



0269135

08620.011576/2017-63



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
COORDENAÇÃO DE PROCESSOS EDUCATIVOS

Nota Técnica nº 3/2017/COPE/CGPC/DPDS-FUNAI

Em 28 de junho de 2017

À Senhora Coordenadora-Geral - Léia do Vale Rodrigues

Assunto: **Subsídio técnico sobre alimentação escolar indígena para contribuir com a efetiva implementação dos programas de aquisição de alimentos.**

1. Em atendimento à solicitação expressa pelo Ministério Público Federal (MPF) em Manaus, representada pelo Sr. Procurador Fernando Merlotto durante a reunião do GT de Alimentação Escolar ocorrida na sede da PGR em 30/03/2017, servimo-nos da presente para prestar subsídios técnicos acerca da possibilidade de aquisição direta de produtos indígenas destinados à alimentação escolar, não só para o rio Negro (caso em questão), mas para a realidade brasileira, já que os problemas estruturais se repetem em todo o território nacional, variando basicamente sua composição.

2. Apesar da legislação que norteia o direito por educação específica, diferenciada, bilíngue/multilíngue com a participação comunitária dos povos indígenas no Brasil, a qual incorpora também avanços dispostos em dispositivos legais internacionais, há muito que se avançar na implementação e execução da política educacional indígena, no sentido de cumprir factualmente com o disposto no ordenamento jurídico brasileiro.

3. Considerando o exposto acima, esta Informação Técnica apresenta sucintamente os pontos centrais do direito à alimentação escolar indígena que fundamentam, na sequência, as críticas à estrutura rígida e inadequada da legislação que versa:

- Sobre as exigências de controle sanitário da produção agrícola e extrativista, incapazes de reconhecer a capacidade e os modos indígenas de produção, distribuição, armazenagem e preparo de produtos alimentares, atestada pelo próprio Estado, por exemplo, ao registrar o Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro como Patrimônio Imaterial Nacional;
- Sobre a exigência de controle da construção do cardápio pela(o) nutricionista, desrespeitando os preceitos constitucionais e legais sobre a autonomia dos povos indígenas para viverem e manterem seus hábitos alimentares (entendidos como hábitos culturais);
- Sobre a exigência da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP-PRONAF) para acessar os processos de compras públicas, uma das causas para que os produtores indígenas não acessem as chamadas públicas do PNAE na

região do rio Negro, assim como nas outras regiões do país.

4. Ao fim, o documento reafirma a necessidade de cumprimento do direito à alimentação escolar indígena se efetivar na região do rio Negro, mas salienta a necessidade de se construir agenda para alterações legais e regulamentares que permitam arranjos institucionais viáveis para que o Programa Nacional de Alimentação Escolar ocorra em nível nacional de forma regular, tendo em vista que tais problemas são recorrentes em comunidades indígenas localizadas em todo país.

O MARCO LEGAL

5. A legislação que trata da **alimentação escolar** define esta como “todo o alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” – Art. 1º da Lei 11.947/2006, conhecida também por Lei da Alimentação Escolar (LAE). Entre suas diretrizes destacam-se, conforme o Art. 2º da supracitada lei:

- O respeito à cultura, às tradições e hábitos alimentares saudáveis;
- A participação da comunidade no controle social e acompanhamento das ações estatais;
- Inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, inserindo-a no currículo escolar;
- Apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local, preferencialmente, junto aos produtores indígenas.

6. Assim, reconhece e especifica a Lei 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) que garantem aos povos indígenas a livre manifestação de sua organização social e de sua cultura, incluídas nesta, por extensão, o direito ao respeito dos hábitos alimentares próprios.

7. 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, desde sua formulação até sua 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.

8. 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.

9. A LAE define em seus arts. 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.

10. Já os artigos 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 indígena, 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 à compra pública);
- 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, em particular, no rio Negro).

11. O conteúdo dos incisos acima sumarizados resumem três dos principais problemas para a efetivação do direito à alimentação escolar dos povos indígenas na região do rio Negro. Destes, o do controle sanitário exigido pela legislação é o ponto a seguir.

12. O Dossiê da Legislação Sanitária foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Estudo da Legislação Sanitária e enviado pela SEAD/MDSA para as discussões sobre os problemas com a alimentação escolar no rio Negro. Dossiê elaborado com o objetivo de diminuir as exigências estruturais e simplificar o processo de registro para as pequenas agroindústrias. Cabe ressaltar que a discussão presente no Dossiê diz respeito à produção agroindustrial de pequeno porte de base familiar. Ainda que haja incompatibilidade patente na concepção de agricultura familiar presente na legislação sanitária (concepção de agricultura mais calcada na experiência histórica encontrada na região sul do país), reconhece-se que os motivos encontrados para as dificuldades de apoio e fomento à agroindustrialização de base familiar encontram paralelos com as inadequações existentes na realidade dos povos indígenas na região do rio Negro, mesmo que de forma parcial. São dificuldades paralelas:

- A necessidade de diminuir exigências estruturais e simplificar o processo de registro para as pequenas agroindústrias;
- A legislação sanitária que impõe vários entraves ao desenvolvimento da agroindústria da agricultura familiar e à colocação dos produtos no mercado formal;
-

13. Porém, é importante reiterar, não se podem reduzir os sistemas agrícolas e de base extrativista, praticados e vividos pelos povos indígenas, ao sistema produtivo agroindustrial familiar baseado em experiências históricas predominantemente exógenas ao contexto amazônico. E é esse o ponto central da argumentação sobre a inadequação da legislação existente para lidar com as diversas realidades escolares indígenas no Brasil, em particular, das restrições normativas que dificultam a aquisição da alimentação escolar.

14. Para as comunidades indígenas no rio Negro, tanto as exigências de controle sanitário e de elaboração do cardápio escolar, quanto as exigências para acesso ao mercado de compras públicas, operam como fatores reprodutores da desigualdade de atendimento do Estado a grupos minoritários quando comparados à média de atendimento para grupos sociais majoritários.

OS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO INDÍGENAS

15. Cabe um destaque sobre os problemas existentes nas tentativas históricas de integração da Amazônia no sistema econômico nacional (e internacional) a partir de modelos de desenvolvimento cíclicos pautados em produtos do setor primário, de exploração extrativa intensiva, incompatíveis com as dinâmicas social, demográfica, de ordenamento territorial e econômica regionais. Tais ciclos não levaram em conta especificidades regionais, falhas de mercado e do Estado brasileiro na coordenação e apoio de tais processos de desenvolvimento. Para os povos indígenas e seus modelos produtivos e de troca, integrados ou não ao mercado nacional, a situação é homóloga, quando não mais complexa. Além da ausência de políticas de incentivo à produção e de inserção dos produtos no mercado formal, também há problemas de ordem cultural e social, que impedem ao Estado reconhecer e apoiar às diversas formas de organização da vida produtiva e de organização das relações de trabalho dos povos indígenas, respeitadas as disposições constitucionais a respeito de cada um dos temas.

16. Levar em consideração o exposto no parágrafo precedente recoloca a questão sobre as necessidades legais de adequação dos produtores indígenas para acesso ao PNAE. Isso porque o objeto de análise é estendido. Quando se coloca como entrave para acesso ao PNAE a falta de condições dos produtores indígenas na região do alto e médio rio Negro (mas poderiam ser quaisquer outros lugares de difícil acesso e distantes de centros econômicos importantes no Brasil), consolida-se o entendimento que é preciso inserir tais produtores no mercado nacional e formal. Um fator que sustenta este entendimento é a legislação que, para além de sua centralidade para garantir a qualidade da produção ofertada no mercado e estabelecer regras claras e objetivas para acesso ao mercado de compras públicas, não consegue reconhecer os modos produtivos existentes, por exemplo, no sistema agrícola do rio Negro. Portanto, sustentar que os produtores agrícolas e extrativistas indígenas se enquadrem à legislação existente, em certa medida, significa desconsiderar, conforme Parecer nº 026/CR /DPI/IPHAN:

O conjunto de saberes, mitos e relatos, práticas, produtos, técnicas, artefatos e outras manifestações associadas que envolvem os espaços manejados e as plantas cultivadas, as formas de transformação dos produtos agrícolas e os sistemas alimentares locais. Em outros termos, trata-se do complexo de saberes, práticas e relações sociais que atuam no ciclo de roças-floresta, e se estendem até os alimentos e seus modos de consumo em diversos domínios da vida social.

(...) a centralidade do sistema está no manejo da mandioca brava e a existência de inúmeras variedades. Seu manejo tem por base um corpo teórico de saberes expresso nos discursos e considerado nas práticas (p. 8)

17. Válido destacar que levar em consideração as especificidades das comunidades indígenas em relação à atividade produtiva não quer dizer que a legislação não se aplica ao povos indígenas, mas que, neste caso, apresenta pontos problemáticos que precisam ser melhor elaborados para contemplarem a sociodiversidade intrínseca à sociedade brasileira.

18. De outro lado, se o Estado brasileiro optar por um processo de desenvolvimento que considere os povos indígenas, é preciso que os mesmos tenham acesso às políticas que, respeitando suas especificidades e suas formas próprias de desenvolvimento (muitas vezes entendida como bem viver), contemplem-nos. Assim como contempla aos grandes grupos de interesse que possuem participação no setor agrícola brasileiro. Para tanto, seguem alguns pontos críticos para se fortalecer os arranjos produtivos locais e potencializar a produção indígena, facilitando, por consequência, a capacidade desta chegar ao mercado formal e respeitar a legislação existente:

- Inexistência de política nacional de crédito específica e diferenciada para investimento no setor agrícola e extrativista indígena;
- Ausência de políticas fiscais de incentivo e subsídio à produção indígena específica e diferenciada;
- Infraestrutura logística e produtiva inadequada à realidade produtiva amazônica, incompatível com os arranjos produtivos locais indígenas;
- Falta de previsão de subsídios e isenções que fomentem o fortalecimento dos arranjos produtivos locais indígenas e híbridos;

- Baixa cobertura de energia provinda da matriz energética do sistema nacional;
- Inexistência de política de incentivo à produção e implementação de sistemas autônomos de produção e distribuição de energia de pequeno porte de fontes limpas;
- Ausência de política de incentivos e subsídios que reconheçam a contribuição que os modos produtivos e de manejo indígenas têm na regulação climática regional e para a sustentabilidade socioambiental e econômica nacional, uma vez que ecologicamente (e cosmologicamente) equilibrados.

CONCLUSÃO

19. Até o momento, a presente IT expôs os principais pontos da legislação sobre alimentação escolar. Na sequência, abordou-se: a) a possibilidade de alteração da legislação para abarcar os modos produtivos indígenas; b) e a construção de agenda democrática e participativa de promoção de políticas de desenvolvimento local que levem em consideração os arranjos produtivos indígenas e híbridos.

20. Uma mudança nessas duas frentes também contribui para o estabelecimento da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. Isso porque evidencia e valoriza os conhecimentos e práticas culturais secularmente transmitidos pela comunidade, trazendo-os não só para dentro da sala de aula, mas também integrando-o ao cotidiano da escola e suas atividades extracurriculares. E o reconhecimento dos modos produtivos, de troca e preparo dos alimentos pelo Estado contribui para a reafirmação da alimentação como valor social. Logo, entendida como aspecto fundamental para a reprodução física e cultural.

21. Para que a alimentação escolar atenda aos requisitos acima expressos é preciso que tanto ocorram as mudanças de cunho normativo/institucional, quanto entrem na pauta de governo a construção de políticas de desenvolvimento para os povos indígenas, com fontes de financiamento claras e suficientes de caráter continuado. Entretanto, a alimentação escolar não pode depender dessas condicionantes estruturais para ocorrer nas escolas indígenas brasileiras. Para tanto, o MPF tem mantido fórum de discussão governamental e com participação dos povos indígenas interessados. Constatada a urgência do caso e tendo em vista uma possibilidade legal apresentada no Dossiê (vide parágrafo 12), e discutida durante as reuniões organizadas pelo MPF, foi a ampliação do conceito de **autoconsumo** – estabelecido no art. 7º do Decreto 8.471/2015, naquilo que alterou o Decreto 5.741/2006. De acordo com o Dossiê, em sua página 5:

Ficou estabelecido que a produção rural para a preparação, a manipulação ou a armazenagem doméstica de produtos de origem agropecuária para consumo familiar, ficará dispensada de registro, inspeção e fiscalização.

22. O entendimento de que os alimentos ofertados pelos produtores indígenas locais estão em conformidade com a definição de autoconsumo se calca na indissociabilidade entre produção, preparo e consumo da alimentação escolar indígena na região do rio Negro, como na maioria dos povos indígenas do país, que mantém a agricultura familiar, técnicas e manejos para obtenção de alimentos oriundos de cultivos e outras formas de produção. Isso porque cada uma dessas etapas acontece no seio da comunidade de parentes idealmente concebida e vivida cotidianamente. Não raro, a produção ocorre nas roças familiares ou coletivas nas imediações da aldeia, a depender da disponibilidade de solos agricultáveis, praticada por homens e mulheres, com funções complementares dentro do processo produtivo, com a participação dos mais novos de forma gradual nos afazeres. O preparo dos alimentos é realizado por merendeira, normalmente uma mulher indígena contratada, quando a precariedade de condições não impede a presença deste funcionário no cotidiano da escola. Por fim, os alunos que recebem a alimentação são filhos tanto dos produtores indígenas, quanto dos professores e funcionários indígenas responsáveis pelo funcionamento da escola. Portanto, excetuando a aquisição feita pelo

Estado através da Secretaria de Educação ou da própria escola, todo o processo produtivo e de preparo de alimentos ocorre no âmbito da comunidade de parentesco, assim como a alimentação escolar dos estudantes, filhos da comunidade, encerra este processo no âmbito familiar (estendendo-se a rede familiar entre os consanguíneos e afins reconhecidos como parentes para cada grupo local).

23. Outrossim, é preciso considerar a categoria de autoconsumo à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pois o conceito de família aí empregado extrapola sua forma nuclear. A reforma do ECA (Lei 12.010/09), em seu art. nº 25, parágrafo único, traz a seguinte definição:

Entende-se por **família extensa ou ampliada** aquela que se estende para além da unidade de pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos próximos de **afinidade e afetividade**

24. Portanto, percebe-se que há respaldo em parte da legislação brasileira para lidar com outros arranjos familiares que não o nuclear, inclusive na implementação de políticas sociais (assistenciais). Estes outros arranjos permitem melhor entendimento sobre a organização social indígena o que, contribui com o argumento apresentado no parágrafo 22, a respeito das imbricações dos arranjos familiares na estrutura produtiva indígena.

25. Outro ponto a favor da aquisição de alimentos por meio do entendimento de que a modalidade de autoconsumo para o contexto do rio Negro, conforme depoimentos realizados pelos representantes indígenas presentes nas reuniões organizadas pelo MPF, é que a alimentação produzida localmente pelos produtores indígenas é mais saudável, e de acordo com a tradição alimentar indígena, uma vez que respeita os ciclos ecológicos e agrícolas regionais. Com a possibilidade de substituição de produtos industrializados por produtos nativos *in natura*, esta ação contribuirá para a diminuição de lixo oriundo da alimentação adquirida na cidade, que possui embalagens e outros componentes mais difíceis de serem decompostos, já que a coleta de lixo não é uma realidade nas aldeias. Um aspecto que merece maior investigação no campo da saúde indígena, é a realização de estudos sobre as taxas de morbidade atualmente existentes nas aldeias, onde é crescente o número de enfermidades associadas ao consumo desequilibrado de alimentos produzidos com processamento industrial, reproduzindo o padrão urbano moderno, sendo cada vez mais comuns as denominadas doenças crônicas não transmissíveis (diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias, neoplasias).

26. Por fim, objetivou-se nesta IT realizar a discussão dos problemas que impedem a aquisição de alimentação escolar saudável conforme os hábitos alimentares locais. Os encaminhamentos apontados ao longo do texto visam a garantia do direito à alimentação escolar, com a utilização de gêneros da produção familiar indígena, atualmente comprometida por conta da legislação que trata da aquisição incompatível com outros atos legais existentes na administração pública brasileira, tanto do ponto de vista do direito à educação diferenciada e intercultural, como do ponto de vista das políticas que propiciem de forma sustentada e continuada condições para que os povos indígenas consigam acessar o mercado formal, inclusive o de compras públicas, de forma que tenha uma inserção de acordo com seus direitos, suas decisões e as especificidades garantidas pela legislação vigente.



Documento assinado eletronicamente por **NIKOLAS RAPHAEL GIL ALCON MENDES, Indigenista Especializado(a)**, em 11/07/2017, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE RAIMUNDO FERREIRA RAMOS, Coordenador(a) Substituto**, em 11/07/2017, às 18:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: http://sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0269135** e o código CRC **1A599678**.

Referência: Processo nº 08620.011576/2017-63

SEI nº 0269135