelo alto executivo seja pelo legislativo. Como se a formulação de política pública se restringisse à formulação técnica de alternativas previamente definidas para problemas anteriormente definidos e analisados.

Se a questão da legitimidade dos governos é o ponto que liga a atividade política (*politics*) às políticas públicas (*policies*), isso torna-se possível pelo sucesso dos acoplamentos produzidos para que uma solução formulada seja convincente ao ponto de persuadir os atores envolvidos de que ela é a solução para o problema político em foco. Nos termos do autor, acoplamentos que permitam uma definição do problema e a formulação de uma solução, que precisa ser propagada e imposta publicamente como uma proposta de política pública (2014, p. 3).

Para isso, é preciso que se debruce sobre o processo de definição da agenda, uma vez que seu entendimento permite melhor visualização da dimensão política própria a este processo. Ao repassar o histórico de tentativas de definição do conceito de política pública (*public policy*), o autor acompanha a advertência de Thomas Dye (1972, *apud* Zittoun, 2014) – produzida como consequência à busca por uma definição síntese a partir de uma extensa revisão bibliográfica, quando chega à proposição de que política pública é “aquilo que o governo decide ou não fazer” – de que é melhor se preocupar com o que os produtores de políticas públicas estão fazendo do que tentar elaborar um conceito *a priori* que vise abarcar sua diversidade fenomênica. Portanto, o caminho proposto para a pesquisa sobre a construção de agenda e de formulação de políticas públicas está em entender o que os tomadores de decisão e os formuladores de políticas públicas fazem, em seus contextos de ação, e tendo em vista os constrangimentos institucionais provocados pelo ambiente político, quando estão engajados na produção de políticas públicas. Neste ponto o autor faz referência à obra de Kingdom (1995 *apud* ZITTOUN, 2014), quando ressalta a necessidade da pesquisa focalizar o processo realizado pelos atores envolvidos na construção de agenda e formulação de políticas públicas. Processo que é responsável pela estruturação de um quadro de referência

que permite entender que uma diversidade de eventos e questões, que ocorrem ao longo de determinado período de tempo, pode ser rotulada como um problema de responsabilidade pública e de competência estatal. Nas palavras de Zittoun (2014, p. 5):

“Agarrando-se ao quadro de definição que os praticantes/profissionais [practitioners no original] desenvolvem, torna-se possível melhor entender sua importância na formulação de políticas públicas. Longe de ser insignificante ou puramente semântico, o quadro de definição restaura a habilidade dos participantes levando a sério seus relatos na capacidade de definir e analisar políticas públicas. [A relevância do processo de construção do quadro de definição do problema da política pública] está em questionar as condições de emergência, difusão, avaliação e uso das análises feitas pelos praticantes/profissionais.”

A diminuição da importância dos atores no processo de construção de políticas públicas, base para a legitimidade dos governos contemporâneos, desdobra-se a partir da ênfase na dicotomia acima descrita entre política e técnica, presente também na literatura institucionalista. Primeiramente negando capacidade de ação aos representantes políticos no executivo e no legislativo, para além dos discursos políticos, esvaziados de potência transformadora quando analisados em referência à capacidade de interferirem nas políticas públicas. Depois ao reconhecer que há um descompasso entre a atuação do sistema político, onde as regras do jogo são definidas e as diretrizes políticas para a ação estatal são deliberadas, e a atuação da burocracia na implementação das políticas públicas que deveriam resolver os problemas socialmente definidos, principalmente, pelo parlamento. O reencontro entre a definição da ação estatal feita pelos representantes eleitos e a execução das ações pela burocracia, conforme aponta Zittoun a respeito das abordagens presentes na literatura institucionalista, estará na figura dos especialistas técnicos que se encontram no interior do Estado ou na atuação em parceria com este para a resolução dos problemas políticos que entram na agenda dos governos.

Frente ao exposto acima, argumenta-se que o processo de acoplamento dos elementos teóricos mobilizados por Zittoun (2014) para a análise do processo de construção de políticas públicas permite entender como os atores envolvidos no processo elaboram e redefinem o curso de ação de modo a vincular um problema público, causador de desordem social, a uma causa que é provocada por alguém e que merece uma solução que restabeleça a ordem social. Tal movimento pode ser esquematicamente reduzido à condensação de situações que são

identificadas e rotuladas como um determinado tipo de problema, causador de desordem social, e se complementa pela delimitação de vítimas que sofrem os efeitos daquele. Portanto, o problema social cristaliza-se com o acoplamento de vítimas que vivenciam e caracterizam as situações rotuladas como problemáticas. Em consonância, se algo de problemático ocorre a alguém é porque outrem é responsável: a parte culpada. Culpa que se declara por relacionar as causas do problema à parte culpada. Por fim, tendo o problema suas causas provocadas por um culpado, é preciso encontrar uma solução que possibilite restaurar a ordem social quebrada, que acomete vítimas concebidas como público de uma política formulada para resolver o problema existente.

4. O problema de implementação da alimentação escolar indígena.



Yanomami_Demini © Mário Vilela » FUNAI (14)a

4.1. As reivindicações pelo direito à alimentação escolar.

O gerente de educação escolar indígena da Secretaria de Educação do Amazonas, entrevistado em Manaus em fins de junho deste ano, em seu gabinete, além de professor indígena e figura experiente no movimento e no processo de construção da política de educação escolar indígena no Amazonas, apresenta-nos suas ideias através de um longo trecho de entrevista transcrita. A narrativa resume parte de sua biografia, entretecendo-a aos temas da educação e da alimentação escolar. A sua trajetória de vida escolar, mesmo tendo ocorrido entre os anos 1980 e 1990, permanece exemplar, refletindo traços do que boa parte dos estudantes indígenas do ciclo básico enfrentam diariamente até hoje. Um endosso ao argumento da exemplaridade é o fato dele ter acompanhado o processo de institucionalização e expansão da educação escolar indígena a partir dos anos 1990 no Amazonas, seja como

estudante, seja como professor ou como representante do movimento indígena, enfatizando a interconexão de cada uma dessas posições na biografia de nosso interlocutor.

“É, minha trajetória. Sou índio do povo Mura, venho da comunidade indígena dos meus pais, município de Borba, terra indígena Cunhã Sapucaia, uma das maiores terras Mura aqui no estado do Amazonas... Naquela época, meus pais tinham muita preocupação com a educação escolar dos filhos. No município de Borba, na nossa terra indígena, não tinha escola, não tinha nada. E aí, nesse sentido, meus pais já tinham essa visão da necessidade de escola para os filhos. Foi então que meu pai trouxe a família para o município de Autazes, para que os filhos pudessem estudar. Eu tinha 6 meses de idade na época. Então passamos a morar numa terra indígena Mura, que tinha o nome de Pantaleão - outra aldeia, outro município. Essa é uma nova trajetória da minha família. Meus pais tinham a ideia de que a escola seria importante para os filhos. Entendiam que era importante a escolarização para os filhos. Então fui matriculado na escola não-indígena, com 6 anos. Aliás! Antes dos 6 anos, tive a experiência escolar com uma senhora, que me ensinou, por algum momento, em sua casa as primeiras letras (...) Depois fui matriculado na Escola Estadual Raimundo Sá. A partir da 5ª série, meu pai passou a estudar junto comigo. Ele queria acompanhar o filho na escola, pelo fato de eu está estudando a noite. Não sei (...), meu pai ficou um pouco preocupado com isso e resolveu também estudar o Mobral. Na 5ª série juntou-se a mim, na mesma sala de aula, na mesma série que eu. A gente estudou todo o fundamental juntos, não na escola indígena, mas numa escola não indígena, que tem outra perspectiva de educação. Essa educação, também faz parte da minha formação acadêmica. Eu não tenho como algo ruim... facilitou ter um pouco a visão da educação ocidental. Bom, nessa escola estudei o ensino regular fundamental e ensino médio. Na mesma escola estudei ensino o ensino médio técnico agrícola. Fiz esse ensino médio porque era o que potencializava o conceito da economia municipal. Autazes é conhecida aqui como a terra do leite. Para nós, povos indígenas, isso é muito complicado, porque a criação de bovinos traz muitos problemas para o nosso território, invasão das terras pelos criadores.

NM: Desmatamento

AM: A gente estudou esse ensino porque era a única opção. Meu pai continuou junto comigo. Bom, eu não me sentia muito bem nessa área. Após o ensino médio, vim para Manaus, trabalhar no polo industrial, montar aparelhos eletrônicos, serviço técnico. O polo industrial de Manaus, na época, estava em evidência. Eu ainda iniciei uma faculdade em administração, mas não me sentia bem, então parei. Em 1999, a empresa que trabalhava me dispensou. Meu pai tinha ficado em Autazes. No município, na época começaram a virem os projetos da educação - as

complementações pedagógicas, para formar professor. E meu pai nessa época fez a complementação pedagógica. Ele se tornou professor e assumiu como gestor escolar em uma escola indígena, na aldeia Igarapé-Açu. Após a minha dispensa da empresa em que eu trabalhava em Manaus liguei para meu e expliquei como estava me sentindo. Naquela época ainda precisava de professores indígenas que tivesse alguma formação escolar. Então ele falou que ia reunir com a aldeia e falar sobre a possibilidade de eu ser professor na aldeia, pois estava faltando professor. Falei para ele, eu vou. Seria o meu retorno ao meu município, a minha realidade. O meu tio era o cacique. A partir daí a gente entrou em outro processo, que é o da educação escolar indígena. Alguns anos depois, a Organização de Professores Indígenas Mura/OPIM, da qual faço parte, conseguiu pela SEDUC-AM a formação para os professores Mura em ensino médio/magistério indígena, conhecido pelos professores indígenas como, Projeto Pirayawara. Atualmente gerencio essa formação na SEDUC-AM. A SEDUC-AM, por meio da Gerência de Educação Escolar Indígena já formou mais de 1000 professores em magistério indígena até o presente momento. É uma formação que foi pensada a partir de 1991 e posto em funcionamento no final da década de 1990 [1998]⁶, mas que é muito atual sua filosofia. Está sendo reformulado agora pela SEDUC/GEEI, apresentado ao Conselho Estadual de Educação Escolar Indígena/GEEI-AM para avaliação.

NM: Nível médio?

AM: A minha formação escolar no ensino fundamental e médio foi na escola não indígena, Escola Estadual Raimundo Sá. A partir de 2000 fiz outro ensino médio em magistério indígena/ Projeto Pira-Yawara, formando em 2004. O Magistério Indígena, além da formação científica, forma politicamente os professores indígenas. Nessa formação, nós professores indígenas, começamos a construir a Política de Educação Escolar Indígena nas escolas de Autazes que estavam nas aldeias. A identidade Mura, em Autazes, na época, era uma identidade que ainda estava muito difusa, muito incipiente, afirmar se era indígena ou não. Isso era resultado da discriminação. Então, essa formação nos politizou para dialogar isso, na sala de aula nas aldeias, com o fortalecimento da consciência identitária indígena. Se você está numa comunidade indígena é porque você é indígena. Não interessa se você fala o português, mas se você está, nasceu numa aldeia, você tem que saber que você é índio. Então essa foi a oportunidade de formação para os professores indígenas

6

⁶<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/F3D00002.pdf> Projeto de Ensino em nível fundamental e médio para a formação de professores indígenas para as atuarem nas séries iniciais do fundamental.

assumirem a escola indígena, como professores e gestores escolares. Ainda cursando o magistério indígena fui convidado para assumir a Coordenação de Educação Escolar Indígena na SEMED de Autazes, por destaque como liderança. Foi quando eu percebi que a escola não indígena, de certa forma, também não é ruim, porque ela dá a abertura para o conhecimento científico. Então nessa parte eu sobressaía em relação a outros professores, outros colegas nossos, que já atuavam nas escolas indígenas, todavia, com pouca escolaridade. Como eu já fui com certo conhecimento de escolaridade, no caso, tive essa oportunidade. No processo de organização da Educação Municipal fui indicado pela OPIM para ser conselheiro de educação escolar indígena no Conselho Municipal de Educação de Autazes. Criado a partir dessa conjuntura de formação de professores, com uma formação educacional e política. Antes em Autazes, a filosofia de educação escolar indígena não existia. Era a educação geral, dentro da escola indígena, na aldeia. A gente precisava criar essa escola, por isso esse espaço na Secretaria. Bom, no Setor de Educação Escolar Mura, criado pelas lideranças e a OPIM fiquei por dois mandatos, 8 anos, de 2001 a 2008. Junto à OPIM, a gente começou a ajudar organizar a educação no município, não só a indígena, mas também a não indígena, que estava muito desorganizada. A gente ajudou a pensar e criar o Conselho Municipal de Educação, tendo uma Câmara de Educação Escolar Mura no Conselho e a cadeira de conselheiro para a OPIM.”

Tratar as reivindicações do movimento indígena no Amazonas e de seus apoiadores, particularmente as entidades do terceiro setor, permite-nos entender de forma mais clara como o problema da alimentação escolar veio a se configurar tal como ocorreu durante o curso de ações do grupo de trabalho instituído pela PRAM. E mais, ilumina os caminhos que o movimento social, público-alvo do PNAE, trilhou para conseguir romper a inércia institucional das organizações públicas responsáveis por implementar a alimentação nas escolas indígenas no Amazonas, bem como as estratégias necessárias para tanto.

Como ressaltado pelos três indígenas entrevistados, além de ter sido ponto de fala de mais alguns ao longo das exposições e debates que ocorreram durante a Audiência Pública de 2017⁷, a atuação enfática e constante do movimento, capilarizada nas comunidades escolares indígenas, cobrando e denunciando os órgãos responsáveis pela situação da alimentação escolar (e de forma geral, das condições da educação escolar indígena) e, posteriormente, os

7

Audiência organizada pelos entes responsáveis pela implementação da política de educação e com o apoio dos demais atores participantes do grupo de trabalho, foi realizada para a divulgação das Notas Técnicas responsáveis por destravarem os gargalos agropecuários e sanitários em relação à produção indígena própria às suas comunidades escolares, além de colher subsídios para a continuidade das ações necessárias ao cumprimento da legislação existente sobre o tema.

de controle, que as reivindicações foram se aglutinando ao ponto de evidenciar a condição estrutural precária em que se encontra o arranjo institucional de implementação do Programa nas comunidades escolares indígenas no Amazonas, espelhada na sua baixa execução e descumprimento das normas que dizem respeito aos hábitos alimentares indígenas e à priorização da sua compra junto aos produtores locais.

Portanto, partindo da saturação de sentido atribuída por todos os interlocutores indígenas sobre o protagonismo do movimento social na luta pela garantia dos direitos conquistados a partir do ambiente institucional inaugurado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, aciona-se mais uma vez o entendimento do gestor de educação escolar indígena da SEDUC-AM sobre a capacidade de organização e mobilização do movimento indígena:

“Interlocutor: Mas aqui no estado do Amazonas, a demanda maior, quem pauta mais isso, é o movimento indígena, por isso fica muito visível. Porque, na realidade, é a maior população [indígena estadual] no Brasil. Então, no estado do Amazonas, essa questão é pautada muito por ser organizado o movimento indígena. As outras populações não têm tanto essa organização que os povos indígenas têm. Muito veemente, no sentido de tentar pautar as questões indígenas (...) embora o espaço não seja o ideal, mas, ao mesmo tempo, ocorre ainda assim.”

Se o protagonismo é uma tônica, e se este está calcado na capacidade do movimento de atuar na defesa de direitos pautando o estado, como ressaltado no trecho acima, esta atuação ocorre de forma estratégica, respeitando a autonomia de cada povo na sua relação com o estado brasileiro, mas procurando pautar as organizações públicas conforme as necessidades levantadas nas comunidades escolares, para o caso da política de educação. A representante do movimento de educação escolar indígena estadual é lapidar nesse sentido:

“Interlocutora: Então eu vejo o peso do movimento. Olha, nós queremos isso. Até porque a gente no FOREEIA [Fórum de Educação Escolar Indígena do Amazonas] todo fim de ano, acho que é mês de outubro, ou mês de novembro, dezembro, a gente tem uma grande assembleia, né? Um grande encontro onde os coordenadores de educação escolar indígena dos municípios trazem seus desafios, trazem suas dificuldades, trazem seus problemas em relação à educação, saúde. As lideranças vêm e colocam a situação para que a gente trace um planejamento anual. E a gente, lá nessa assembleia, a gente, é escolhido as linhas que são coletivas. Por exemplo, construção de escolas. A maioria dos municípios está tendo essa dificuldade, de

construir. Então é um problema coletivo. (...) É, e merenda regionalizada a prefeitura não está dando. Então, esse problema para nós é um problema coletivo.

(...) É importante o FOREEIA acompanhar esse processo [de reformulação do arranjo do PNAE no AM], até porque, eu vejo o papel do movimento, ele tem peso quando fala que se trata de alimentação escolar indígena. Porque o papel do FOREEIA não é somente fazer os eventos. Ele tem que acompanhar, ele precisa articular. Articular não é somente com os parentes. Ele tem que ser articulado, o papel do FOREEIA é importantíssimo que encaminha esse diálogo de articulação com todos os poderes públicos, e quando ele não é atendido, ele procura o Ministério Público. E a gente tomou uma decisão, nesses três anos que eu estou no FOREEIA, que é andar de mãos dadas com o Ministério Público. O Ministério Público é nosso parceiro importante nesse processo.”

Note-se que a preponderância de atuação do movimento indígena em relação à atuação de outros grupos sociais considerados tradicionais (penúltima citação) justifica-se pela sua capilaridade e pela sua institucionalidade crescente. O caso do movimento indígena de educação resume bem esse ponto, conforme as palavras acima transcritas da representante do FOREEIA. A articulação vai para além do processo de unicidade discursiva e de ação das diversas associações e representações políticas indígenas, adentra o aparelho de estado para dialogar com os principais atores do sistema político municipal e estadual, além de agendas pontuais com burocratas do governo federal.

Se o quadro atual de atuação do movimento indígena possui as características acima descritas, esta atuação é fruto de uma dinâmica histórica de lutas por direitos que vivenciou momentos de grande restrição de liberdades individuais e coletivas, como as práticas etnocidas de imposição de hábitos alimentares aos estudantes do ciclo básico – tratadas mais abaixo. Práticas que vêm diminuindo sua frequência ao longo do tempo graças à atuação de milhares de indígenas, como a do gestor de educação escolar indígena da SEDUC-AM.

Sua trajetória escolar começou na infância, com os problemas que a família teve para que ele e seus irmãos tivessem acesso à formação educacional convencional em um contexto de menos preconceito, uma vez que em Borba, na década de 1980, este era um problema sensível. Destaque para o histórico de migração para uma comunidade mura de Autazes, nas proximidades de Manaus. No ensino médio persistiram os problemas. Devido a falta de opções, ele cursou o técnico em agropecuária, única opção disponível localmente na segunda metade da década de 1990. Ao terminar a educação básica, viu-se compelido a ir para Manaus

em busca de melhores condições de trabalho e pelas oportunidades então vigentes devido à efervescência econômica do polo industrial de Manaus. E como havia opção de cursar o ensino superior, aproveitou a oportunidade para ingressar no curso de administração. Porém, como não houve uma orientação ao longo de sua formação anterior e o curso de administração se mostrava alheio aos seus interesses e às demandas locais de sua comunidade indígena, abandonou a graduação quando teve a oportunidade de retornar para Autazes para iniciar sua atuação como professor. Trabalho este executado em continuidade com a formação de professor indígena, propiciada pelo Projeto Pira-Yawara. Destacou a importância política da formação na conscientização das comunidades escolares que se encontravam em contextos de invisibilidade social, fruto do preconceito histórico à identidade indígena. Dimensão fundante que deve ser articulada aos conhecimentos do mundo dos brancos estabelecidos na Base Nacional Comum Curricular, propiciando a simetrização dos conhecimentos indígenas com os conhecimentos científicos sobre o entendimento do mundo. Essa posição o fez relativizar o acesso aos conhecimentos não-indígenas existentes na formação escolar e universitária, que frequentemente são associados ao processo de apagamento dos conhecimentos indígenas no âmbito dos processos formais de educação. Entretanto, neste ponto, ele ressalta como o acesso a este tipo de conhecimento lhe permitiu ocupar postos públicos tanto no movimento indígena quanto dentro do estado, nas funções de conselheiro e de gestor de educação escolar indígena. Por fim, exemplificou a atuação do movimento indígena com sua experiência: como os povos indígenas reivindicam seus direitos junto ao estado e no estado. Tanto do ponto de vista do controle social, quanto do ponto de vista da atuação técnica-política própria à burocracia.

Se a trajetória educacional de nosso interlocutor da SEDUC-AM nos permite visualizar de forma panorâmica os desafios por ele e sua família enfrentados para que o acesso à educação escolar fosse possível, quando nos atentamos para o trecho abaixo, transcrito da apresentação feita por um interlocutor indígena de São Gabriel da Cachoeira, sobre o sistema agrícola do rio Negro, permite-nos encarnar os processos de violação vividos há não muito tempo durante as refeições escolares:

“Interlocutor indígena: Eu tenho uma triste passagem na minha vida, passei pelo internato. Quando eu era menor de idade, 8, 9 anos de idade. Não conseguíamos engolir na hora do almoço feijão e arroz e farofa de sabe lá o que, de sardinha, pirarucu. Muitos conseguiam engolir forçadamente, alguns iam bem. Outros não, não ia de jeito nenhum! Apanhavam por comida, apanhavam por comida! Então, é

uma história, é um trauma. Não é de agora. E agora que estamos discutindo, até para fazer uma reparação com o que aconteceu com os índios da minha idade. E dar condições melhores aos povos dentro dos hábitos deles.”

Esta parte é icônica da histórica relação de violações cometidas pelo Estado brasileiro contra os povos indígenas. No caso, de imposição de um hábito alimentar exógeno – *dos brancos* – nos internatos jesuítas de educação. A partir dessa história ele ressalta a importância das alterações do arranjo do PNAE no Amazonas a fim de possibilitar que o hábito alimentar indígena seja respeitado, ação estatal presente, opera como reparadora de um erro historicamente cometido. Interessante notar que mesmo em contextos de vida consideravelmente distintos, tanto do ponto de vista das relações comunitárias, quanto do ponto de vista das relações interétnicas, a educação escolar operou mais como um elemento de dominação, inclusive de apagamento dos hábitos culturais, como o alimentar. Situação estrutural que começa a mudar a partir do processo de redemocratização, impulsionada pela promulgação da atual carta constitucional e os dispositivos que garantem a autonomia indígena, tanto do ponto de vista individual quanto coletivo, ainda que tais garantias estejam por se efetivarem, como é o caso do direito à alimentação adequada no contexto escolar.

Portanto, essa mudança no arranjo institucional do PNAE nas escolas indígenas no Amazonas para viabilizar alimentação escolar de qualidade e em quantidade suficiente, respeitando seus hábitos próprios, é um começo de tentativa de alteração da lógica impositiva que perdura até hoje nos processos de políticas públicas que afetam os povos indígenas. E, enquanto tal, é apenas um dos momentos necessários a uma virada na política indigenista brasileira que caminhe na direção dos dispositivos constitucionais e supralegais que garantem os direitos coletivos e individuais indígenas, visando outras formas de relação, que o histórico *modus operandi* estatal – cf. pp. 46-51 para uma discussão mais detalhada sobre como se estruturou a forma de relação do estado com os povos indígenas e os problemas daí decorrentes.

E se tal alteração visa romper com práticas violadoras de direitos, não obstante, outros dois indígenas durante a Audiência Pública de 2017 fizeram falas marcantes sobre tal proposta de mudança, especialmente, em sua implementação, a saber: a garantia da posse e usufruto exclusivo dos territórios indígenas. Outra indígena, então representante do CONSEA, destaca que só se conseguirá implementar o PNAE em conformidade com a legislação, se os territórios indígenas estiverem disponíveis para que os povos que nele habitam possam

realizar o que, no movimento indígena latino-americano, veio a se denominar como o *bem-viver*. Outro indígena, do município de Careiro da Várzea, coordenador da Coordenação dos Povos Indígenas de Manaus e Entorno, foi incisivo ao afirmar que as pretensões universalistas do PNAE estão longe de se confirmar. Além dos problemas para se construir os cardápios em conformidade com a cultura alimentar local, há a seguinte questão, central para faticamente se afirmar que o Programa atinge a todos os estudantes do ciclo básico da rede pública e conveniada: o processo histórico de regularização fundiária das terras indígenas tradicionalmente habitadas ainda está em curso. Parte considerável dos povos, especialmente fora da Amazônia, mas também aí, estão desprovidos da condição precípua para a realização da solução proposta no âmbito da CATRAPOA, que é a terra para poder produzir, preparar e consumir seu próprio alimento.

Seara delicada, pois, ao mesmo tempo que o acesso e a permanência no território são condições para o exercício pleno da cidadania, o estado comumente usa deste ponto para reforçar os processos de desigualdade social existentes em relação aos povos indígenas. Isso porque o uso do argumento da falta de território é feito na tentativa de restringir o acesso a bens e serviços públicos fundamentais ao gozo dos direitos sociais. A justificativa empregada, via de regra, é que os indígenas em contexto urbano ou fora de suas terras indígenas não podem acessar políticas públicas específicas, porque não estão em seus territórios, e portanto, devem acessar os direitos a partir dos equipamentos públicos existentes e disponíveis para os demais cidadãos. Argumento circular, pois o resultado será sempre a negação de um direito, já que se oblitera de saída a omissão constitucional do estado em garantir a regularização de seus territórios, prazo que findou há 26 anos.

Entretanto, não se deve confundir o problema da circularidade do argumento estatal usado para privar direitos com o problema histórico de acesso aos direitos. Isso porque a educação indígena não pode esperar a tramitação administrativa fundiária para começar a ser implementada, antes, historicamente, inclusive, ela foi um dos mecanismos de conscientização e fixação dos indígenas em áreas que mais tarde viriam a ser demarcadas. Logo, a educação escolar indígena deve ser um direito sobretudo para as comunidades escolares indígenas que se encontrarem sem o reconhecimento estatal de seus territórios.

Nos termos de Zittoun (2014), pode-se dizer que o movimento indígena é o ator responsável por trazer o problema para a arena pública, apesar disso não ser o suficiente para

sua entrada na agenda do executivo. O que só ocorreu após o movimento de acionar o Ministério Público Federal para fazer valer o direito à alimentação escolar específica (cf. tópico 4.3., sobre o processo de entrada do problema da alimentação escolar na agenda do executivo federal). Expresso dessa maneira, percebe-se como a capacidade de agência política do MPF, precipitada na figura do procurador, operou como ponto de conversão que permitiu o acoplamento entre o fluxo político e o fluxo de problemas, tal como elaborado no Modelo de Fluxos Múltiplos. Momento em que o Ministério Público passa a realizar as reuniões conjuntas entre as organizações públicas e a sociedade civil. Início da solução (cf. capítulo 5) que permitiu definir e entender o problema coletivamente em profundidade, o que, em consequência, subsidiou a construção pontuada das soluções. Portanto, quando Zittoun aciona a capacidade interpretativa e relacional dos *practitioners* ao se debruçarem sobre uma questão pública, burilando-a até o ponto de esboçar o problema a ser melhor entendido e enfrentado pelo executivo, o autor intenta jogar luz sobre a capacidade de agência dos atores envolvidos nos processos de construção de agenda e reformulação de políticas públicas. Agência fundamental para reverter o processo de questionamento da legitimidade pública decorrente da irresolução de um problema que atinge as comunidades escolares indígenas no Amazonas.

4.2. A definição do problema da alimentação escolar voltada para as escolas indígenas no Amazonas



Waimiri Atroari_Aldeia Yawara © Mário Vilela » FUNAI (61)a

Se é possível concluir, conforme o último tópico, que o movimento indígena foi o responsável por publicizar e difundir suas reivindicações junto aos atores governamentais responsáveis pela execução e pela fiscalização da política de alimentação escolar, isso não bastou para que esse problema público (público porque determinado segmento social da população amazense se reconhece como afetado pela fraca implementação do PNAE ao mesmo tempo que se percebe enquanto grupo, ainda que essa pauta enfrente fortes barreiras para chegar aos grandes veículos midiáticos presentes no estado) ganhasse a agenda governamental num primeiro momento, ao menos do executivo, em seus três níveis federativos.

E neste ponto entra em cena um dos protagonistas institucionais da pesquisa, a Procuradoria da República no Amazonas, através de seu 5º Ofício. Ator fundamental para que as reivindicações sociais por melhorias no atendimento ao serviço de alimentação escolar nas escolas indígenas chegassem à pauta do executivo federal e estadual. Isso porque foi ele o

responsável por articular e, em alguma medida, coordenar a interação do movimento social com os atores governamentais potencializando, desse modo, que as demandas fossem recebidas e tratadas pelo executivo. Porém, esse processo foi demorado e com certa sinuosidade, uma vez que o entendimento dos problemas que levavam a uma alimentação inadequada nas escolas indígenas, ou mesmo ao não provimento das refeições, foi sendo construído de forma paulatina. E foi na medida em que se ampliou o entendimento sobre o problema que o vínculo e comprometimento dos atores institucionais presentes e necessários para se construir uma solução foram sendo estabelecidos. Evidente, compromisso e participação institucional reforçada pela capacidade do Ministério Público Federal abrir processos de investigação para apuração de responsabilidade sobre os motivos de não implementação da alimentação escolar indígena. Instrumento de coação, mesmo que de baixa eficácia, mas que, ao ser utilizado de forma complementar ao processo dialógico iniciado com as organizações estatais para identificação do problema e construção participativa de alternativas, mostrou-se mais eficiente na quebra da inércia institucional das organizações e de seus burocratas, forçando-os a pensarem processos que muitas vezes escapam ao seu cotidiano de trabalho. Exigindo, inclusive, certa capacidade política para formular inovações que contribuam com a alteração do quadro problemático de implementação em um contexto de complexidade: interinstitucional, federativa, decorrente da pluralidade de perfis do público-alvo e de efetivação da participação social.

Delineado o contexto de atuação em que se inseriu a Procuradoria da República no Amazonas, reconhece-se a alta capacidade de seu reduzido corpo de servidores na atuação muito precisa e qualificada em todo o processo de condução de seus trabalhos, desde a identificação do problema até a coordenação do GT, articulando os atores e questionando os problemas apresentados na tentativa de construção de uma solução para o problema da alimentação escolar. Equipe de servidores encabeçada pela figura do Procurador do 5º Ofício da PRAM. Este, meu interlocutor em entrevista feita em fins de junho deste ano e expositor durante a manhã do primeiro dia da Audiência Pública de 2017, é responsável por construir uma das narrativas mais completas e estruturadas do problema da alimentação escolar. Abaixo segue uma síntese feita sobre o problema de alimentação escolar nas escolas indígenas no Amazonas a partir de trechos do material gravado nestes dois momentos acima destacados.

Dados os dispositivos legais e infralegais que regulamentam a alimentação escolar no âmbito da União, a compra pública feita a partir do dinheiro repassado pelo FNDE às Unidades Executoras do Programa pode percorrer dois caminhos:

- o da compra via processo licitatório normal, conforme as determinações da Lei nº 8666/1993, e
- a chamada pública para a agricultura familiar, dispensando-se o disposto no item acima.

Entretanto, o Procurador é enfático sobre a gravidade do problema ao trazer os dados nacionais levantados pelo MPF a partir de seu arquivo. Enfatizou durante a Audiência Pública que existem centenas de inquéritos abertos no Brasil sobre o tema no âmbito do Ministério Público Federal. Eles estão relacionados a problemas na quantidade e qualidade ofertada de alimentação escolar, isso quando há o fornecimento. Só no Amazonas há denúncias de todos os rios. Algumas mais suaves, outras mais sérias.

Os problemas identificados pelo Procurador em relação à possibilidade de compra via processo licitatório normal são: de logística, devido às grandes distâncias a serem percorridas entre o local de compra e o de entrega da alimentação, além do principal meio de deslocamento ser fluvial; aumento do custo global da alimentação escolar por causa dos gastos com logística; como a alimentação comprada pelo processo licitatório normalmente é feita em conjunto, abarcando a alimentação da educação escolar indígena e não indígena, o cardápio usado como referência para a compra não leva em conta as especificidades alimentares dos diversos povos indígenas no Amazonas, e como há predominância de alimentos processados e ultraprocessados, por causa do maior prazo de validade, problemas de saúde têm se tornado mais constantes.

Já os problemas identificados quanto à possibilidade da compra da alimentação via chamada pública para a agricultura familiar são os seguintes: não basta que os editais sejam para a agricultura familiar (genérico ainda), pois os indígenas normalmente possuem barreiras maiores que outros grupos que se enquadram nessa categoria de modo produtivo; existem os gargalos sanitários e agropecuários; problemas de acesso ao mercado institucional por causa da falta de acesso à DAP ou à sua atualização; e falta de ATER para os produtores indígenas e assistência técnica para a burocracia implementadora ter melhores condições de executar os

procedimentos necessários para que os produtores indígenas acessem a chamada pública específica e recebam as orientações necessárias e adequadas para gestão dos contratos contraídos.

Além dos problemas levantados em ambas as possibilidades de compra, o Procurador ainda levantou outra via para o enfrentamento do problema da alimentação escolar, que é a investigativa para apuração de responsabilidades, normalmente enquadradas como de improbidade administrativa.

Se é louvável destacar a capacidade sintética que a PRAM teve para identificação do problema da alimentação escolar indígena no Amazonas, e isso muito em função do seu papel de articulador das organizações governamentais e da sociedade civil para entendimento do problema e produção de alternativas, não obstante, a participação do FNDE no processo também foi imprescindível para a definição do problema em suas várias dimensões. Neste caso, mais em função do processo de melhoria do monitoramento do gasto da alimentação escolar indígena e quilombola, que evidenciou um quadro de baixa implementação, com diversos problemas para cumprir as determinações que versam sobre a especificidade no atendimento aos indígenas. Portanto, a partir da capacidade política do MPF de articulação e coordenação das ações, coadunada com a capacidade analítica de processamento dos dados produzidos e analisados pelo monitoramento específico do FNDE, ambas estruturam o quadro de referência (cf. capítulo 3, pp. 58-59) por onde passou a maior parte da discussão. Entretanto, o FNDE sozinho, ao começar a identificar os gargalos, percebeu que a maior parte dos problemas não estava sob sua governabilidade, exigindo assim o início de um processo de mapeamento dos atores governamentais necessários para a construção de alternativas. Mas à medida que a Procuradoria acionava um ator para o debate, este apresentava nova faceta do problema que exigia a presença de outro ator, devido às suas competências. E assim a rede que se estabeleceu com a criação do grupo de trabalho foi se ampliando paulatinamente, reunião a reunião, no ritmo em que a complexidade do problema era destrinchada.

No caso do FNDE, o problema de coordenação do Programa está em sua posição intermediária dentro da estrutura executiva da união, pois é o Ministério da Educação o responsável pela coordenação das políticas de educação escolar. E como a Secretaria ministerial responsável por lidar com as políticas de educação na interface destas com a diversidade sociocultural brasileira não possuía e continua sem possuir capacidade política de

articulação com as demais secretarias do órgão nem com os demais entes federados para monitorar a execução das políticas e enfrentar os principais desafios surgidos, dificuldades de implementação persistiam e ainda persistem em relação à parcela do público-alvo do PNAE própria à ex-Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), atual Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP/MEC). Nesse sentido, a representante da Coordenação-Geral do Programa de Alimentação Escolar do FNDE foi categórica ao falar da necessidade de melhor articulação no nível federal entre a autarquia e o Ministério, além da necessidade de contrapartida dos demais entes federativos:

“Interlocutora: (...) Ninguém conversa isso com a gente. Alimentação escolar é pra pagar a aquisição de gênero alimentício. Toda a política que a gente tem em relação à alimentação escolar, a gente faz o melhor com o que a gente tem aqui nesse quarto andar. O MEC não chama você para discutir indicadores sobre avanço. É isso, entendeu? A Secretaria que existia lá e que cuidava da pauta de diversidade mudou. Era SECADI, agora é SEMESP. Ninguém chama a gente. A gente que chamou o pessoal aqui no dia da reunião. Ninguém discute isso com a gente. Ninguém discute política pública com o FNDE. Isso é raro. Uma das coisas que posso dizer que tem ocorrido de boa é a nova gestão agora [do FNDE], o diretor atual. O presidente atual, especialmente o diretor. Ele veio muito com essa missão de conseguir integrar as políticas de fato entre MEC e FNDE, que era totalmente desconectada, totalmente! Se você perguntar: o que vocês pensam em fazer para melhorar o ensino? A gente não conversa sobre isso. Não chega aqui. A gente não tem esse viés. A gente não conversa sobre isso. O que a gente conversa aqui é como melhorar a alimentação escolar. Ponto! Mas inserido no contexto da educação, a gente não alcança, isso não chega pra gente.

(...) E aí a gente chega em um outro ponto, né Nikolas?, que eu falo muito, que é a gente dividir de fato as responsabilidades como elas estão na constituição.

Eu: Sim.

Interlocutora: Essa responsabilidade não é só do governo federal! Essa responsabilidade é do estado e, dependendo, do município também. Então é assim, todo mundo tem que fazer a sua parte! Porque se não, também, não é justo, não é o que a lei prevê, entendeu? E na prática não funciona assim. Se só um fizer não vai resolver. A gente sabe disso, no Amazonas a gente vê isso.

Eu: E o próprio histórico do Programa.

Interlocutora: Exatamente. Então, assim, é um pouco isso. Eu acho que os critérios ou justificativa em questão são esses. Então você parte daquilo que é legal. Porque para algumas pessoas só funciona o que é legal.”

Portanto, a ação dos entes federados é precípua para o cumprimento das condições estabelecidas pela legislação, pois são eles os executores dos recursos destinados pelo FNDE. Porém, escapa à competência do Fundo contar com capacidade analítica mais refinada que permita entender a complexidade de problemas como o discutido nesta pesquisa, que conectam coisas como compra pública, controle sanitário e agropecuário, educação alimentar e nutricional e respeito aos hábitos alimentares locais. Isso num contexto federativo que distribui competências e recursos entre os três níveis federativos, mas que devido à falta de um sistema que defina o que compete a cada nível de forma clara, problemas como o de alimentação escolar indígena podem ficar sem solução por longos períodos. Não raro, incorrendo em omissões históricas.

Já o interlocutor da GEEI-SEDUC/AM destaca o problema decorrente da autonomia relativa dos sistemas de educação, que exigem maior capacidade política dos entes estaduais para convencerem os municípios a aceitar mudanças no funcionamento de ações e programas de educação sob responsabilidade destes. Isso enfraquece as relações entre estados e municípios. E quando são necessárias, como no caso da assistência técnica aos municípios para viabilizar a alimentação escolar indígena por meio da compra regionalizada, a capacidade de convencimento é reduzida. Portanto, para que a implementação ocorra de forma satisfatória, é necessária a atuação coordenada entre os três entes federativos, e não somente das organizações da pasta de educação, pois a ATER é de competência estadual e está capilarizada em todos os municípios do Amazonas, ao passo que a maioria esmagadora⁸ dos sistemas de educação que atendem a educação escolar indígena no estado é de responsabilidade municipal. Por exemplo, a efetividade da chamada pública específica – uma das soluções construídas e que será discutida no próximo capítulo – dependerá da inclusão das prefeituras e participação do estado, pois tanto as chamadas da SEDUC quanto as das SEMED chegarão mais facilmente às comunidades escolares indígenas se contarem com o apoio e a capilaridade do IDAM, da FUNAI, ou algum órgão municipal que tenha trânsito

⁸ 985 de um total de 1026 estabelecimentos são de responsabilidade das redes municipais – Censo Escolar INEP/MEC 2016. O gerente de educação escolar indígena da SEDUC/AM na entrevista, realizada em fins de junho de 2019, destaca que são de responsabilidade da SEDUC apenas 31 de 1033 escolas indígenas.

mais constante nas terras indígenas, onde se encontra a quase totalidade das escolas indígenas no estado.

Por fim, ainda sobre a dimensão da coordenação, no nível estadual há problemas de fragmentação da ação de alimentação escolar interna à SEDUC, pois fica a dimensão pedagógica da alimentação atribuída à GEEI e a compra sob responsabilidade do Departamento de Logística. Interessante perceber o paralelismo da fragmentação organizacional e falta de articulação da pauta indígena de educação escolar, tanto no nível federal quanto no nível estadual. Assim, uma abordagem mais sistêmica e completa fica comprometida, pois os atores de articulação e presumida *expertise* no trato com as comunidades escolares indígenas, SEMESP no âmbito federal e GEEI no âmbito estadual, não possuem instrumentos de coordenação que permitam estabelecer as diretrizes para a execução orçamentária e física da ação de alimentação escolar, que ficam apartadas no FNDE/MEC e no DELOG/SEDUC. Instrumentos que deveriam permitir um fluxo de comunicação e definição de cursos de ação entre essas áreas.

O gasto público aparece como outra dimensão do problema da alimentação escolar, sendo destacado tanto pelos entrevistados mais voltados para a gestão do Programa no nível federal e no nível estadual, mas também pelo Procurador, um representante da FUNAI, bem como por alguns representantes do movimento indígena. Esta dimensão do problema pode ser entendida a partir de dois pontos:

- o de mal gasto do recurso público, uma vez que os cardápios produzidos pelas Secretarias de Educação, sejam estaduais, sejam municipais, não respeitam as especificidades dos hábitos alimentares indígenas e
- o de focalização do público indígena do programa conforme os indicadores nacionais de insegurança alimentar.

Como visto no tópico anterior, a alimentação é algo que varia não só regionalmente, mas também etnicamente. Então, se o que se compra e se distribui para as escolas indígenas não é considerado alimento conforme os hábitos alimentares locais, o gasto feito não cumpre seu princípio primeiro: o de aquisição de alimentação escolar. O estado brasileiro não pode, em pleno século XXI, com o ordenamento jurídico atual, impor hábitos alimentares aos seus cidadãos. E se há rubrica que determina a aquisição de alimentação escolar, esta não pode

ocorrer de forma alheia e leviana, incorrendo na compra de itens que não são considerados alimentos pela comunidade escolar, pois estará aí cometendo desvio de finalidade no uso do recurso esvaindo o objeto do processo licitatório ou da chamada pública (para o caso de compra da agricultura familiar).

Na esteira do parágrafo anterior, o mal gasto do recurso público também ocorre porque no processo de valoração do *per capita* há a priorização dos povos indígenas, por causa dos critérios de vulnerabilidade social e insegurança alimentar vivida por parte considerável do contingente populacional deste segmento social. Entretanto, devido ao não respeito dos hábitos alimentares indígenas nos cardápios construídos, o valor adicional repassado perde seu efeito exatamente na medida em que o que chega, quando chega, não é considerado alimentação pelo público-alvo focalizado.

Uma terceira dimensão levantada, e que possui relação com a anterior é a de logística. Como a compra até o início deste ano foi realizada pelos municípios amazonenses e pelo estado majoritariamente por meio do processo licitatório normal, os contratados normalmente se encontravam em regiões distantes das comunidades escolares indígenas contempladas, o que encarecia muito o preço global da alimentação. O responsável pela compra da alimentação escolar na SEDUC, tanto a com recurso federal quanto a com recurso estadual, foi entrevistado em fins de junho deste ano, exemplificou esta dimensão do problema enfrentado na realização das compras públicas:

“MA: (...) Especificamente, pro estado do Amazonas, a gente tem um diferencial muito grande, que é de fato fazer logística no Amazonas. E eu percebi nos editais que ela lançava que, tipo, Parintins fica em linha reta a quase que 700 km de distância do município de Carauari, por exemplo. E eu percebi a cooperativa de Carauari ganhando contrato para entregar uma vez por semana determinado produto lá em Parintins. (risos) Aí não existe condições nenhuma! Primeiro, porque a gente não tem estrada entre Parintins e Carauari. O avião não tem condições de fazer isso porque ele só tem voos regionais e não transporta carga de grande quantidade. Então eu comecei a mapear, e foi aí que eu comecei a fazer a chamada pública, de fato, como ela deveria ser. Fulano mora em Borba, ele vai entregar em Borba. Fulano mora em Parintins, ele vai entregar em Parintins. Na ausência de alguém entregar em Borba, um município vizinho que queira atender. Ponto.”

Dimensão compartilhada pelos burocratas entrevistados e pelos representantes do movimento indígena, tanto nas entrevistas quanto no material da audiência pública de 2017.

O acesso ao mercado institucional é mais uma face do problema. Uma perspectiva interessante de construção deste problema está na narrativa do representante da Coordenação-Geral de Promoção do Etnodesenvolvimento da FUNAI, que resume o histórico da pauta de acesso ao mercado institucional, em particular o da alimentação escolar (PNAE). Como a pauta foi se institucionalizando e como isso permitiu entender, aos poucos, as barreiras à implementação da alimentação escolar indígena no AM:

Interlocutor: “Quando eu volto para Brasília (...) 2014, tinha uma pasta um pouco parada, que era a de compras públicas, a pessoa que tocava um pouco era o Fulano (...) e eu chegando, então essa pasta ficou um pouco morta, por um tempo. E a gente trabalhou mais com o PAA sementes, um pouco mais nisso. E um pouco por conta da compra pública, só uma dispensa solta em Dourados. E merenda era um negócio que estava meio parado, mesmo, não tinha um trabalho... Se verificava como uma possível possibilidade, mas nada sistêmico. Aí pouco a pouco começou a ter essa levantada de bola, conjuntamente com a CGPC. O tema começou a ganhar um pouco de vulto, assim, é, com uma ou duas iniciativas pilotos. E acho que tem um momento que fica como um marco, que é essa reflexão sobre esses três principais gargalos, que são: a venda das comunidades indígenas para merenda. Aqui eu vou pegar esse recorte da compra pública, não vou entrar muito no tema da alimentação escolar, da qualidade dela, suprimento, acho que isso tudo é CGPC. Não tenho experiência nesse sentido, de monitoramento dessa parte da política pública. Vou pular tudo, o que eu quero é o tema da comercialização, são os índios comercializando. É, e aí, enfim, são esses três desafios: de comercializarem, de emissão da DAP, o tema do fitossanitário, da vigilância sanitária, e o tema da organização social mesmo, (...) de venda ao governo, seja por associação, por nota fiscal, essas dificuldades.”

O entrevistado pontua a importância da produção da Nota Técnica da FUNAI na consolidação de uma imagem mais refinada do problema de alimentação escolar no Amazonas. E como este momento teve atuação destacada da Coordenação-Geral de Promoção da Cidadania (CGPC), responsável pelo acompanhamento das políticas de educação escolar indígena. Atuação fruto de expertise acumulada no tema, apesar do corpo de servidores reduzido.

Também atrela o processo de retomada da pauta na Coordenação-Geral de Promoção do Etnodesenvolvimento (CGETNO) à chegada de servidores com alta capacidade técnica e relacional, o que permitiu a produção de informação qualificada para subsidiar a tomada de

decisões dos gestores públicos, principalmente no âmbito do GT. Esse *input* de recursos humanos (um via concurso e outro via transferência) foi importante para o processo de institucionalização que o PNAE está tendo na Coordenação-Geral, com ações em curso, como o lançamento de um edital de apoio a projetos pilotos em diversas temáticas que possuem interface com o tema da alimentação escolar, inclusive, com uma das linhas de apoio ao mercado institucional do PNAE. Porém, problemas de coordenação interna, decorrência de fatores estruturais, limitam a institucionalidade da FUNAI ao que hoje, em sua estrutura organizacional, denomina-se Coordenação-Geral. Esta falta de institucionalidade acima das CGs, na hierarquia, faz com que se torne mais complexa a sincronização das ações entre os setores hierarquicamente subordinados.

Como já explicitado acima, a construção do cardápio também é uma dimensão do problema da alimentação escolar e possui várias nuances, para além do mau uso do recurso público. Outro ponto importante, como já analisado no capítulo 2 (*cf.* pp. 36 a 38), é o de desrespeito aos hábitos alimentares – que teve na voz de um interlocutor indígena de São Gabriel da Cachoeira (*cf.* p. 66) a melhor expressão do que pode vir a se tornar a construção serial de um cardápio imposto: instrumento etnocida de apagamento dos hábitos alimentares indígenas pela imposição de alimentação estranha, com uso, inclusive, da força física. E aqui chega-se ao papel estratégico que o nutricionista possui para garantir que a alimentação escolar indígena no Amazonas seja adequada aos hábitos alimentares locais. A dimensão cultural implicada na construção dos cardápios escolares deve ser central na formação do profissional, e em específico, da formação continuada dele após ingressar na função de nutricionista escolar, conforme a fala da representante da CGPAE/FNDE:

Interlocutora: “Eu acho que falta muita informação, sabe? Agora, eu acho também, acho não, minha percepção, no caso da nutricionista, a gente tem uma discussão pouco qualificada, primeiro que,

Eu: por causa da diversidade cultural

Interlocutora: É, é, isso. E não é só indígena, é da diversidade cultural. Eu já pensei isso, de trabalhar nas aulas iniciais dos cursos de nutrição, entrar com uma fala do PNAE, abrir um pouco esse campo. A legislação é essa aqui, a gente tem indígena, quilombola... porque eu acho que falta muito isso, e a nutricionista seria uma ótima parceira porque é ela quem monta o cardápio, então ela pode ajudar na pauta de compra, enfim, ela pode ajudar a gente a garantir isso. Eu acho que falta muito isso.”

De forma conectada, a saúde dos estudantes indígenas está diretamente relacionada à qualidade da alimentação ofertada durante o período letivo. E será o cardápio quem definirá o que se come ao longo do ano. Por isso, sua preocupação extrapola as dimensões cultural e de gasto e também se conecta à saúde. E quanto menos alimentos processados e ultraprocessados chegarem às comunidades escolares indígenas, menor é a chance dos alunos terem aumento dos índices de doenças relacionadas à alimentação e menores serão os problemas produzidos pela alimentação escolar. E que também é incompatível com as dinâmicas de destinação de resíduos sólidos locais, devido às características físicas das embalagens que acondicionam os processados e ultraprocessados. O servidor do DELOG/SEDUC-AM também reconhece essas conexões, evidenciando a relação entre redução de custos logísticos e melhoria das condições ambientais a partir da compra local dos produtos indígenas, que diminuem consideravelmente o volume de lixo que chega com a alimentação comprada fora.

Por último, mas não menos interessante, apresenta-se o argumento do servidor público da vigilância sanitária, que expôs na Audiência Pública um tema fundamental caso se pretenda diminuir as assimetrias entre os conhecimentos tradicionais e os conhecimentos técnico-científicos ocidentais nos processos de políticas públicas.

“Quando se fala que o alimento deve ser pasteurizado não se pensa necessariamente no uso dessa informação pela merendeira indígena, mas voltado para as práticas comerciais de produção e venda de alimentos em grande escala. Como se vai exigir que a água para o preparo deve ser potável, quando se sabe que muitas escolas e aldeias não possui acesso à água de qualidade para consumo humano?”

Este trecho transcrito abre um campo de discussão interessante e pouco explorado pela ciência, e praticamente fora do radar das organizações estatais de fomento e apoio a tais projetos. Evidencia-se na passagem acima que há, normalmente, um descompasso entre os modos produtivos para os quais essas regulamentações vigentes são feitas, e a pretensa universalidade de aplicação destas. Se uma legislação adequa-se a um sistema produtivo e a um arranjo distributivo, logo, que ela se aplique aos casos correspondentes. O que não pode ocorrer, sob pena de ferir um dos princípios liberais clássicos, o de igualdade de oportunidades em ambientes de mercado, é pretender certa universalidade da regulamentação sanitária quando esta está claramente inadequada a outros modos de produzir e de distribuir alimentos. Isso porque tal aparato regulamentar não reconhece os conhecimentos associados aos sistemas agroextrativistas indígenas e aos modos de conservação e preparo alimentar

localmente empregados. Além de invisibilizar modos de fazer e conhecer outros que não o técnico-científico e jurídico – linguagens predominantes nas modernas burocracias estatais – também opera como reprodutor de desigualdade no acesso desses grupos sociais aos mercados institucionais existentes, como o PNAE.

4.3. A instituição do Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar pelo Ministério Público Federal



Yanomami_Demini © Mário Vilela » FUNAI (13)a

Este tópico tem o objetivo de apresentar de forma mais detida o evento aqui tomado como mito fundador do GT que, mais tarde, veio a se tornar a CATRAPOA. Na verdade, mais que um evento, a narrativa sumarizada abaixo, seguida das suas principais versões, tem mais a ver com eventos que se sucedem ou justapõem, com relativa independência, e que se entrelaçam na reivindicação do Povo Yanomami encaminhada ao Ministério Público por uma organização da sociedade civil parceira. Portanto, a denúncia yanomami foi o evento responsável por romper a barreira institucional que impedia o problema da alimentação escolar ser tratado pelo executivo federal e estadual, fazendo-a reverberar na pauta governamental. Mesmo que consideremos a denúncia yanomami específica em relação ao

grosso das reivindicações no Amazonas, dada a logística extrema e a diferença sociocultural, é preciso atentar-se para o fato da convergência dos fluxos de eventos relacionados – eventos abaixo listados. Logo, antes de ser uma característica intrínseca à denúncia yanomami, sua relevância está mais na posição em que ela se encaixa na trama aqui narrada do que por uma qualidade intrínseca sua.

O material sumarizado parte das versões narradas pelo procurador da república, pela nutricionista da CGPAE responsável pela agenda no Amazonas e pelo gerente de Educação Escolar Indígena da SEDUC/AM. Eles possuem uma narrativa mais estruturada sobre o assunto, apesar de praticamente todos os entrevistados terem remetido a origem do GT à reivindicação Yanomami. Em certa medida, porque entre FNDE, PRAM, SEDUC/AM e movimento indígena, particularmente o FOREEIA, o tema já vinha sendo debatido, mesmo antes da denúncia Yanomami.

Sabe-se que as reivindicações por melhorias no serviço de alimentação oferecido nas escolas indígenas no Amazonas, que se avolumam tanto nas organizações implementadoras quanto nos órgãos de controle provêm das próprias comunidades escolares (*cf.* o primeiro tópico do presente capítulo); por outro lado, o estopim para que tais reivindicações ganhassem espaço na agenda do executivo e demandassem soluções para a gama de problemas identificados como de alimentação escolar foram os fatos que se conectaram à reivindicação yanomami. Paralelamente, precisaram convergir:

- os resultados iniciais do monitoramento específico da alimentação escolar indígena feito pelo FNDE;
- a continuidade do trabalho realizado pelo procurador anterior que ocupava o posto no 5º Ofício da PRAM, de tratar problemas complexos por meio de fóruns de discussão, envolvendo os diversos entes e setores do estado e sociedade civil envolvida para debaterem as melhores formas para se solucionar determinado problema público;
- a atuação continuada e estratégica do movimento indígena, de acionar o MPF na medida em que não via atendida suas reivindicações por direito;
- a vontade do Procurador em entender de perto a realidade dos Yanomami. Esta, aos poucos, percebida como um dos casos extremos do problema de alimentação escolar indígena no Amazonas; e

- a atuação conjunta dos Yanomami com o seu parceiro da sociedade civil no encaminhamento da denúncia sobre o caso, logo na sequência da visita que o Procurador fez, dado seu interesse pelo assunto.

Pontos que se enfeixam produzindo o caldo necessário à constituição do GT, quando os atores envolvidos perceberam que não haveria solução sem atuação conjunta. As comunidades escolares ao longo do tempo vêm pressionando os governos pela execução da alimentação escolar e, normalmente, num contexto de reivindicações mais amplo, de uma educação escolar indígena específica de qualidade. O Ministério Público Federal já entendia este como um problema nacional, devido ao volume de reivindicações existentes Brasil afora e, aos poucos, o 5º Ofício também vai compreendendo a situação em sua área de jurisdição. Por outro lado, o FNDE, ao conseguir estruturar o monitoramento específico da alimentação escolar indígena e quilombola, devido ao conhecimento dos problemas nas prestações de contas enviadas para estes segmentos do público do PNAE, passa a ter mais clareza da seriedade da situação a partir do segundo semestre de 2015, quando iniciou o monitoramento específico. E a SEDUC, ao ser oficiada pelo MPF, passou a acompanhar a discussão, ainda que, num primeiro momento, apenas ciente do problema, mas sem preparo para reagir à provocação, em parte por falta de capacidade técnica para entender a especificidade indígena, em parte, pela fragmentação institucional da pauta indígena, dispersa entre setores que não possuem vinculação. Desse modo, a denúncia yanomami opera como ponto de convergência dos fluxos político e de problemas, tal como explicitado no Modelo de Fluxos Múltiplos, de Kingdom (2014), para que o problema de alimentação nas escolas indígenas no Amazonas entrar na pauta do Executivo.

Então, quando os Yanomami fazem a denúncia e solicitam o encaminhamento para o Ministério Público Federal, com um procurador já sensibilizado, tanto pelas visitas feitas pelo MPF às comunidades indígenas e extrativistas no estado, quanto pela visita pessoal feita aos Yanomami, não demora muito tempo e as reuniões conjuntas se iniciam. Começando, assim, o grupo de trabalho que, após a publicação das notas técnicas que destravaram os gargalos sanitários e agropecuários em 2017, veio a ser conhecido como a CATRAPOA.

Segue abaixo os trechos extraídos das três entrevistas acima mencionadas, pois, desse modo, apreende-se um pouco melhor o sentido da reivindicação yanomami.

Trecho do Gerente de Educação Escolar Indígena na SEDUC/AM:

“Interlocutor: E iniciou-se a partir de 2017, uma pauta que veio dos Yanomami, no estado do Amazonas. Assessorado pela SECOYA, a instituição que trabalha com eles. Eles pautaram isso junto ao Ministério Público, dessa compra da alimentação escolar, pelo fato dos Yanomami nesse contexto da educação do estado, eles são diferentes dentro dos diferentes. Porque você tem um diferente mais geral, e esses muito específicos. Então tinha muita reclamação com relação àquilo que ia do estado, comprado pelas licitações, enlatados. Tinha muita reclamação na aldeia. Vamos pautar o Ministério Público. E a partir daí iniciou-se essa discussão, e o promotor criou esse grupo pra discutir, avaliações, questões fundamentais (...) que tratam da alimentação escolar indígena regionalizada.”

Trecho do Procurador do 5º Ofício da PRAM:

“Interlocutor: Bom, quando cheguei aqui já acompanhava o trabalho, acompanhava não, comecei a acompanhar o trabalho do Julio. Julio é o [procurador] que estava aqui antes de mim. E ele tinha um trabalho de visita nas comunidades. Ele ia para as aldeias, por meio do projeto que ele estava desenvolvendo, que era o “MPF na comunidade”, e eu já tinha esse desejo também. Basicamente a gente manteve isso quando eu entrei. Ele saiu, foi embora para (...) e eu assumi o lugar dele e mantive esse trabalho de visita. Nessas visitas, eu devo ter visitado mais de vinte já, comunidades aqui do Amazonas, de aldeias e comunidades ribeirinhas, quilombolas, e a gente via a situação de caos na merenda escolar, e da educação em geral. E vi que não chegava, e se chegava, chegava coisa tipo, suco em pó, enlatado, essas coisas na merenda. E, na verdade, na maioria das vezes, nem chegava, nem tinha mesmo. E isso foi sendo uma constante. A gente oficiava, tentava de alguma forma resolver, mas não resolvia nada. Até que em 2016 eu fiquei no povo Yanomami, lá em Maturacá por uns 10, 15 dias (inaudível) eles estavam fazendo projeto de etnoturismo, e ali eu quis viver, vivenciar com eles, comi o moqueado que eles faziam, vi como eles trabalhavam a questão da preparação, da alimentação. Eles tinham (...) mas foi só isso. E a partir dessa visita, eles começaram a demandar, porque eles queriam escoar a produção deles. Eles tinham a produção, mas para escoar era muito difícil, porque é muito longe, custoso e tal. E ao mesmo tempo não chegava alimentação escolar. E aí, no fim de 2016, a gente começa a fazer reunião. Principalmente com os Yanomami, com alguns parceiros assim, com alguns órgãos, para tentar ver a situação deles lá em Maturacá e na região. Só que isso começa a ganhar corpo. Começa a ganhar corpo e já se amplia em 2017, e a gente começa o que hoje é a CATRAPOA.”

E, por último, o trecho da nutricionista da CGPAE/FNDE:

“Intelocutora: Com relação ao caso específico do Amazonas, do povo Yanomami. Então, assim, logicamente que chegou de forma muito pontual de outros povos dali. Mas o que levou à construção desse Grupo de Trabalho, a construção dessa alimentação diferenciada, foi a denúncia do povo Yanomami. Então tudo começou com o povo Yanomami. Com relação ao Grupo de Trabalho, com relação ao monitoramento específico. A gente percebeu com relação à pesquisa e outros trabalhos pontuais, que o que a gente fazia não estava dando certo (...). Aí a gente vai para o Amazonas ver a denúncia específica do povo Yanomami, que foi de uma dimensão tão grande que, assim, o Ministério Público mandou para o FNDE. Demoramos a ver, porque a gente tem uma demanda de trabalho muito grande (...) a gente trabalha Brasil. E a gente não trabalha num estado específico, a gente trabalha em âmbito nacional. Aí quando a gente demorou um pouco para responder, eles acionaram ao mesmo tempo o Ministério Público. O Ministério Público obviamente percebeu e oficiou a gente. E a gente começou essa discussão. E não foi uma discussão tão fácil. Não foi uma discussão tão tranquila assim. E até hoje! Você participa de algumas reuniões e você percebe que algumas reuniões são mais afloradas. E que é isso, uma discussão construtiva que tem que ter. E eu não posso chegar numa reunião e concordar com tudo o que você fala e nem você concordar com tudo o que eu falo, se não, para que a gente está discutindo, certo?”



São Gabriel da Cachoeira_AM © Mário Vilela » FUNAI (227)a

4.4. A construção do sistema de monitoramento da alimentação escolar indígena no âmbito do FNDE

O propósito de se abordar a construção do sistema de monitoramento específico da alimentação escolar indígena do FNDE é porque este, talvez, tenha sido o principal mecanismo de monitoramento das ações no âmbito das organizações públicas. Ainda que restrito à dimensão orçamentária e física da execução, num primeiro momento. Instrumento que permitiu ao FNDE municiar a discussão de forma qualificada, apesar de, então, ainda não possuir clareza das linhas estratégicas de ação para enfrentamento do problema. Capacidade técnica e analítica operante, ao ponto de já existir informação sobre a situação nacional e estadual, quando a denúncia yanomami sobre a condição da alimentação chegou à autarquia, por meio de ofício da PRAM.

No entanto, conforme citado, mesmo havendo capacidade técnica e analítica para municiar as discussões, os caminhos a serem tomados ainda não eram claros. Parte das competências para resolução do que se veio a rotular como ‘o problema da alimentação escolar indígena no Amazonas’ não estava no FNDE e nem no MEC, exigindo uma capacidade política e relacional que não competia à autarquia e que não se realizava na secretaria ministerial responsável por articular e coordenar as ações de educação escolar indígena do ciclo básico – órgão ministerial que, em tese, deveria ser o responsável por coordenar a atuação dos entes do ponto de vista do sistema educacional em articulação com o FNDE. Outrossim, a posse das informações ainda eram muito panorâmicas e ressecadas ao orçamentário e físico. Situação que começa a mudar quando o monitoramento específico começa a funcionar, pois começou-se a complementar os dados providos dos relatórios de prestação de contas com as visitas *in loco*, que preenchiam de vida os dados quantitativos. Atuação diferenciada que propiciou espaços para acordos entre os entes federativos e atualização de pactos necessários ao funcionamento do Programa. Como exemplos, a gestora do FNDE narra os casos de ida ao Maranhão e à terra indígena Raposa Serra do Sol, momentos emblemáticos e inaugurais da atuação diferenciada do FNDE no acompanhamento da alimentação escolar indígena.

De maneira análoga, a imagem que se cristalizou da conjunção de intenções e cursos de ações na reivindicação do povo Yanomami, fazendo deste o marco inicial para o surgimento do grupo de trabalho, reverbera nos dois eventos acima citados, das primeiras ações de monitoramento *in loco*. Elas operam no âmbito do FNDE como o início da mudança

de perspectiva, no sentido de permitir ao próprio Fundo entender o problema que se apresentava.

As duas entrevistadas da Coordenação-Geral de Alimentação Escolar elaboraram seus relatos sobre o sistema de monitoramento de uma forma bastante completa, correlacionando sua criação e institucionalização à expertise técnica da equipe da CGPAE na construção e implementação da ferramenta. Talvez o mais difícil tenha sido o processo de convencimento da chefia e dos pares sobre a pertinência do monitoramento específico. Além disso, situaram o programa em relação ao contexto político-institucional atual e os desafios para se conseguir operacionalizar as alterações que vêm sendo elaboradas no âmbito da CATRAPOA e que começam a ser testadas nas redes públicas de educação no Amazonas. Por fim, destacaram as dificuldades de se articular os parceiros institucionais para a construção de propostas de solução para os problemas que se apresentam ao Programa, e da necessidade de institucionalização de canais e fóruns de diálogo como a CATRAPOA.

Antes de passar para as narrativas transcritas, apenas saliento que há toda uma literatura que trabalha a importância da atuação das burocracias de médio escalão e implementadoras, que seria de grande ajuda para a compreensão do material que se analisa neste e no próximo capítulo. Dois exemplos recentes sobre o tema são o livro organizado por Cavalcante & Lotta (2017), e a dissertação de Lacava (no prelo). Mas, por motivos de objetivo da pesquisa, que versa sobre o processo de reformulação em curso no Amazonas e os mecanismos de coordenação intergovernamental que operam para a efetivação do Programa, a atuação da burocracia será ressaltada aqui na tentativa de mostrar como esta atua nestes processos, construindo-os a partir de posições situadas, apesar de razoavelmente flexíveis.

Num primeiro momento apresento uma seleção de trechos da entrevista transcrita com a coordenadora-geral, depois passo para a nutricionista responsável pela pauta.

Explicita-se primeiramente os argumentos que levaram a coordenadora-geral a perceber a necessidade de criação do monitoramento específico indígena:

“Interlocutora: A primeira coisa é assim, a gente parte do pressuposto de acesso à política, então, tem que ter o acesso à alimentação durante o seu período de permanência na escola. Bom, é isso. É a base de tudo. E isso já está sendo violado desde o início. Porque a maior parte das comunidades não tem acesso. Aí você parte para o segundo ponto: tem que ter acesso a uma alimentação. E uma alimentação que respeite a sua identidade cultural, sua identidade regional. E não tem acesso a isso. O que há na verdade é uma imposição a partir do que a gente considera que é bom. São os industrializados, embutidos, enlatados que chegam mais facilmente, né?”

E não se deterioram ao longo do tempo, considerando a distância, para que a gente consiga fazer essa entrega. Bom, de cara a gente já tem duas violações. Então eu tinha isso muito claro. Muito forte. E aí a gente preconiza a possibilidade de vender prioritariamente para alimentação escolar, mas a gente não considera seu modo de produzir. A gente não considera sua diferenciação em relação àquele que está aqui na grande cidade. Ele tem direito, prioridade de venda, mas não tem nenhum benefício para além disso.”

Sobre sua experiência profissional no FNDE na área de gestão e de monitoramento e, uma vez na CGPAE, como ela veio a construir com sua equipe o monitoramento específico:

KA: “Passei no concurso do FNDE em 2009, e como técnico era aberto no FNDE, você não precisa de uma formação específica, fui trabalhar na prestação de contas, e assim que eu cheguei lá fui colocada com menos de dois meses pra chefiar. A área era a maior do FNDE na época, a gente tinha 40 servidores nessa área. E me vi trabalhando com uma outra pauta, que eram números, porque era a área financeira. Só que era a análise financeira de vários programas, inclusive o PNAE. Na época em que o PNAE ainda era convênio, lá atrás, 1997. Pegava processo de 1995, 1994, o PNAE era convênio ainda e a gente analisava isso daí. Enfim, fiquei lá durante seis anos e resolvi mudar de área. E de tudo que eu conheci dos programas do FNDE, das políticas dentro do FNDE, a alimentação escolar era a que mais me chamava a atenção. E aí que eu vim trabalhar aqui, comecei como técnica na agricultura familiar. E quando eu cheguei aqui o PNAE ainda não fazia a parte da análise técnica das prestações de contas, não tinha ainda sido estruturada para olhar para as prestações de contas de maneira mais formal. E como eu tinha essa experiência acabei começando a trabalhar com isso e em pouco tempo me chamaram para coordenar a área de monitoramento e avaliação do Programa. E aí foi lá na área de monitoramento e me debruçando sobre várias frentes do PNAE. Como estava falando sobre o PNAE, a gente tem pilares diferentes, então, a gente tem o pilar da saúde, o pilar da agricultura, o pilar financeiro, né? Que é na verdade a atividade precípua do FNDE. E diante disso tudo, eu achava que dentro da legislação do PNAE, apesar de constar a priorização, cardápios específicos para indígenas, quilombolas, eu achava que tinha um vácuo no monitoramento disso. Ninguém se debruçava sobre como é de fato a alimentação escolar nas comunidades indígenas. Ninguém falava sobre isso. Quando se escolhia, por exemplo, as prefeituras ou os estados para a gente fazer o monitoramento *in loco*, isso era feito baseado em vários critérios, mas nenhum deles considerava nada em específico para os povos indígenas. E aí quando eu estava a frente da coordenação de monitoramento, a gente precisa ter um olhar específico, porque a legislação diz que é diferenciado. E por que

a gente também não monitora isso de maneira diferenciada? E foi aí que a gente criou o monitoramento específico indígena e quilombola. Então a gente começou, a gente fez isso nos três últimos anos, a gente fez isso, esse seria o quarto ano. E a gente começou, de fato, por uma questão óbvia, qual o maior número de indígenas naquela região? E aí a gente começou: Amazonas, Pará, enfim, Pernambuco. E aí a gente começou, eram duas secretarias de estado por semestre. Então a gente começou isso no final de 2015 e início de 2016. E já nesse monitoramento, a gente já tinha dados suficientes, de que a execução da política ali era diferenciada, né? Ela não seguiu, ela seguia o regramento do governo federal, mas a gente tinha que ter um olhar mais cuidadoso, e eu diria até mais complexo, porque não era só o FNDE como órgão gestor da política pública de alimentação escolar. A gente precisava dialogar com a FUNAI, a gente precisava dialogar com a SESAI, a gente precisava dialogar com outras secretarias dentro do estado. Quando a gente estava, sei lá, no Amazonas. No próprio Maranhão, Secretaria da Fazenda, para poder viabilizar essa questão das compras para a alimentação escolar. Enfim, era um trabalho muito mais amplo do que só ir lá e monitorar se havia alimentação escolar lá ou não. Isso foi muito enriquecedor para a gente. E aí aqui dentro do Programa, a gente para essa equipe de monitoramento, eu fazia questão de participar, que eu era coordenadora da área de monitoramento, eu coloquei uma nutricionista, entendendo que as questões sobre os hábitos da questão da alimentação indígena era muito diferenciado, precisava de um olhar diferenciado, e uma pessoa da área de prestação de contas, que também já tinha uma sensibilidade diferente dentro da equipe, né? E isso também acho que foi muito importante para o trabalho. Ter consciência de que as pessoas, ainda que sejam formadas, ainda que tenham cursos de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado, nem todo mundo tem a sensibilidade necessária para lidar com a pauta. E isso é uma questão de percepção mesmo. Quanto mais você trabalha com a pauta, mais você percebe quem tem o *feeling* ou não, né? E eu acho que a gente deu muito certo na equipe. Acho que isso foi bem bacana. Bom, é (...), e aí depois de estar dentro do monitoramento eu assumi a coordenação-geral. Antes de eu chegar na coordenação-geral, eu já comecei a acompanhar as reuniões com o Ministério Público no Amazonas.

Antes de eu chegar na coordenação-geral, eu comecei, participei de duas reuniões com o Ministério Público no Amazonas com a coordenadora antiga. E, o olhar da coordenação anterior, ou o viés de trabalho da coordenação anterior, era um pouco diferente do que eu acreditava. Tanto que eu falei: a gente precisa ter o monitoramento específico. A coordenação anterior não acreditava muito nisso, mas também não me podou. Como eu era coordenadora de monitoramento, ela me deixou continuar a fazer. Mas ela não achava que isso, de fato, fosse tão importante. E eu não via assim, não via esforço dela para se debruçar sobre a pauta. Isso não é

uma crítica, é só um fato mesmo. E a mesma coisa acontecia em relação a essa demanda específica do Amazonas. Na primeira e na segunda reunião, que eu participei como ouvinte apenas, que ela ainda era a coordenadora-geral da área, a postura era muito mais de: deixe o procurador do ministério público fazer o que tem que fazer, porque a gente não tem muito o que fazer. Essa pauta não é nossa. A lei está lá, os 30% da agricultura familiar especificamente estão lá, a SEDUC tem que comprar, e o indígena tem que vender nos moldes que estão lá. Então, não tinha muito esse envolvimento assim. E eu acho que é até uma falta de conhecer a realidade, né? Porque eu costumo muito dizer isso para os meus meninos: eu gosto muito do que eu faço, adoro ser gestora, de estar sentada aqui, mas se eu não for lá na ponta eu não tenho como saber o que está acontecendo lá. Preciso sair desse lugar, pegar um avião, pegar um ônibus, pegar um barco, porque se não eu não consigo definir, não consigo desenhar a política. Se não a gente fica desenhando política pública para quem nunca vai usar, né?. Nunca vai atingir o público necessário. Então eu faço questão de ir. Como gestora, a gestora tem que ir mesmo. E, enfim, então a postura era um pouco diferente. E eu não era coordenadora-geral e tinha que ir só pra acompanhar. Mas rapidamente isso mudou, ela teve que sair e eu acabei assumindo. E eu peguei essa pauta e coloquei na mão, com essa nutricionista que trabalha comigo, temos que acompanhar e fazer essa coisa acontecer. Já era a Fulana. Desde a época do monitoramento já era a Fulana e o Cicrano. Eram os dois. Ele trabalhava na prestação de contas, ela trabalhava na área de segurança alimentar e nutricional. E aí quando eu assumi a coordenação-geral eu trouxe os dois para a minha assessoria. Por que, por exemplo, essa pauta indígena é uma pauta sensível e complexa que a gente trata aqui, não tem outro. Eu tenho a pauta do internacional, que também é muito complexa, tem essa relação com a diplomacia envolvendo outros governos, ela é tratada na minha assessoria. Então, algumas pautas eu trouxe e aí eu cuido mesmo, porque não dá pra deixar na mão de outras pessoas. E a pauta indígena é uma.”

Explicou o método de rodízio do monitoramento específico e a intenção de institucionalizá-lo, como o instrumento para acompanhamento das ações voltadas para a alimentação escolar indígena:

“Interlocutora: (...) E aí depois nós fomos lá, a Secretaria de Estado foi lá. Quinze dias depois tinha alimento chegando. Então, assim, a minha intenção, inclusive, era fazer com que ao final de visitar todos os estados com comunidades indígenas, que a gente voltasse lá na primeira. E qual foi o primeiro? O primeiro lugar foi o Maranhão. Então a ideia foi que a gente voltasse ao Maranhão para ver o que a gente conseguiu deixar. Por exemplo, quando a gente fez o Maranhão, a gente fez uma viagem levando a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Educação e a saúde do

estado. E a gente conseguiu um ônibus da Secretaria da Fazenda, que esse ônibus percorresse as regiões de comunidades indígenas para a emissão de DAP. A gente conseguiu isso.”

Interessante perceber a coesão das versões apresentadas pela nutricionista e pela sua chefia, ora uma ora outra aprofundando um ponto sobre o processo de construção do monitoramento específico indígena.

A partir da pesquisa realizada pela nutricionista, e da aceitação de compor a equipe de monitoramento do FNDE, ela narra como ocorreu a construção do monitoramento:

“Interlocutora: E aí trabalhei na área de conselho, depois fui para a área de nutrição do FNDE. E na área de nutrição eu quis fazer uma pesquisa, porque eu tinha que entregar um produto. E esse produto, sei lá, escolhe um tema. E aí eu pedi para fazer uma pesquisa sobre o cardápio da alimentação escolar indígena em todo o Brasil. E aí eu fiz essa pesquisa. E essa pesquisa, a gente percebeu, a gente já tinha vários indícios que a alimentação escolar indígena não era cumprida de acordo com a Resolução, mas por que não? Por que os nutricionistas não conhecem? Por que a lei não permite? Por que a resolução não abre essa possibilidade? E os cardápios a gente percebia que a gente pegava, assim, dados, não é proibido, é permitido, mas assim, não é isso que a gente quer que chegue de merenda escolar. E que não tinha muito alimento ali que remetia à alimentação indígena. Apesar de não ter essa, a gente não sabe exatamente o que é a alimentação de cada povo. E nunca saberei. E não sei se você que é da FUNAI um dia saberá, né? Ou se tem alguém hoje que sabe. Acho que não. Porque cada etnia tem uma alimentação diferenciada. E aí, na época, ela que hoje é Coordenadora-Geral, ela era da área de monitoramento. E a gente já tem o monitoramento nacional aqui para verificar a alimentação escolar em todo o Brasil. E nesse monitoramento geral, obviamente, a gente já tem indígena, quilombola, mas não tem o específico. E aí a coordenadora me chamou para conversar. Talvez se essa pesquisa que eu fiz, sobre o trabalho que fazia no Ação Fome Zero com alimentação indígena. E o Cicrano já me conhecia também de outras formações. E eu falava muito dessa questão indígena, apresentava foto e tal. E ele falou: você não quer trabalhar com a gente? Sempre quis trabalhar com indígena, sei lá, fotografar, alguma coisa do tipo. E acho curioso isso. Então um dia eu gostaria de ir. E aí a Coordenadora me chamou para uma conversa. Conversei com ela, mostrei os resultados dessa pesquisa. E aí ela ficou na sala dela. E uma semana depois ela me disse: tenho uma ideia. Depois dessa sua pesquisa de cardápio. Por que não montar o monitoramento específico indígena? Então a gente já tem aqui na equipe você, que já tem essa sensibilidade para a questão indígena, tem o Fulano, que tem a sensibilidade e que acho que toparia como parte da equipe, e eu sou

coordenadora do monitoramento, posso criar isso e posso acompanhá-los, claro, para entender. Eu não conheço, ela falou na época. Eu não conheço e tenho muita vontade de conhecer. Nunca experimentei, nunca tive acesso a nenhum indígena, mas acho que a gente pode inovar. Você topa? Falei: sim! Se você conversar com a minha chefe e ela autorizar, estou aqui para trabalhar e vai ser outro presente que vou ganhar na vida. E ela criou! E na época era outra pessoa que estava como chefe, a coordenadora-geral na época falou assim: você está liberada. Só acho que vocês, e eu lembro que a diretora na época falou quando ela levou a proposta, a diretora na época perguntou assim: Sério? Sério mesmo que vocês vão entrar numa aldeia? Sério mesmo que vocês têm coragem? (...) E a gente fez! Primeiro foi Maranhão. Foi uma experiência riquíssima. E a partir daí a gente começou a fazer monitoramento em Brasília. Assim, uma coisa que começou pequeno, que as pessoas inclusive não acreditavam, né?”

Abordou a primeira experiência de monitoramento *in loco* no contexto do monitoramento indígena e como as restrições legais já estavam no horizonte dos problemas a serem enfrentados:

“Interlocutora: E foi muito interessante. Quando a gente chegou lá no Maranhão, que foi o nosso primeiro, né? Primeiro monitoramento e, assim, lógico que dá um frio na barriga. Eu acabei, tipo, poxa, vamos, vamos, vamos. E essa coisa da coordenadora da área que falou: eu topo, eu topo ir. (...) Até por ser muito diferente, a gente vai conseguir mudar a política, a política de alimentação escolar. A gente está vendo que não está, não está sendo efetiva. Então o que deve acontecer? Essa questão da falta de conhecimento. Tem a questão das leis. E lembrando que essa coisa da lei, não é só o FNDE. Então, a gente já tem na Resolução prioridades com relação à alimentação escolar, só que aí a gente depara com outras leis que a gente tem que respeitar. O FNDE tem que respeitar outras leis, né? Então tem ANVISA, tem MAPA, que acabam emperrando. E aí a gente foi. Tanto a Karine quanto o Cicrano, eles são bastante sensíveis. Então o Cicrano já chegou, já voltou do Maranhão, tipo assim: vamos criar uma resolução específica para indígena.”

Problematizou o papel do profissional nutricionista na alimentação escolar nacional, de certa inércia da categoria em entender melhor os marcos do Programa, fundamentais para um posicionamento ético e tecnicamente embasado, necessários para uma atuação qualificada e profissionalmente localizada – a de servidora pública responsável por atuar na promoção da segurança alimentar e nutricional, no marco do direito à alimentação adequada.

“Interlocutora: quando a gente chama as pessoas para essa discussão, principalmente quando a gente depara com a minha classe de nutricionista, e eu falo isso com muita

tranqüilidade, eu adoro a categoria, mas a gente tem isso mesmo. Tem o conselho, Tem o CRN, e eu tenho que cuidar dele que senão eu perco.

Eu: Sim, lógico.

Interlocutora: E já me falaram isso. Outro dia uma pessoa do CRN me falou assim: você pode perder seu CRN se você continuar assim. Porque você está fazendo uma defesa daquilo que não é o ideal. Então eu acho que vocês precisam me acompanhar, a gente nessas discussões. Porque a partir do momento que a gente fala o ideal do jeito que eu aprendi e do jeito que eu entendo, que a alimentação não pode ser global, porque cada ser humano tem uma, ele tem uma necessidade diferenciada, então eu estou fazendo errado. Então isso sim, aí eu posso perder meu CRN. Agora, quando eu vou, eu sento, eu escuto e eu percebo que isso que eu acredito ser verdade não é verdade, que não existe verdade absoluta na alimentação, então eu estou respeitando o outro. Eu estou inclusive cuidando da saúde dele.

Eu: Sim, óbvio.

Interlocutora: Então a gente trabalha na promoção da saúde. E a promoção da saúde começa pela alimentação. Então eu preciso entender qual o tipo de alimentação dele e adequar. Então quando a gente percebe que naquela cultura não consome tomate, e a gente aprende que tomate é muito bom pra saúde, ou quando eu percebo que ele não consome tomate, mas eu aprendi que ele é muito bom pra saúde. Então eu tenho que entender que tipo de hortaliça ele consome, e eu vou verificar o valor nutricional desse alimento, e é isso que eu vou inserir na alimentação. Mas se eu fico muito fechado no tomate e alface, e salada, e cenoura, e beterraba, enfim, eu vou fazer o trabalho de educação alimentar e nutricional, isso que eu acredito e eu não vejo a outra parte, eu estou fazendo errado.

Eu: Sim.

Interlocutora: Então meu papel como nutricionista é isso. Então, sei lá, quando vou fazer o cardápio eu tenho que me atentar ao hábito alimentar. Na população indígena é um pouco diferente? É totalmente diferente! Porque a gente tem mais de 300 etnias no Brasil.

Eu: Muita coisa.

Interlocutora: É, muita coisa. Então, assim, cada um tem uma alimentação diferenciada. Às vezes, dentro da própria etnia tem um hábito diferente.

Eu: Ao longo da vida. O que um bebê come não é o que uma criança come, que não é o que um velho come.

Interlocutora: Exatamente, exatamente. Então, nem para a população indígena eu vou ter um manual falando: é a macaxeira, é o beiju, é a caça x, y, z para a população indígena. Não. Você vai fazer uma coisa mais ampla para a alimentação escolar.

Eu: E eles têm muito essa coisa da sazonalidade.

Interlocutora: Da sazonalidade. Respeita muito isso, que é o correto. Isso é o correto! Com relação à sazonalidade, isso é global! A gente pode afirmar que é global. Independente da minha preferência, independente da minha crença alimentar, a sazonalidade, isso é global. Tem um alimento que o período de safra é setembro, vai ser nesse período sempre. Eu posso conseguir ele no mês de junho? Posso. Mas ele não está respeitando a sazonalidade. Então esse alimento que, a sazonalidade é setembro, ele está sendo produzido em junho, ele tem o mesmo valor nutricional que respeitando a sazonalidade?”

O capítulo se preocupou em entender como o problema de alimentação escolar indígena veio a se constituir, ao ponto de entrar na agenda do poder executivo e do Ministério Público Federal, exigindo a agregação de atores governamentais e de representantes da sociedade civil na tentativa de formular alternativas. Da atuação do movimento social, passando pelas capacidades do Ministério Público Federal de articulação e coordenação, bem como pela capacidade analítica de monitoramento do FNDE, construiu-se o problema da alimentação escolar.

5. A (re)produção de soluções



São Gabriel da Cachoeira (AM) © Mário Vilela » Funai (6)a

5.1. O papel do Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar como arena intergovernamental

Recorrer mais uma vez à narrativa do indígena de São Gabriel da Cachoeira é fundamental para sintetizar as ideias a respeito do papel do grupo de trabalho, bem como contrapor certos estereótipos existentes sobre os povos indígenas difundidos no imaginário brasileiro, particularmente entre a burocracia, a quem, supostamente, caberia um olhar técnico e republicano. Nosso interlocutor abre a fala, durante a audiência, agradecendo a participação das organizações públicas no processo de construção das soluções para a alimentação escolar indígena no Amazonas. Destaca o papel do diálogo na construção de alternativas, enfatizando como este deve ser o modo por excelência da relação entre o estado e os povos indígenas. Modo de relação responsável pela qualidade das alternativas propostas e das que se encontram em formulação na CATRAPOA e/ou nas organizações que estão participando do processo. E que o fornecimento de alimentação escolar de qualidade e em quantidade suficiente, conforme

os hábitos alimentares, na verdade, é uma forma de resolver um problema que é histórico e possui uma dupla inflexão: ou a omissão em relação a um direito constitucional, ou a imposição de um hábito alimentar.

“Interlocutor: (...) Eu respeito muito a preocupação, a boa vontade das agências de controle que estão presentes aqui: da vigilância (...) da emissão de DAPs, prestação de contas. Eu não sou contra nada disso! Eu sou aquele que encara e quer que a merenda esteja lá. Que chegue com rapidez. Nesse caso que estamos conversando (...) O que está acontecendo aqui, da rapidez da merenda escolar, será dizer e permitir aos índios colocar na merenda escolar da escolinha pública municipal, estadual, os produtos locais que habitualmente os indígenas consomem já há séculos. Vamos evitando, portanto, substituir nossa alimentação por merrequinha de merenda que chega uma vez por semestre! Por semestre! Nas aldeias mais remotas do município, dos nossos municípios. Então, eu estou vendo aqui nessa mesa anterior que esta atual, que o estado está dialogando com os índios. Estão vendo as possibilidades dessa venda dar certo.

(...) O que tem que acontecer aqui? O consenso das instituições. A demanda indígena já está aí. Os índios produzem tudo o que foi dito aqui. Eles produzem para a subsistência, se chama autoconsumo. Não se preocupe com a categoria dos índios: o índio vai produzir carne, o índio vai produzir milho e cará.

(...) E depois? O que a gente quer que seja feito? É que as instituições, a maior dificuldade está com as instituições que estão aqui. Pela conversa de ontem [05/12/2017] no gabinete do senhor secretário (SEDUC-AM) deu pra ver que as instituições que vão monitorar essa mudança no PNAE estão cientes que vão dispensar as exigências para os indígenas, não precisando selo. Nós conversando aqui com outras instâncias do governo brasileiro. Eu fico contente, feliz da vida, porque é o estado que aqui chegou. O estado brasileiro não dialogou 500 anos! A gente sabe, foi comemorado poucos anos atrás, foi bem recente, tragédia. Tirou os índios e outros sofrimentos. E agora está dialogando, 500 anos depois. Então isso é bom.”

Interessante o desdobramento que o interlocutor aponta ao recolocar os povos indígenas nos processos de políticas públicas. Insiste em não aceitar os lugares comuns que a burocracia normalmente aborda os povos indígenas, como público residual dentro das políticas públicas, quando não, um problema. Ao invés, claramente coloca o problema de política pública em pauta como algo impulsionado pelo mundo dos brancos, pelo próprio estado, ao recusar o político – o formulado em termos maquiavelianos – como uma dimensão

própria à vida dos povos indígenas na sua relação com o estado brasileiro. Portanto, é a abertura diplomática do estado às diferenças etnopolíticas e culturais dos povos indígenas o motor para a resolução deste e quaisquer outros problemas de implementação de políticas públicas que impliquem a reprodução de padrões de desigualdade de oportunidades e de resultados quando destinadas aos povos indígenas. Isso não quer dizer que nosso interlocutor indígena considere as propostas de resolução encontradas no âmbito do grupo de trabalho como as ideais. Antes, são o início de um processo de mudança rumo a desenhos de políticas que realmente levem em conta a autonomia política dos povos indígenas sobre as políticas públicas que ocorrem ou deveriam ocorrer de maneira territorializada e específica.

Se nosso interlocutor acima apresenta o quadro de referência em que as mudanças no arranjo institucional do PNAE no Amazonas começam a ocorrer, a Coordenadora-Geral de Alimentação Escolar do FNDE identifica de forma precisa a centralidade do MPF na condução dos trabalhos.

“Interlocutora: (...) Porque de fato é, você pensava numa comunidade, que eu tenho certeza que você conhece, subindo o rio Negro lá, depois de São Gabriel da Cachoeira, a alimentação não chega! Não chega fresco. O que chega, chega enlatado, que não é da cultura local, que não atende as necessidades daquela comunidade, que na verdade trazem outros prejuízos, se a gente pensar, né? Na questão do lixo, e aí é plástico, é lata. Enfim, você começa a ter outros problemas, você muda o hábito daquela região, você começa a ter muitas questões, que quem só manda a comida não percebe. Então esse diálogo intersetorial que o Ministério Público conseguiu promover no estado do AM, pra gente, na minha percepção de gestora, foi o que nos fez avançar. Colocar todo mundo na mesa e decidir em conjunto. A gente sabe, né, Nikolas? Você acompanha isso também, a gente sabe que em alguns momentos alguns atores querem se esquivar disso:

__ Não, não acho que dá pra fazer, não acho que esse é o melhor caminho.

[contraponto apresentado pela interlocutora à inércia burocrática]:

__ Vamos tentar, vamos começar fazendo um piloto, vamos estudar mais sobre o tema. Porque às vezes você precisa sentar e estudar, pegar a literatura, enfim. Eu acho que foi isso que fez a gente avançar no estado do Amazonas. A gente reunir vários atores, cada um com a sua expertise, cada um com a sua visão do que é a cultura indígena, a alimentação, a pauta de compra, o que é o PNAE, quais são as possibilidades, o que é de fato você garantir o direito à alimentação daquela comunidade. Acho que foi uma construção e isso não foi simples. Olha a quantos anos a gente está, quase três anos trabalhando nisso. Mas hoje, com a publicação da

nota, com as primeiras compras, o edital da chamada pública, a gente vê que isso é possível. Do estado do AM, o que eu vejo é: vamos fortalecer e viabilizar a conversa intersetorial. Isso é que a gente precisa, né? E o que a gente fez no Amazonas é totalmente possível conseguir levar para outras regiões do país.”

O papel central do Ministério Público na articulação das organizações governamentais e da sociedade civil representada no GT foi ponto de fala consensual de todos os entrevistados e da maioria dos expositores e comentadores durante a Audiência Pública de 2017. Saturação de sentido que se sustenta na complexidade da pauta e na habilidade do MPF em conseguir manter a agenda de reuniões. E a coordenadora-geral da CGPAE/FNDE expõe isso de forma clara ao salientar que essa atuação conjunta foi a principal causa para se chegar às soluções técnicas construídas até o momento. A manutenção do diálogo intergovernamental com a participação da sociedade civil é entendida, assim, como a principal solução. Portanto, o GT tem se mostrado como solução para a construção de soluções em contextos de alta complexidade como o aqui analisado.

O procurador reconheceu a construção coletiva da solução, particularmente a criação e manutenção do grupo de trabalho, e destacou a importância do MPF ao permitir que o executivo conseguisse incorporar essa metodologia de trabalho na tentativa de solucionar o problema da alimentação escolar indígena no estado. Em sua narrativa fica evidente a importância da burocracia na consecução das ações que levaram à reformulação do arranjo institucional. Importante também o mapeamento dos burocratas que possuem perfil inovador e de comprometimento com a pauta da política pública em questão. A partir dos dois pontos acima destacados, cumpriu ao MPF questionar a fraca implementação do Programa, acionando os atores governamentais necessários à realização das alterações necessárias à adequada implementação da alimentação escolar indígena.

“Eu: E aí como é que você vê esse papel do Ministério Público à frente do processo da CATRAPOA?”

Interlocutor: Eu acho que nosso principal papel é fazer as pessoas dialogarem e identificarem as pessoas que estão a fim de fazer as coisas funcionarem. Acho que a gente tem esse objetivo. O que a gente fez na CATRAPOA? A gente identificou alguns atores chaves e pessoas dentro de órgãos chaves que estão a fim de fazer a agenda rodar, de fazer as coisas funcionarem. No FNDE, na SEAD [ex-MDA] na época, que está no Ministério da Agricultura [MAPA], e essas pessoas vieram participando. E a gente foi identificando por meio das visitas, né? Por meio das idas

em campo, quando a gente foi para Eirunepé juntos, com o FNDE, pelas próprias reuniões. E esses atores também vão sendo impulsionadores da agenda. Hoje, por exemplo, se eu sair, não estiver mais aqui, eu imagino que eles vão tocar independente. Não precisa de ser o voluntarismo de uma pessoa só.

Eu: Sim.

Interlocutor: Então essa que é a ideia principal, fazer com que a agenda rode com pessoas que estão a fim de que ela aconteça. E envolver a sociedade civil e os gestores municipais. Isso era uma outra dificuldade que agora já está bem legal, porque já está com bastante participação, o pessoal vê que está dando certo. E um ponto que eu esqueci de comentar, quando a gente tentou contato com a SEAD em Brasília, lá tinha uma cooperação com a GIZ. E que já está apoiando isso. E quando eles começaram a participar das reuniões da CATRAPOA, lá em 2017, início de 2018, eles se disponibilizaram a apoiar. Eles falaram que em outros lugares isso já estava acontecendo, mais ou menos, não dessa forma, mas a questão da compra, dos 30%. E também parece que no Acre já existiam umas câmaras nesse modelo [o da CATRAPOA]. Só que quem tocava eram outros atores, era o próprio governo e tal. E eles identificaram que essas reuniões nossas que tem o nome CATRAPOA (...). E o que a gente fez de diferenciado, algo a mais, foi o destravamento da questão sanitária no contexto cultural indígena (...).”

Se a atuação parcialmente coordenada das organizações governamentais foi o que gerou a produção de soluções para o problema da alimentação escolar, tendo em vista o disposto no último parágrafo, pode-se dizer que esta atuação começou a ganhar peso com a entrada dos municípios nas discussões da CATRAPOA. Isso porque é a rede municipal a responsável por mais de 90% das matrículas do ciclo básico na modalidade de educação escolar indígena no Amazonas, conforme o Censo Escolar 2018 INEP/MEC. O que só foi possível começar este ano, a partir da intervenção do Ministério Público Federal em uma reunião da UNDIME, que ocorreu em Manaus. Mais uma vez, a capacidade estratégica e articuladora do Procurador foi importante para aproveitar a janela de oportunidade que apareceu durante a reunião dos dirigentes municipais de educação do estado.

Por outro lado, o próprio procurador reconhece certas peculiaridades da arena de negociação intergovernamental que se configurou como a CATRAPOA, em relação às outras arenas destinadas à priorização da compra institucional voltada para a agricultura familiar existentes no país, como no Acre. Ao abordar a entrada da Cooperação Internacional Alemã (GIZ) nas discussões do GT, e de sua colaboração no processo de institucionalização das

ações deste, menciona características destacadas pela equipe da GIZ: o destravamento das barreiras sanitárias e agropecuárias dos produtos indígenas localmente produzidos; e a coordenação da arena intergovernamental ser realizada por um ator estatal de fora do executivo. Esta característica merecerá atenção agora, mas será retomada no último tópico deste capítulo.

A coordenação intergovernamental ser feita por um ator estatal de fora do executivo é um dos grandes pontos de inflexão desta pesquisa, pois alinhava o capítulo teórico sobre o processo de reformulação às discussões feitas no capítulo dois sobre os problemas de coordenação no contexto do federalismo brasileiro e sobre o papel da FUNAI na política indigenista brasileira, ou seja, como mediadora estatal das relações estabelecidas entre o estado nacional e os povos indígenas, naquilo que lhes afetem a garantia de seus direitos, como no caso, o direito fundamental à educação básica específica.

A eficácia do GT na tentativa de implementar as soluções propostas para o problema da alimentação escolar dependerá fortemente da capacidade executiva de coordenar as ações dos atores governamentais em seus três níveis federativos. Isso tanto do ponto de vista da alocação de recursos físicos e orçamentários quanto de recursos humanos qualificados. Atuação premente quando se tem em mente que os atrasos no calendário de implementação da solução gestada no GT devem-se em grande medida à incapacidade do Ministério Público em cumprir o lugar vazio deixado pelos centros de governo, pelo menos, federal e estadual. Este ponto será discutido com mais detalhes no tópico seguinte deste capítulo, em que se discute a construção da solução como realização prioritária da compra local dos alimentos da agrobiodiversidade indígena.

O técnico da FUNAI responsável pelo acompanhamento da pauta pela Coordenação-Geral de Etnodesenvolvimento diz que a solução apresentada pelo GT é satisfatória. Mas ela está longe de ser o ideal, uma vez que as relações entre o estado brasileiro e os povos indígenas ainda possuem problemas estruturais.

“Interlocutor: É assim, eu vejo que, o trabalho do GT, ele passa assim: com essa Nota Técnica que você, e depois o Cicrano deu uma complementada em outra Informação Técnica, corroborou uma tomada de decisão do Ministério Público de falar: ó, agora a gente vai ter que facilitar ao máximo essa alimentação tradicional para entrar nas escolas, que é caça, produtos, bebidas como açaí, farinha, que normalmente precisa de inspeção sanitária. A gente vai, sabe, dispensar isso dentro

de território indígena. Ou seja, um passo, um grande passo para respeitar as culturas tradicionais, mas mesmo assim, de uma maneira geral. Balizada, sim, mas sem muita especificidade. Mas eu acho que já é um avanço, entendeu? Então, isso acho que é um ganho. Ao mesmo tempo que pode ser como solução um prelúdio para se fazer uma política pública específica para esses povos. Parar de fazer esse puxadinho aí da política pública, um puxadinho. Pensar nesses povos, não vai ser o ideal, mas acho que vai aproximar muito do estado dar essa autonomia para eles.”

E caso se queira levar a cabo o ordenamento jurídico brasileiro naquilo que versa sobre a autonomia dos povos indígenas em relação aos seus territórios e a livre manifestação de suas formas de vida, mudanças significativas devem ocorrer, especialmente nos processos de políticas públicas, como no caso do PNAE. Nesse sentido, o problema de vácuo institucional explicitado nos dois últimos parágrafos, em que o MPF cumpre a função típica de um órgão executivo de centro de governo, aproxima-se do ressaltado pelo servidor da FUNAI, pois problemas como este impedem que temas de relevância nacional para os povos indígenas recebam a devida atenção por parte de quem coordena as ações orçamentárias e as diretrizes da atuação estatal, impedindo a rápida difusão de soluções como as propostas na CATRAPOA.

Portanto, mesmo que uma inovação interessante ocorra e permita resolver um problema complexo de política pública, sem a devida reverberação no sistema político, torna-se extremamente difícil sincronizar as ações e permitir que a implementação ocorra dentro do planejado no âmbito da arena intergovernamental, ou ainda, que as organizações públicas consigam operar de forma mais eficiente ao atuarem cooperando.

5.2. A solução como produção: o etnodesenvolvimento como alternativa para a oferta de alimentação escolar



Terra indígena Wajãpi_Roça de Mandioca © Mário Vilela » FUNAI (31)a

O trecho transcrito abaixo da apresentação feita por um servidor da inspeção sanitária estadual, durante a Audiência Pública, teve como fio condutor ressaltar o pouco conhecimento que se tem sobre as diferentes realidades sanitárias vividas pelos povos indígenas no Brasil, variando étnica e regionalmente. As poucas evidências que existem na literatura científica sobre o tema não apontam problemas nos sistemas de produção, conservação e preparo dos alimentos em escala local. Conforme o expositor, isso apenas corrobora a tese de que os mecanismos de inspeção existentes são inadequados para atuar sobre os modos produtivos e alimentares indígenas tradicionais de abrangência local. O que impede ao estado dispor sobre esses modos de fazer/conhecer, como num possível manual de boas práticas alimentares, primeiro passo para se pensar uma regulamentação específica. Para tanto, torna-se necessário a realização de diagnósticos e/ou pesquisas sobre cada um dos alimentos a serem abordados.

“[Interlocutor]: O trabalho das merendeiras indígenas também é diferenciado. As merendeiras indígenas também recebem orientações sobre boas práticas. Não há trabalho para realizar de boas práticas em uma cozinha de escola indígena. Quando

se fala que o alimento deve ser pasteurizado não se pensa necessariamente para o manuseio da merendeira indígena, mas voltado para as práticas comerciais de produção e venda de alimentos em grande escala. Como se vai exigir que a água para o preparo deva ser potável, quando se sabe que muitas escolas e aldeias não possuem acesso à água de qualidade para consumo humano.

(...) Depois que se tiver um diagnóstico do processo produtivo e de preparo alimentar, aí sim haverá condições de se pensar num manual de boas práticas sobre os modos de preparo indígenas.

(...) A riqueza que os povos indígenas possuem para produzir o alimento, prepará-lo e o armazenar devem ser consideradas sim como formas válidas de controle sanitário tradicional, até porque você não vê registro na literatura que há associação entre o preparo de carne via moqueado e a incidência de diarreia. E isso nos dá uma pista de que as formas tradicionais são válidas e podem dar à política pública eficácia quando estamos lidando com contextos deste tipo.”

Falta de condições de trabalho para as cantineiras nas escolas indígenas – isso quando elas existem –, falta de conhecimento técnico-científico sobre os sistemas indígenas de controle sanitário e necessidade de reconhecimento da riqueza dos sistemas indígenas de controle sanitário como forma de melhorar a implementação de políticas públicas: estes três temas são o cerne da fala do servidor da vigilância sanitária. Interessante notar que há a exposição de dois problemas e um início de solução. Solução que necessita do apoio do estado brasileiro num duplo sentido: o de produção de conhecimento científico atrelado ao esforço pela melhoria da qualidade das políticas públicas implementadas localmente e que dependem de inspeção sanitária, como a de alimentação escolar. Para tanto, cabe indagar que instrumentos de financiamento estudantil podem vir a custear a formação de pessoal indígena qualificado para a produção de conhecimento técnico-científico na interface com os conhecimentos tradicionais sobre os sistemas indígenas de controle sanitário. Além do valor pragmático de barateamento de custos para os casos de compra pública, melhoria das condições sanitárias e apoio aos modos produtivos tradicionais indígenas, a tentativa de simetria dos regimes de conhecimento tradicional e técnico-científico no contexto dos sistemas indígenas de controle sanitário forneceria matéria-prima de altíssima qualidade para uma educação alimentar e nutricional transversal ao currículo escolar.

Tema presente em uma fala que fiz durante a Audiência Pública, sobre a importância de entender os processos produtivos agroextrativistas indígenas como tema de estudo em sala

de aula. Para que isso ocorra, os currículos devem conter esses conteúdos e os Projetos Políticos Pedagógicos devem ser construídos com base nas reflexões da comunidade escolar. Isso é condição precípua, por exemplo, para que: cardápios escolares em conformidade com os hábitos alimentares locais sejam cobrados enquanto direito; e calendários escolares compreendam os rituais e as atividades coletivas, especialmente as produtivas, como parte das horas-aula.

Se, de acordo com o parágrafo acima, está clara a necessidade de se conhecer melhor os sistemas indígenas de controle sanitário, fica evidente que o destravamento da pauta sanitária e agropecuária propiciado pela publicação das Notas Técnicas (*cf.* pp. 34 a 39) cumpre papel análogo, o de combater os processos de reprodução de desigualdade no acesso a direitos básicos como educação ou alimentação. Outro modo de abordar o tema da reprodução das desigualdades sociais no âmbito das políticas públicas pode ser o expresso pelo Coordenador-Geral de Promoção do Etnodesenvolvimento da FUNAI:

“Interlocutor: E aí, em tese, esse direito de tentar fazer com que a merenda, deixá-la mais próxima das suas culturas, das suas tradições, com esse tema da logística, da dificuldade de tudo isso, de fazer o dinheiro chegar, fazer o técnico chegar, nós temos um desafio enorme, né? Então, acho assim, quebrar um pouco essa lógica de centro e periferia. E aqui ao centro eu estou me referindo à metrópole Amazônica, e à aldeia como periferia, como qualquer local extrativista. Porque eu acho que essa é uma das grandes sacadas da merenda escolar, né? Possibilitar que a própria escola tome a decisão do que deve ser comprado, e comprado ali e não depender da metrópole, na verdade, depender de comprar de Manaus, de comprar de Belém, dos grandes centros, e poder ali estar já o seu cardápio de acordo com os costumes, de acordo com as possibilidades de compra local, daquilo que dá pra comprar e vai gerar renda para a comunidade, eu acho que é uma sacada de política pública genial! E que ainda tem uma série de problemas administrativos para resolver. Mas ela tem um valor enorme porque com isso a gente também derruba esse grande desafio amazônico da logística, dada que a decisão é tomada ali, principalmente, e o governo simplesmente tem que ir lá e apoiar esse processo de tomada de decisão local e apoiar a implementação. Então, você fala problema da merenda, questão da merenda, eu acho que a lógica que foi dada de como tocar, é muito interessante, porque descoloniza a própria política pública ou, pelo menos, dá a possibilidade de entrar no processo de descolonizar a política pública. E isso é valioso e acho que a gente tem que investir no esforço institucional. Realmente nesse sentido. Porque aí eu acho que a gente consegue melhorar a qualidade da merenda. E aí sim entram

outras coisas. Se você vencer o desafio da descolonização você vence a qualidade, o excesso de comida da metrópole colonial, como o enlatado, que também é ruim para a saúde. Eu não sei se fui muito claro. Então, assim, de volta, ligar o tema da pergunta ao tema do descolonizar é bem interessante.”

Como uma decisão técnica para resolução de um problema de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Amazonas sustenta, na verdade, uma decisão política fundamental: a de que a ação estatal destinada aos povos indígenas, através das políticas públicas, assuma o caráter federativo, democrático, pluriétnico, em que o pluralismo jurídico direciona a construção e reformulação de marcos institucionais respeitosos às formas de organização sociopolítica indígenas. Decisão política entendida aqui como horizonte de chegada de um processo de longo prazo e que não se esgota na viabilidade técnica da compra local da produção alimentar indígena. Antes, a atuação do estado balizada por esses valores permite no longo prazo uma aproximação virtuosa, a de redução de desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços públicos – como os de educação básica pública – acompanhada pela diminuição do racismo institucional do estado brasileiro no trato de populações marginalizadas. Diminuição necessária à atuação mais aberta do estado em relação à sociedade, esta enriquecida semanticamente para além da ideia de coletivo de indivíduos.

O coordenador-geral de promoção do etnodesenvolvimento é bastante perspicaz ao encadear sua narrativa, pois explicita o instrumento sociotécnico produzido pela burocracia que irrompeu na sequência de atos que vieram a se constituir na experiência piloto de realização da chamada pública específica, inclusive com micro momentos de reformulação pontuados entre as tentativas de implementação da compra pública da alimentação escolar diretamente das comunidades escolares.

No tecer o argumento, aciona-se outro interlocutor, responsável no âmbito da SEDUC pela realização das compras públicas de toda a Secretaria. Ele exemplifica algumas pequenas inovações no arranjo institucional no âmbito estadual, tanto do ponto de vista dos procedimentos necessários para a realização das compras públicas, quanto da atuação articulada com o órgão de desenvolvimento rural para a construção da chamada pública: identificação e localização do público-alvo, difusão da informação, construção do projeto de venda e do cardápio, e o registro dos produtores indígenas que entraram na chamada pública no sistema de compras do estado. Cada um desses atos muitas vezes esbarra em alguma legislação ou regulamentação infralegal que não possui a sofisticação da Lei que regulamenta

o PNAE em relação à diversidade étnica e regional brasileira. O que demanda mais tempo gasto na tentativa de construção de um entendimento que permita a continuidade dos atos administrativos até a contratação dos produtores indígenas locais.

Solução em soluções, afirma-se, dada a incapacidade do sistema político, especialmente o executivo federal, assumir a função de coordenação das ações de seus ministérios representados na CATRAPOA, a fim de economizar custos e aumentar a efetividade das ações, inclusive sensibilizando o legislativo sobre a importância de acompanhamento mais detido da pauta. Interessante perceber que o discurso da economia e da eficiência é uma unanimidade entre os atores governamentais, especialmente dos níveis federal e estadual, e entre os da sociedade civil. Entretanto, discurso sempre entremeado por críticas à forma descoordenada da ação piloto, do descompasso entre as responsabilidades assumidas e o cenário orçamentário cada vez mais restritivo – ao ponto do atual ministro da Educação dizer em pronunciamento público recente que os cortes previstos pelo Ministério da Economia para a Educação inviabilizarão parte considerável das ações do ensino superior em 2020.

Apesar das pontuações no processo de reformulação – decorrentes dos problemas de implementação que vão surgindo, basicamente em função de problemas de coordenação – o processo quase artesão do GT em gerar a chamada pública específica, tecendo ponto a ponto as articulações necessárias, consolidadas no movimento estratégico de publicação das Notas Técnicas e realização da Audiência Pública, vem apresentando considerável efetividade.

Uma forma de avaliar os resultados do processo de reformulação pode ser o interesse de atores de outros estados na solução construída para viabilizar de forma mais ágil a compra direta da produção alimentar indígena local (as Notas Técnicas e a Chamada Pública Específica). Desse modo, a solução ganha respaldo na medida em que começa a ser replicada para fora de seu contexto de origem. E aqui a burocracia presente nas discussões do GT, particularmente a de nível federal, tem papel central.

Câmara de ressonância que, à medida que se começou a propagar a nova imagem da política para fora do GT, tal solução pareceu ganhar outros pontos de ressonância que tem reverberado de volta a solução. Importante ressaltar que o GT não opera tão bem como um subsistema de política pública de Baumgartner & Jones (2009), pois congregou de forma paulatina atores de diversos setores, de dentro e de fora do estado. Nesse sentido, o GT vem operando de forma inversa, valorizando a diversidade de posições, reconhecendo que a

expertise sobre assuntos complexos não está em uma organização e nem é exclusiva ao estado. Portanto, a abertura para o público-alvo da reformulação e outros interessados foi fundamental. Inclusive porque o movimento indígena tem sido um dos pontos de reverberação mais constantes desde o início. E mais, o GT foi a arena política em que se esboçaram os primeiros passos de algumas parcerias feitas na tentativa de implementar a alimentação escolar indígena, como foi o caso da SEDUC com o IDAM, na construção da chamada pública específica, e de forma menos articulada, com a FUNAI e com o FNDE. Nesse sentido, o procurador aponta alguns exemplos sobre a difusão da solução:

“Interlocutor: (...) E o mais interessante é que os estados vem começando a replicar isso. O Acre começou a ter reuniões. O Amapá está começando a ter. O Fulano (FUNAI) me ligou para saber alguma coisa lá pro Tumucumaque, expandir a nota técnica para lá. Então eu acredito que é algo que não tem volta não, que a tendência é ampliar mesmo. É garantir essa oportunidade. Porque também temos que trabalhar com essa palavra: oportunidade. E não uma obrigação. Por que e se os povos também não quiserem? Paciência, né? É uma oportunidade, se não, continua sendo o modelo tradicional, padrão. E outra, acho que um fator importante, os 30% são o mínimo! Tanto que já tem município passando. Tem uns com 40% 50%, e com meta de chegar a 100%. Por exemplo, o prefeito lá de Barreirinha me informou que ele vai chegar a 100% da agricultura familiar, de compra. Fantástico, né?”

Eu: Sim.

Interlocutor: É uma visão né?

Eu: Sim, tomara. Essa coisa em bola de neve. A coisa vai dando certo, aí o movimento social vai ajudando. Da própria FUNAI mesmo, no Pará também tem um pessoal que já está se movimentando.

Interlocutor: Santarém, né?

Eu: Santarém, Altamira, Marabá. Os três estão acionando a gente lá em Brasília. E a gente está começando a passar informação, essas coisas, para ver se eles conseguem reunir.

Interlocutor: Maravilha.”

No trecho acima transcrito, fora a discussão sobre as possíveis formas de se verificar o sucesso da solução em teste no Amazonas, há também a ênfase no fato de que a solução é uma oportunidade, não o único jeito da prestação do serviço ocorrer. E como oportunidade, o fato dela não ser escolhida não oblitera a obrigação estatal. Esse é um outro modo de se

abordar a dimensão democrática e pluriétnica das políticas públicas. Expresso neste tópico pelos dois primeiros interlocutores, o servidor da vigilância sanitária estadual sobre a necessidade de melhor conhecer os sistemas indígenas de controle sanitário e o coordenador-geral da FUNAI sobre a mudança de perspectiva empregada na implementação do PNAE ao se decidir pela compra direta dos produtores indígenas locais.

Como abordado desde o início deste tópico, bem como no parágrafo precedente, a solução como produção apresenta saturação de sentido, tanto como tema tocado por todos os interlocutores entrevistados, quanto pela centralidade da solução nos discursos construídos por cada ator. Interessante a tecitura composta pelo representante da GEEI/SEDUC-AM e da representante indígena do FOREEIA, pois sintetizam os principais pontos colocados pelos burocratas e pelos representantes indígenas sobre o tema:

“Interlocutor: Para a gente, povos indígenas, essa possibilidade de ter acesso a essa forma de se ter alimentação escolar própria da comunidade é algo importantíssimo. Porque dá a oportunidade de também não só de ver o cumprimento da lei, em relação àquele município ter alimentação, mas também dá a oportunidade para a própria comunidade vender e ter o seu próprio lucro (...) raiz, cará, peixe, o que tiver, a carne, etc., né? E para a gestão pública, ela é uma forma de dar uma resposta àquilo que o movimento está pautando, entendeu? Como uma garantia, quer dizer, fazer valer aquilo que diz a legislação. Para isso não vai conseguir, se não tiver uma sensibilidade por parte dos gestores públicos. Porque isso está atado e não se quer fazer. Porque há várias justificativas: não se tem contrato, não dá pra cotizar. Então, a ideia é comprar aquilo que tem no lugar. Farinha, o que tem lá? Frango, abacaxi, cará, se é um cascudo. Então, para nós, é importante isso, dá um valor, um pouco mais, e dá uma oportunidade, porque é um ganho pouco para distribuir para as famílias.”

O Gerente de Educação Escolar Indígena da SEDUC-AM também se preocupa com a dimensão de oportunidade, apresentada pelo procurador. Ele extrapola o sentido empregado por aquele ao relacionar a oportunidade econômica de se fornecer alimentos para a escola à possibilidade política de decidir sobre sua própria alimentação e, portanto, à dimensão política da cultura – esta instrumentalizada em termos de técnicas, modos de fazer e produtos. Porém, a representante do FOREEIA foi a responsável pelas principais pontes conceituais sobre o tema da compra da produção local indígena para a alimentação escolar.

“Interlocutora: Olha, as pessoas do rio Negro, o que eles plantam? O que eles têm para oferecer? Porque até que tinha, mas os comerciantes acabam conseguindo pegar. E eles pagam. A prefeitura repassa esse dinheiro para o comerciante e o indígena é o terceiro. Então para nós essa discussão de venda, é importante que os povos indígenas entendam também. E a prefeitura tem que comprar a comida regionalizada lá na ponta, lá naquela comunidade. Até porque a gente tem uma visão de capital de giro lá dentro da aldeia. Assim, quando a escola compra, ela está beneficiando aquela comunidade, aquela família, aquele povo, né? E também tem toda essa estrutura por trás de pensamento, né?”

Eu: Sim, pois é, gostaria que você falasse um pouquinho da alimentação porque tem essa coisa da nutrição, mas não é só nutrição, né?

Interlocutora: É isso. Quando a gente pensou, a gente começou a discutir num ambiente fechado. A gente pensou na autossustentabilidade dos povos indígenas. Então essa autossustentabilidade sem nenhum prejuízo ambiental, ela parte desse processo. E essa merenda regionalizada é parte desse processo. Para nós, é importante sensibilizar os povos indígenas. A gente já tem, eles já produzem bastante. É farinha, é fruta, tem peixe. Então, são coisas que eles consomem no dia a dia. E agora a escola chega e não quer que os alunos comam o que eles comem no dia a dia. E a gente resiste há 519 anos e a gente não morreu ainda por comer peixe moqueado, comer um beiju, milho. É, a gente não morreu!

Eu: Muito pelo contrário, as doenças começam ao comer a comida do branco.

Interlocutora: Aí essa ideia de, e tem essa segurança alimentar dos povos indígenas. Então, tudo isso, quando a gente vai conversar com os gestores municipais, com o gestor estadual, com o secretário, com todos esses aí, a gente tem colocado essa ideia para eles, até que eles entendam, né? Acho que esse processo é importante. Então, pra nós, povos indígenas, nesse sentido, essa discussão de alimentação é importante. E aí não é somente a indígena. Ela envolve parte do bem viver daquele povo. (...) Então eu acho que é outro pensamento do que os gestores pensam, né? Ah, porque aí eu vou comprar por aí e ele vai se virar. Não, ele tem todo esse processo, como ele tira, ele tem toda essa formação. Aí que entra o papel do SEPROR [Secretaria de Produção Rural] lá do estado. Aí que entra o papel da CONAB. Aí que entra toda essa secretaria de ambiente, ambiental. É um diálogo de parcerias. Então todos estão nesse processo. Eu vejo assim. Quando a gente começa, quando a gente fala a questão de alimentação dos povos indígenas na escola, ela não é somente comprar, só consumir, não é somente para pensar no consumo. Ele está pensando em tudo, no território,

Eu: Na abertura de roça.

Interlocutora: Na natureza, no ambiente e até a saúde da pessoa. Tudo que a gente tem que pensar nessa direção. Então a gente não está pensando só o consumo. Só o gestor que vai lá e compra e deixa vir de qualquer jeito. Não! Então a gente pensa na saúde.”

A representante do movimento indígena de educação escolar abre o trecho ponderando sobre um problema que é comum e que impede os indígenas de entrarem no mercado institucional, que é a figura do atravessador, conectando o produtor indígena à custa de ficar com a maior parte do lucro das vendas. Nesse ponto, a interlocutora valoriza a solução encontrada pelo GT, pois quebra essa lógica e permite os indígenas receberem um preço justo pela sua produção. Produção que se adequa às dinâmicas ambientais da região, tendo sido, no caso do sistema agrícola do rio Negro, já patrimonializada pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Manejo que se presta à conservação da biodiversidade quando feito em contextos de posse plena dos territórios tradicionalmente ocupados, sendo parte dos conhecimentos acionados para a produção e preparo alimentar, estes transmitidos intergeracionalmente há séculos.

Quando se avalia a questão por esse prisma, tornam-se, de acordo com a representante do FOREEIA, insustentáveis as restrições sanitárias e agropecuárias que travavam a alimentação escolar chegar nas escolas indígenas do estado. E, aqui, chega-se no clímax da solução, retomando a dimensão sistêmica apontada pelo coordenador-geral da CGETNO/FUNAI sobre os processos de decolonialidade implicados na aceitação da alimentação local como própria para o consumo no âmbito escolar: a dimensão da soberania alimentar. O mesmo ocorrendo quando se ramifica a discussão para os aspectos pedagógicos ou para a dimensão econômica de desenvolvimento local das ações de alimentação escolar, como o PNAE. E a representante indígena é bastante feliz na sua construção, porque ela passa a descrever detidamente os pontos que constituem sua perspectiva de bem viver – projetos políticos de vida em sociedade a partir da relação com seu território tradicional. Perspectiva que, para fins do debate sobre política pública, pode ser equivocadamente entendida como projeto de desenvolvimento.

E, mais uma vez, a interlocutora faz questão de evidenciar o papel importante do movimento social indígena, especialmente das comunidades escolares, que devem estar informadas sobre o que vem acontecendo com o PNAE. Pressão importante na tentativa de

quebra da atual inércia das gestões municipais, principal ator federativo na implementação da política de educação escolar indígena no Amazonas. E essa mobilização das gestões municipais é precípua caso se queira que a implementação do PNAE nas escolas indígenas ocorra conforme os preceitos legais. Por entender essa necessidade é que a interlocutora expressa a importância das parcerias institucionais com as organizações públicas, pois além de contribuírem para efetivar a alimentação nas escolas indígenas por meio de suas competências, tais organizações são relevantes no convencimento das gestões municipais a entrarem no processo. Portanto, é pela implementação da alimentação escolar a partir da compra junto aos produtores indígenas que uma parte dos projetos de vida coletiva começa a sair do papel e se efetivar: como política pública e como “bem viver”. A este respeito, vale a pena conferir a já extensa produção dos povos indígenas e de seus parceiros governamentais e do terceiro setor sobre seus projetos políticos vinculados à vida nos territórios, institucionalizados no início desta década por meio do Decreto Presidencial nº 7747, de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

5.3. A FUNAI como mediadora de equívocos: entre a ordem e a desordem na política indigenista

“Como é que a gente vai colocar qualidade nessa diferença?”. Esse trecho da fala de uma liderança indígena, feita durante a Audiência Pública de 2017, resume bem os desafios implicados na alimentação escolar indígena no Amazonas, assim como quaisquer outras políticas públicas que o estado brasileiro venha a implementar junto aos povos indígenas. Justificar tal questionamento, em certa medida, poderia servir como horizonte para sustentar a existência de uma organização estatal indigenista. Lembrando que a continuidade de organizações como a FUNAI só faz sentido em contextos históricos em que o reconhecimento dos territórios indígenas e a efetivação de sua posse plena, tanto quanto a autonomia política indígena ao lidar com o estado brasileiro nos processos das demais políticas públicas, não estão consolidados. Como é o caso do estado brasileiro desde sua gênese até o presente. Contudo, essa condição de existência é mais prescritiva que diagnóstica, tendo em vista que os motivos que levaram o estado brasileiro a constituir tanto o SPI quanto a FUNAI são quase antípodas à justificativa aqui aventada para a manutenção de uma organização pública federal indigenista.

O desdobramento pragmático do questionamento feito acima está na narrativa de da representante indígena do FOREEIA:

“Eu: Você ia falar da FUNAI, aí eu te interrompi, mas foi mais importante você falar do movimento. Mas se você quiser também falar.

Interlocutora: Não, a FUNAI, ela tem seu papel, importantíssimo.

Eu: E pode puxar a orelha também, pode ficar à vontade.

Interlocutora: Mas às vezes. [risos] Ela deixa de atender, né? Mas com a FUNAI a gente precisa dialogar sempre. A partir dos territórios. Ela é responsável.

Eu: Sim.

Interlocutora: Então é importantíssimo dialogar sobre esse território porque ele tem um conjunto de problemas, né? Problema no caso de madeireiros, de mineração, tudo isso. Porque hoje as terras indígenas estão sendo invadidas. Clandestinamente eles estão lá. É um problema sério. Mas aí quando a gente dialoga com a FUNAI, ela vai e faz esse trabalho. Eu acho importante que o movimento dialogue sempre com a FUNAI.

Eu: Sim, inclusive trazendo isso para dentro das discussões da escola. Porque é isso, a

Interlocutora: Ah, é isso!

Eu: A infância e a juventude conscientes e com capacidade de ter um trabalho digno

Interlocutora: É, eles vão proteger a terra.

Eu: Vão proteger a terra. Vão para o garimpo porque falta opção, né?

Interlocutora: Então, eu vejo assim, esse nosso projeto de educação escolar indígena ele tem um processo muito longo. A gente está no início ainda, a gente nem chegou, está no início.”

A interlocutora de forma bastante precisa identifica o problema, no caso do rio Negro, de manutenção da posse plena dos territórios já regularizados – em um momento anterior na entrevista a autora reconhece que a realidade territorial do rio Negro é bastante específica quando comparada ao restante do Amazonas, e se torna ainda mais gritante quando contrastada com a realidade nacional, devido ao alto grau de conclusão dos procedimentos de regularização fundiária dos territórios tradicionalmente habitados.

O primeiro tópico do capítulo 4 aborda o tema da necessidade da terra para que as políticas territorializadas sejam implementadas em conformidade com os direitos de organização sociopolítica indígena e de livre manifestação de seus costumes e tradições. A indígena representante do movimento de educação escolar retoma esse tema aqui ressaltando a importância das políticas públicas de proteção territorial coordenadas e executadas pela FUNAI em parceria com os órgãos de fiscalização ambiental e de proteção dos bens da União. Cabe especificar que o cerne da coordenação da política de proteção territorial não ocorre ao se planejar as ações de campo ou de monitoramento remoto, mas particularmente ao levar em consideração nos projetos de bem viver indígenas aquilo que eles dispõem sobre as estratégias de manutenção da posse plena e de usufruto exclusivo dos recursos naturais disponíveis. Portanto, o planejamento das ações de fiscalização e de vigilância indígena, bem como outras estratégias que porventura possam ser empregadas, são momentos posteriores a essa pactuação anterior sobre os modos de relação e os dispositivos deliberativos a serem construídos para que o estado e dado povo indígena consigam realizar a proteção territorial respeitando os dispositivos constitucionais e presentes na Convenção nº 169 da OIT.

Destarte, mesmo que as ações de proteção territorial estejam distantes do ideal, ou ao menos do expresso no parágrafo precedente, percebe-se na fala da representante indígena do FOREEIA a importância da atuação da FUNAI nas políticas de proteção territorial. O que foi quase unanimidade dos indígenas que tiveram fala durante a audiência e entre os entrevistados que tocaram no tema, abordando inclusive os casos de omissão, em que o procedimento de regularização fundiária ou não foi instaurado ou se encontra paralisado. Dois indígenas durante a Audiência Pública ressaltaram a necessidade de articular a Política de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas com o tema da alimentação escolar indígena, pois este é transversal a vários assuntos abordados nos Planos de Gestão – peças de construção coletiva que servem para que os povos indígenas explicitem seus projetos de vida ao gerir os territórios e apresentem suas reivindicações por acesso a direitos.

O procurador também aciona o argumento do diálogo como principal instrumento para que o estado brasileiro consiga se relacionar com os povos indígenas. Durante a Audiência Pública ressaltou que a Convenção nº 169 da OIT, ao dispor sobre como os estados independentes devem tratar os povos indígenas e tribais em relação aos seus direitos coletivos, especificamente em relação às condições de vida e de trabalho, deve ser usada como diretriz para atuação do estado por meio de políticas públicas. Enfatizou, com certo

orgulho, que o processo de reformulação do PNAE nas escolas indígenas no Amazonas se espelhou em tais diretrizes para a ação. Interessante notar que esse tema aparece de forma mais acabada nas entrevistas feitas com os servidores da FUNAI.

O técnico da Funai da CGETNO/FUNAI, em paralelo com o Procurador, entende a Convenção como um instrumento orientador da ação do estado e deve ser usado sempre que necessária alguma deliberação junto aos povos indígenas durante o processo de política pública. Se este é um tema recorrente entre os envolvidos no GT, tanto no movimento indígena quanto no estado, sua saturação aponta para algo como o exposto na seguinte proposição: a convenção nº169 da OIT deve operar como metaprocedimento da atuação do estado brasileiro. No caso do trecho abaixo escolhido da narrativa de nosso interlocutor, sua preocupação se concentra no trabalho da FUNAI. O que se torna ainda mais delicado, pois é esta a organização estatal responsável por coordenar a política indigenista do estado brasileiro. E sendo a política indigenista a forma do estado brasileiro se relacionar com os povos indígenas na produção de deliberações e no atendimento de direitos por meio de políticas públicas, pensar o seu lugar semântico na estrutura de poder estatal é em certa medida pensar nos processos de mediação conflitiva próprios à ação política.

“Interlocutor: Então, assim, o desafio nosso é como uma política pública pode ser feita de uma forma eficiente e que tenha impacto, e que seja efetiva, respeitando essa diversidade. Eu acho que isso é um mega desafio para o Brasil, para qualquer país que trabalhe com povos específicos, que é ter uma política pública que respeite isso. Então, assim, você não fala que deve ser feito para todos, mas você garante que isso seja feito na medida em que os povos falem: oh, é assim que eu quero que seja feito. Então vamos fazer assim. Acho que o melhor meio de evitar erros é esse. É você conseguir fazer essa consulta. Ter um esforço para que isso seja coletivamente discutido dentro daquele território. E o que for decidido, a gente tentar respeitar e fazer, isso, na qualidade de servidor público. Então é mais ou menos isso. Normalmente os trabalhos que a gente vai fazer, as oficinas, os lugares que a gente tenta atacar, digamos assim, são regiões que têm essa necessidade. E isso parte muito da qualificação das Coordenações-Regionais da FUNAI. Não é a gente de Brasília que vai chegar e falar assim: oh, a gente quer tal escola e tal escola, universalizar a alimentação escolar indígena lá e parar de colocar não sei o que. Não. Quem vai definir as aldeias e as escolas vão ser os Coordenadores-Regionais e seus técnicos, que estão ali trabalhando no dia a dia e entendem como esses povos têm a percepção do que é a alimentação, as escolas e tudo isso mais, de produção e tal. E a partir desse recorte que é muito mais justo, digamos assim, a gente entra com essa

coisa mais legalista que a gente trabalha aqui em cima. A lei diz isso. Isso tem que ser feito dessa maneira, orienta o gestor local, orienta a FUNAI local. Orienta os indígenas sobre como o Programa funciona. É isso, a gente capacita eles para entrarem no Programa. Agora, a demanda mesmo tem que ser feita da base. É lá que tem que ventilar. E é óbvio que essa é a preocupação que a gente tem que ter a todo o momento. Feito, como é que isso está sendo feito?”

A preocupação do interlocutor em relação à atuação da FUNAI/Sede reside em sua capacidade de estabelecer as diretrizes da atuação indigenista, mas sem precisar os conteúdos dessa orientação localmente. Atribuição de competência das Coordenações-Regionais, responsáveis por construir de forma colegiada e participativa o planejamento organizacional. A perspectiva *bottom-up* no processo de planejamento da política indigenista se justifica, acompanhando o argumento, pelo desenho descentralizado da instituição, melhor respeitando as diferenças regionais e étnicas na distribuição de suas unidades executoras, do que se a descentralização ocorresse em conformidade estrita com as unidades federativas do Brasil. Logo, é pela atuação territorializada, racionalizada e participativa, tendo como motor para atuação a Convenção nº 169 da OIT, que a FUNAI deve atuar junto aos processos de políticas públicas.

Porém, entre a engenharia institucional desenhada do ponto de vista normativo e a prática diária do indigenismo estatal e de suas interfaces com as políticas setoriais, um enorme percurso há de se trilhar. E quando se projeta essa constatação sobre o processo de reformulação do PNAE nas escolas indígenas no Amazonas que ocorreu no âmbito da CATRAPOA, entende-se melhor os motivos pelos quais o MPF acaba por assumir esse papel de coordenação. Por um lado, devido à capacidade coercitiva coadunada à alta capacidade política e técnica. Por outro lado, dada a incapacidade estrutural da pauta indigenista de ascender à agenda desenvolvida pelo centro de governo (especialmente nos níveis federal e estadual). Incapacidade atrelada intimamente ao processo de racismo institucional, contrapartida estatal/burocrática das ofensivas realizadas por elites econômicas conservadoras (sobrerrepresentadas politicamente) contrárias aos direitos territoriais indígenas e ao sistema brasileiro de proteção social que se tentou consolidar ao longo do último período democrático. Ponto que, ao ser contrastado com o papel exercido pela FUNAI no GT, longe de irrelevante, ainda está muito aquém de sua atribuição enquanto organização indigenista federal. E isso, numa perspectiva organizacional, devido à falta de capacidade de se institucionalizarem as instâncias hierárquicas correspondentes às diretorias e à presidência da autarquia, bem como o

Conselho de Política Indigenista, instância máxima dentro da estrutura do estado nacional responsável pela coordenação da pauta. Assim, numa atuação internamente anômica, as Coordenações-Gerais atuam de forma fragmentada, quando não competitiva, pois lhes carecem capacidade integradora e coordenativa das pautas que compõem a agenda indigenista.

O trecho abaixo escolhido da entrevista feita com o Coordenador-Geral de Promoção do Etnodesenvolvimento sintetiza bem os problemas de coordenação intergovernamental que ocorreram durante o processo de reformulação do arranjo institucional do PNAE no Amazonas. Além de explicitar a minha posição particular no processo de pesquisa: o de pesquisador e burocrata nativo, invisibilizada na literatura de políticas públicas e que me frustrou em grande medida por não conseguir melhor desenvolver o argumento, evidenciando seus limites e possibilidades para além da falsa discussão sobre imparcialidade – artifício metodológico e epistemológico responsável pela obliteração do caráter interativo e intersubjetivo da pesquisa. O que não quer dizer que não deva haver rigor científico na produção mais voltada para as análises qualitativas. Antes, o que se tenta mostrar é que esconder uma parte significativa para a produção do conhecimento científico sobre políticas públicas, quando esta é feita por pesquisadores-*practicioners*, não é mais eficiente ou eficaz para a produção de conhecimento. A expertise dos burocratas em lidar cotidianamente com o universo social e simbólico, presentificando o estado em ação, tornam-nos os nativos por excelência dos processos de políticas públicas. A possibilidade de receber formação e ter tempo para refletir sobre a prática das políticas públicas pode ser fundamental para se avançar na compreensão de fenômenos complexos e relevantes socialmente que ocupam horas de trabalho da burocracia nacional.

“Interlocutor: Então, ele é interessante nesse sentido de cobrar, fiscalizar os órgãos do poder público de fazer essa junção entre os níveis municipal, estadual e federal, de conectar também com a sociedade civil, os índios, é, enfim, acho que esse papel é interessante. Às vezes eu não sei se sinto um certo desvio também, sendo honesto, quase como querendo ocupar o lugar do executivo: captação de recurso, quase que escrevendo projetos para captar recursos. Aí já é extrapolar um pouco. Sendo chato com a divisão dos poderes, um pouco um vazio talvez num afã de responder aos casos específicos. Acho que é bom que cada um faça seu devido papel no seu devido lugar, o executivo não entrando no judiciário e vice-e-versa.

Eu: E eles ainda são um híbrido, né? Eles não são nem judiciário nem executivo, ficam aí nesse meio termo. Mas eu concordo, vou interferir também porque tenho certa liberdade, entrevistas livres. Mas assim, esse ponto eu acho interessante: o que o MPF está fazendo, esse tipo de articulação é muito bem vinda, papel precípua de fiscalização, mas muitas vezes essa fiscalização necessita de uma certa, por ter o poder de, às vezes, inclusive enquadrar o executivo, ele [o MPF] consegue ter um poder de coordenação executiva. Ao mesmo tempo é um problema, ao mesmo tempo é um buraco que não cabe ninguém, e aí cabe ele. Nesse sentido, porque se você parar para pensar, quem coordena do ponto de vista das ações do executivo federal, inclusive quando há a necessidade de uma coordenação interfederativa, é a Casa Civil. Só que a gente tem um jogo político que é: a Casa Civil é daqueles para quem o Estado sempre esteve. E na ausência desse pra quem sempre esteve, muitas vezes o Estado incorre em omissão. E ao incorrer em omissão e não estar no radar da Casa Civil, os órgãos, as autarquias e as entidades da sociedade civil ficam, às vezes, meio baratinadas. E aí, um pouco desse voluntarismo em tentar resolver o problema, muitas vezes resvalam em problemas que são fundamentais. Inclusive porque aqui na FUNAI é quase um tabu falar que ela vai coordenar alguma coisa. Mas esse verbo está n [139] vezes no nosso regimento interno. E a gente não entende muito o que é isso, e foge disso igual o diabo da cruz. E, assim, ou a gente age de forma tutelar querendo tudo para gente, e quando a gente fala em coordenação a gente tende a confundir essa ação pretérita, monopólica, quando muitas vezes as pessoas não entendem, os ministérios coordenam exatamente porque eles não executam. E aí esse medo de cair tudo para a gente, da gente ter que executar tudo, quando a gente não tem nada, é uma falácia! Desculpe-me, mas a gente escutou isso ontem de pelo menos 4 CGs, Diretorias, nãñã, que é essa incompreensão do que é o ato de coordenar uma política pública. Muitas vezes coordenar implica economia de gastos. Pelo menos na literatura, ninguém fala que vai coordenar para aumentar gastos. E aí há um certo descompasso, de um lado, um despreparo que passa pela linha de você tentar buscar o Cicrano, para tentar entender o que é uma política pública. E eu tenho dados que são do próprio estado, e assim, em termos de problema de representatividade, isso temos em todos os bancos de dados. Mas a qualidade do dado público que a gente tem no Brasil, mesmo a gente trabalhando com uma população marginal, ele é de altíssima qualidade. Nem que seja pra bater nele. Ah, tipo, isso aqui está subnotificado. Poxa, mas se não estivesse subnotificado, você nem saberia que está subnotificado. E aí, nesse sentido, ao começar a manusear determinados instrumentos de coordenação de política pública, e que possam subsidiar essa coordenação de política, ela [a política] começa a ficar mais clara. Mas como a gente ainda atua, no meu modo de ver, muito rondonianamente, entre, mistura de Rondon com apagador de incêndio, a gente não consegue entender.

Então, se a gente não pode executar tudo, a gente não faz nada. Não sei, um pouco uma posição assim. Mas queria que você falasse isso. O MP entra muito nesse campo porque a gente não consegue assumir esse papel também. Dado que a Casa Civil não vai assumir. Por exemplo, ontem a gente estava em reunião lá, Warao, [repito um pequeno trecho de uma reunião entre organizações de estado para tratar do tema dos refugiados venezuelanos, quando um representante da Casa Civil pergunta a um representante da FUNAI]:

CC: -FUNAI, você não coordena isso não?

FU: Não, a gente não tem dinheiro.

NM: Oi? Mas isso não é coordenação. Dá vontade de, sabe, dá preguiça assim. Olha colega, isso não tem a ver, inclusive é o contrário, a capacidade de você coordenar e trazer mais grana é maior. Mas aí implica você ter dado, ter capacidade de raciocinar de forma diferente do tipo: a priorização é o último memorando que chega. Falta capacidade administrativa e técnica, moderna e weberiana na FUNAI.”



KUARUP © Mário Vilela » FUNAI (62)a

O capítulo 5 destinou-se a entender as soluções propostas no processo de reformulação do arranjo institucional do PNAE no Amazonas, estas gestadas no âmbito do grupo de trabalho que veio a se constituir no que hoje se denomina CATRAPOA. Movimento que completa o argumento teórico de Zittoun a respeito do processo de legitimação contemporânea dos governos no exercício do poder, entendido, em grande medida, através dos processos de políticas públicas.

6. Conclusão

O percurso desta pesquisa privilegiou o tratamento do que aqui se denominou como o problema de alimentação em escolas indígenas no Amazonas – denominação produto da atuação do GT, objeto sociotécnico sobre o qual atuei como pesquisador-burocrata –, concebido e construído como fenômeno complexo. Como proposta interpretativa, foi escolhida a perspectiva utilizada por Zittoun (2014). Para tanto, estruturou-se a presente narrativa em seu pressuposto sobre a atuação política dos governos contemporâneos através da construção e formulação de políticas públicas.

Intentou-se mostrar que tal pressuposto, ao longo da argumentação, não fosse apenas válido para os momentos pré-decisórios da tomada de decisão, mas rendesse mais na medida em que se percebesse as dinâmicas cotidianas de implementação entremeadas pelo processo de reformulação do PNAE. Ao mesmo tempo, servindo como matéria-prima para reflexão e “laboratório” de teste, já que as soluções foram sendo elaboradas e colocadas em prática ao longo dos mais de três anos de duração do grupo de trabalho.

Do mesmo modo, a perspectiva teórica construída por Zittoun também se refletiu na estruturação da dissertação, ficando os capítulos 4 e 5 destinados ao tratamento do material empírico oriundo das entrevistas e gravações de momentos importantes do processo de reformulação da política pública. O primeiro reservado ao processo de construção do problema público e sua entrada na agenda de governo, bem como os consequentes desdobramentos obtidos a partir do funcionamento do GT. Produção ativa de uma nova imagem de política pública sobre qual o papel da alimentação no âmbito das comunidades escolares indígenas, necessária, em grande medida, como forma de revisitar preconceitos e quase-arquétipos, tão presentes no imaginário da burocracia brasileira (indígena como público residual das políticas públicas ou, pior, indígenas não como público-alvo de uma política, antes, como problemas a serem enfrentados nos processos de políticas públicas). Importante passo rumo ao início de um processo de decolonização da atuação do estado.

Já o capítulo 3 tratou do referencial teórico, que além do construto de Zittoun, também se referenciou nas discussões clássicas de Baumgartner & Jones (2009) e Kingdom (2014). Restando ao capítulo 2 a tentativa de descrição cuidadosa das múltiplas dimensões da institucionalidade que estruturou o campo de atuação dos atores institucionais, representados

pela burocracia e sociedade civil interessada. Portanto, foi a partir do entendimento da educação básica brasileira como um sistema e como um direito constitucional, e sendo o PNAE um de seus programas mais importantes, que se procurou analisar o processo de reformulação a partir do referencial teórico apresentado logo acima.

Por fim, mas não menos importante, é o entendimento de que os processos de construção e reformulação de políticas públicas, mais que um mecanismo técnico-político de legitimação de governos eleitos, ele também pode se mostrar como resiliência institucional frente a processos de tomadas de decisão (ou omissão) por parte do centro de governo do executivo, que tendem para a desconstrução de arranjos institucionais de políticas públicas democráticas e pluralistas. Claro, contramovimento que só é possível devido ao endosso social por parte dos povos indígenas. Portanto, o argumento de Zittoun se presta ao entendimento dos processos contemporâneos de legitimação dos governos contemporâneos, mas, também, ao entendimento da sociologia política envolvida nos processos de exercício do poder político em contextos de estados nacionais hoje.

Bibliografia

ABRUCIO, F.L. “A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento” In: OLIVEIRA, R.P. de; SANTANA, W. (Org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L.; FRANZENSE, C. “Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil” In: ARAÚJO, M.F.I.; BEIRA, L. (Org.) *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. Vol. 1, p. 13-31. São Paulo, Edições FUNDAP, 2007. pp. 13-31.

ARRUDA TEO, C.R.P. *et alli*. “Direito Humano à Alimentação Adequada: percepções e práticas de nutricionistas a partir do ambiente escolar.” In: *Trab. educ. saúde*. Vol. 15, n. 1, pp. 245-267, 2017.

BAUMGARNTER, F.R.; JONES, B.D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, The University of Chicago Press. 2009.

BRASIL. “Guia para análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional”. Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2009.

_____. Fundação Nacional do Índio. Nota Técnica nº 3/2017/COPE/CGPC/DPDS/FUNAI.

_____. Ministério Público Federal; Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas. Nota Técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM.

CAPELLA, A.C.N. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. São Paulo, BIB, n. 61, 1º semestre, 2006.

CANESQUI, A.M.; GARCIA, R.W.D. “Uma introdução à reflexão sobre a abordagem sociocultural da alimentação” In: CANESQUI, A.M. (org.) *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2005.

CASEMIRO, J.P.; *et alli*. “Impasses, desafios e as interfaces da educação alimentar e nutricional como processo de participação popular” In: *Trab. Educ. Saúde*. Vol. 13 n. 2, pp. 493-514. Rio de Janeiro, 2015.

CAVALCANTE, P.L.C.; LOTTA, G.S. (org.) *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, ENAP, 2015.

CINGOLANI, L. “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. In: *Working Papers Series on Institutions and Economic Growth*, IPD WP13, 2013.

DANIEL, J.M.P.; CRAVO, V.Z. “O Valor Social e Cultural da Alimentação” In: CANESQUI, A.M. (Org.) *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2005.

DENHARDT, R.B.; CATLAW, T.J. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo, Cengage Learning, 2017.

ELAZAR, D.J. “Why Federalism?” In: *Exploring Federalism*. Tuscaloosa and London, The University of Alabama Press, 1987.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. “Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do estado ‘weberiano’ sobre o crescimento econômico”. In: *Revista do Serviço Público Brasília*. 65 (4), pp. 407-437, 2014.

FERNANDES, C. C. C.; KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. de M.; HOLLANDA, P. P. T. M. de; SILVA, A. P. S. “Dimensões do Estado Contemporâneo: Uma Revisão da Literatura sobre Condições, Critérios e Resultados da Atuação Estatal”. XLI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2017, São Paulo, 2017.

FUKUYAMA, F. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. (orgs.) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, IPEA, 2014.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª Ed. New York, Harper Collins, 2003.

LACAVA, I.L.H. *O papel da burocracia de médio escalão na implementação de políticas públicas no Brasil – o caso da Inclusão Produtiva Rural do Plano Brasil sem Miséria*. Dissertação de Mestrado. Brasília, ENAP, (no prelo).

LIMA, A.C. de S. *Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1995.

LIPSKY, M. “Preface: Dilemmas of the individual in public services” In: LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation, pp. xi-xx, 2010.

_____. “Chapter 2: Street-level bureaucrats as policy maker” In: LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation, pp.13-23, 2010a.

LOTTA, G. “Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde” In: FARIA, C. A. (Org.) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, PUC-Minas, pp. 221-259, 2012.

MACHADO, J.A.; PALOTTI, P.L. de M. “Entre Cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós 1988” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 30, nº 88, 2015.

MARENCO, A. “Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas Públicas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros”. In: *Dados*, 60(4), 1025-1058, 2017.

MUCCIARONI, G. “The Garbage Can Model and the Study of the Policy-making Process” In: ARARAL J. R., E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; XUN, W. (Org.) *Routledge Handbook of Public Policy*. New York, Routledge, 2013.

PALOTTI, P.L. de M.; MACHADO, J.A. “Coordenação Federativa e a ‘Armadilha da Decisão Conjunta’: As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil” In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 57, nº 2, pp. 399-441. Rio de Janeiro, 2014.

PEIXINHO, A.M.L. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Dissertação de Mestrado Profissional. São Paulo, Universidade Federal de São Paulo, 2011.

PETERS, B. G. “Policy Capacity in Public Administration”. In: *Policy and Society*, 34, pp. 219-228, 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. “Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. In: *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), p. 121-143, 2015.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

ROCHA, A.A.B.M. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade de sua implementação nos municípios brasileiros*. Dissertação. Campinas, UNICAMP, 2014.

SANT’ANA, O.S. *Gestão Descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Análise comparativa em municípios mineiros*. Dissertação. Belo Horizonte, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Fundação João Pinheiro, 2008.

SILVA, S.R. da. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: análise da implementação no município de Belo Horizonte-MG*. Dissertação. Viçosa, UFV, 2015.

SIQUEIRA, R.L. de; COTTA, R.M.M.; RIBEIRO, R.C.L.; *et alli*. *Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar* In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 19 (1), pp. 301-310, 2014.

SOUZA, V.M.G. *Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a implementação da compra da agricultura familiar em municípios de São Paulo*. Dissertação. Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 2017.

VASCONCELOS, F.A.G. de. “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula”. *Revista de Nutrição*, 18 (4), pp. 439-457, 2005.

ZITTOUN, P. *The Political Process of Policymaking – A Pragmatic Approach to Public Policy*. Palgrave Macmillan, UK, 2014.