

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E
AS RELAÇÕES COM GRUPOS ÉTNICOS E IDENTITÁRIOS NO CAMPO:
NEGOCIAÇÕES E CONFLITOS NA FORMAÇÃO DE SISTEMAS
AGROALIMENTARES LOCAIS¹**

Alexandra Filipak²

Sany Spínola Aleixo³

Resumo: Esse texto pretende apresentar algumas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do governo brasileiro a partir do enfoque da relação destas com os grupos identitários e étnicos localizados no campo e relacionados com a agricultura. Discute a influência que tais grupos exercem nos desenhos atuais das políticas de segurança alimentar e nutricional e de agricultura familiar a partir da autoafirmação de suas identidades como valorização da diferença, no tensionamento desse processo. Analisa que são as negociações e conflitos em torno de identidades que caracterizam mudanças significativas no acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais de grupos sociais. Por fim aspectos das políticas públicas se integram e são acessadas ou não pelos diferentes grupos identitários e passam a criar os chamados Sistemas Agroalimentares Locais, considerando os territórios rurais, numa ideia de estímulo ao desenvolvimento local. Mas esse acesso passa necessariamente pelos conflitos e negociações dos diferentes grupos a partir de interesses e configurações locais.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Identidades. Sistemas Agroalimentares Locais.

Abstract: This paper aims to present some policies of food and nutritional security of the Brazilian government from the viewpoint of the relationship with these groups and ethnic identity and located in the field related to agriculture. Discusses the influence that such groups are present in the drawings of policies for food security and nutrition and family farms from the self-assertion of their identity as valuing differences, the tension of this process. Analyzes that are negotiations and conflicts around the identities of significant changes in access to social, economic and cultural rights of social groups. Finally aspects of public policy are involved and are accessed or not by different identity groups and begin to create so-called Local Agrifood Systems, considering the rural areas, an idea to stimulate local development. But this access is necessarily the conflicts and negotiations of different groups and interests from local settings.

Key-words: Public Policies. Food and Nutrition Security. Identities. Local Agrifood Systems.

¹ Texto elaborado a partir de pesquisas realizadas no âmbito do Doutorado em Ciências Sociais da UNESP – Marília, de Consultoria realizadas nos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Grupo de Pesquisa do CNPQ – Segurança Alimentar e Ações Institucionais – UNESP Jaboticabal, SP.

² Professora do Instituto Federal de São Paulo. Doutoranda em Ciências Sociais pela UNESP – Marília, SP.

³ Doutora em Zootecnia pela UNESP – Jaboticabal, SP. Consultora do Ministério da Agricultura. Professora da UNIRP – São José do Rio Preto, SP.

1. Introdução:

As políticas públicas atuais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil vêm se orientando a partir das práticas de articulação e integração de diferentes políticas e organismos institucionais, desafio colocado para as intervenções públicas tendo em vista a necessidade de resultados mais eficientes de tais ações. O Programa Territórios da Cidadania é um exemplo de iniciativa de articulação de diferentes ações públicas em diálogo com as realidades sociais, econômicas e culturais locais. As políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e da Agricultura Familiar se articulam com os conceitos de territórios e territorialidades no sentido da busca dessa integração.

As informações e análises aqui apresentadas, portanto, dialogam com o entendimento acerca da necessidade de articulação da execução e gestão da política pública e dos equipamentos públicos com o contexto social, político, cultural no qual os grupos sociais se relacionam, negociam e as acessam ou não, sobretudo porque diferentes atuações e características locais influenciam sua execução gerando diferentes apropriações a partir dos conflitos estabelecidos e negociados.

Levar em conta, nessa perspectiva, a atuação dos diferentes grupos identitários nas realidades locais pode ser o diferencial na execução da política pública, estabelecendo acesso a direitos e novas configurações nas relações entre Estado e sociedade civil, considerando especialmente a premissa de que são os projetos e principalmente a forma de condução dos mesmos, que diferenciam os territórios no desenvolvimento local e regional, assim como são as negociações e conflitos em torno de identidades que estão caracterizando mudanças significativas no acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais de grupos sociais.

É relevante destacar ainda que as políticas públicas de SAN e as voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar dialogam com muita proximidade com as reivindicações dos movimentos sociais contemporâneos, que incluem pautas identitárias e culturais relacionadas com busca de acesso a direitos sociais e econômicos, dentre os quais se destacam os autodenominados Movimento Negro, Quilombola, Indígena, Movimento de Mulheres Rurais, Sem Terra, Pequenos Agricultores, e os ligados à agricultura familiar como um todo.

As políticas, nesse sentido, se integram para atender os diferentes grupos identitários e criar os chamados Sistemas Agroalimentares Locais, considerando os

territórios rurais, numa ideia de estímulo ao desenvolvimento local a partir e em diálogo com a cultura, a participação política, o trabalho, a sustentabilidade.

Esse texto busca fazer uma análise da relação estabelecida entre diferentes grupos identitários com as políticas públicas de SAN, considerando as negociações e conflitos em torno das identidades e o acesso aos direitos culturais, sociais e econômicos, e o desenvolvimento rural na perspectiva dos sistemas agroalimentares locais.

2. Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e suas relações com os grupos sociais identitários:

2.1 Estado e Movimentos Sociais de demandas identitárias relacionadas com o campo brasileiro:

No âmbito das políticas públicas de SAN, podemos destacar algumas ações que se integram e se relacionam diretamente com os grupos identitários locais ligados aos movimentos sociais.

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE do Ministério da Educação - MEC, os Programas de Implantação de Equipamentos Públicos de SAN para abastecimento e distribuição de alimentos do MDS. Essas políticas se articulam diretamente com as Políticas de Desenvolvimento da Agricultura Familiar e possuem uma ligação com a ideia de desenvolvimento local e territorial a partir da Política de Desenvolvimento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

Essas atuações públicas e institucionais atuais são fruto de configurações que vão se construindo ao longo da história na relação entre Estado e sociedade civil, e, numa análise contemporânea podemos ressaltar a relação negociada de grupos sociais identitários com o Estado e suas instituições.

Essa relação inclui a participação dos movimentos sociais na construção dessas redefinições. Novas interpretações e paradigmas referentes às ideias de

desenvolvimento rural, sustentabilidade, participação de grupos sociais, ruralidades, cultura, identidades e poder fazem parte dessa interpretação.

Nos ajuda, portanto, o entendimento de que o Estado brasileiro passa por transformações analíticas que vão desde a revisão da ideia de um Estado separado da sociedade civil, que ora serve a um interesse específico de classe (dominante), ora é considerado, na perspectiva liberal, como um bloco monolítico vazio de atores sociais onde os interesses emanam dele através dos projetos de governo e das políticas sociais (HOFLING, 2001).

É possível discutir que, do ponto de vista das ciências humanas e sociais, as abordagens que vêm se delineando como ferramentas teóricas e metodológicas em torno da dinâmica social atual não têm um paradigma único, mas são entendidas a partir de referenciais teóricos variados. As teorias se redefinem, portanto, pois as próprias configurações da sociedade vão se complexificando e essas ferramentas teóricas e categorias podem produzir abordagens que contemplem as transformações das sociedades atuais, desafio esse colocado pela crítica à ciência moderna, enfim, pela revisão da forma de produção do conhecimento racional-moderno (SANTOS, 2005; MORIN, 2002; HELLER, 2001).

O processo de abertura democrática brasileira, após ditadura militar, no contexto de redemocratização possibilitou o ressurgimento de movimentos sociais que pautam na agenda pública demandas por direitos, tanto na perspectiva dos direitos clássicos como terra, trabalho, saúde, entre outros, como na dos direitos que extrapolam a polaridade das classes sociais tais como reivindicações não materiais, questões ligadas à cultura e o modo de produção simbólica da vida, demandas identitárias, debates em torno das formas de vida política. Esses movimentos sociais e organizações da sociedade civil são sujeitos, portanto, das alterações das agendas públicas e das intervenções estatais caracterizadas em fins do século XX e início do XXI. São chamados, por alguns pesquisadores, de novos movimentos sociais (GOHN, 1997; DOIMO, 1995) ou de movimentos sociais contemporâneos que se autodefinem, compõem suas práticas políticas e discursivas, sua(s) identidade(s), suas metas e demandas, seus projetos determinadas pelas transformações econômicas, políticas, culturais, geográficas vividas na sociedade atual (MONTIEL, 2003; CASTELLS, 1999; SANTOS, 2002).

Os movimentos que surgem a partir de questões identitárias recolocam a visão da diferença na perspectiva ocidental a qual as definiu como outro inferior

(MONTERO, 1997). A noção de identidade tratada e autodefinida pelos grupos sociais reafirma as diferenças culturais, étnicas, num campo de disputas e redefine as relações que se dão na política e no âmbito dos direitos.

As reivindicações pelas políticas públicas, nessa análise, representam espaços de interações sociais e simbólicas e de relações de agenciamento e negociações nos grupos sociais, entre eles, e com o Estado.

Em texto que discute os conflitos etnonacionalistas no sul da Ásia, Tambiah (1997) analisa o confronto e a dialética entre os projetos de formação dos Estados Nacionais e as pretensões do etnonacionalismo. Questiona as teorias que afirmam que a formação do Estado Nação é uma etapa imposta historicamente como alicerce da modernização e do desenvolvimento econômico e trata do erro de interpretação quando se afirma que é um obstáculo ao desenvolvimento a não concretização dos Estados Nação. A resistência ativa dos setores sociais, e os processos de globalização trazem aos Estados outros elementos de atuação e configuração. Os Estados, em diferentes realidades e com diferentes características, na contemporaneidade, passam de autoridade política central na fase de construção da nação e de crescimento econômico para atuar como um juiz arbitrando diferenças e contribuindo para que culturas regionais promovam seus interesses e identidades (TAMBIAH, 1997).

Numa outra análise, Hall (2006) trata das crises das identidades e do Estado Nação no mundo contemporâneo. Afirma, nesse sentido, que há um convívio do declínio das identidades nacionais ao mesmo tempo em que identidades locais são reforçadas por resistência a aspectos da globalização. O mundo contemporâneo, atravessados pela globalização produz nas identificações globais e novas identificações locais. (HALL, 2006)

É nesse contexto social e a partir dessas demarcações teórico-metodológicas que podemos analisar aspectos das relações de negociação e conflito vividos entre diferentes grupos sociais ligados ao campo no Brasil. Negociações entre os próprios grupos e deles com o Estado. Nessa perspectiva que é possível situar as políticas sociais para a agricultura familiar que aparecem no cenário público a partir dos anos 90, incluindo as políticas de crédito rural, de educação do campo, de reconhecimento identitário e cultural de povos tradicionais em torno da etnia (CASTELLS, 1999), de geração de trabalho e renda, de gênero, entre outras considerando as suas diferenças, multiplicidades, e complexidades como expressões do mundo rural.

Em termos de políticas públicas para o meio rural, é possível dizer, nesse contexto, que as/os agricultoras/es rurais colocaram-se como sujeitos do desenvolvimento rural brasileiro, considerando que esse processo de participação política e agenciamento de interesses enfrentam as barreiras e desafios e conflitos já estudados na implantação dessas políticas (SCHENEIDER, et al., 2011). Novos atores sociais (re)surgem nesse processo da construção de ruralidade(s) contemporâneas (SCHNEIDER & GAZOLLA, 2011).

As ações dos movimentos sociais, assim, influenciam a agenda pública para as políticas caracterizada pela permanente negociação de diferentes autoafirmações identitárias e reivindicações dos distintos grupos de interesses do campo no Brasil. O Estado para além do receptor de demanda social passa a ser o agenciador de diferentes grupos e visões, ensaiando uma possibilidade remota de transição para uma política de pluralismo étnico (TAMBIAH, 1997) ou um Estado de políticas multiculturais, aquele que articula as identidades e as etnicidades a partir das noções de afirmação e direitos (MONTIEL, 2009).

As políticas públicas de SAN citadas buscam se relacionar com as reivindicações de Quilombolas, de Grupos Indígenas, Grupos de Mulheres Rurais, Assentados de Reforma Agrária, Pescadores Artesanais, Agricultores Familiares, que se diferenciam em diferentes regiões do país e negociam o acesso a essas políticas vinculados à sua forma de organização e pautas que passam pela autoafirmação identitária.

Nessa perspectiva, os grupos a que se refere esse texto reivindicam suas identidades na relação com outros grupos e com o Estado. Essa perspectiva relacional da identidade é tratada por Barth (2000) quando discute os grupos étnicos e seus processos de definições.

Os grupos indígenas, quilombolas e de agricultores familiares, atravessados pela questão de gênero ou não, nessa perspectiva teórica, que apresentam marcadores regionais fortes, são os grupos étnicos que assumem as diferentes, plurais e negociadas identidades presentes no campo brasileiro e que reivindicam do Estado, na atualidade, o reconhecimento do território que ocupam e de um *status* étnico distinto, de acordo com determinados preceitos constitucionais. Juntamente com as reivindicações identitárias, os direitos sociais, civis e econômicos estão presentes, dando destaque para os acessos à saúde, educação com marcador identitário (indígena - bilíngue, do campo - camponesa,

quilombola – valorização afrodescendente), moradia, terra e em especial para as oportunidades de inclusão produtiva e geração de trabalho e renda.

Mas de fato são as diferentes formas de organização e de relacionamentos estabelecidos nas fronteiras existentes que demarcam o acesso às políticas públicas demandadas pelos grupos identitários. Essa variação será discutida, de forma geral, nas análises de alguns casos de implantação de políticas de SAN a partir da relação entre Estado e alguns grupos identitários.

2.2 O discurso da Segurança Alimentar atual:

São vários os trabalhos que discutem e avaliam as condições de segurança alimentar, bem como ações públicas dirigidas a grupos populacionais específicos e grupos identitários no Brasil (MALUF, 2006; PADUA & BOOG, 2006; SABOURIN, 2007), no entanto, a ponderação de tais políticas em alguns espaços ainda não tem a atenção merecida.

Para o Estado a política de segurança alimentar e nutricional – SAN, está incorporada no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, constituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição deste sistema, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

No artigo segundo da presente lei, é colocado que “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”. Essa afirmação é corroborada pelo artigo terceiro, que, ao referir-se à segurança alimentar e nutricional, estabelece ainda que a mesma “consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam, ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

Posteriormente, a essa proposta inicial foram agregados outros programas complementares, como implantação de restaurantes populares em grandes centros, bancos de alimentos, construção de cisternas para o fornecimento da água de bebida e ações de fortalecimento a agricultura familiar, a exemplo, o armazenamento de água para a produção de alimentos para o autoconsumo, mas principalmente com a compra direta pelo governo junto aos agricultores.

Foi um conjunto de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, participantes do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, que defenderam que o combate à fome se consolidasse sobre a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que articulasse diferentes políticas públicas com o objetivo da garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada para todos os habitantes do território nacional, considerando suas particularidades culturais (VALENTE, 2005).

Durante os três primeiros anos do governo do Presidente Lula, os debates acerca da segurança alimentar tiveram intensa repercussão e, somente durante os anos de 2004 e 2005, foi sendo estabelecido que o programa Fome Zero seria apenas uma estratégia do Governo Federal para assegurar pontualmente o direito a alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso a alimentos e que tal ação se inseria na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (VALENTE, 2005).

A política de segurança alimentar passa a incorporar, então, as dimensões da produção de alimentos, em especial da agricultura familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, do abastecimento - incluindo a água - da geração de emprego e da redistribuição de renda, da biodiversidade, da promoção da saúde e da nutrição, da segurança dos alimentos, da educação alimentar, da promoção da alimentação saudável e da produção do conhecimento, com o objetivo de promover a realização do Direito Humano a Alimentação Adequada.

Essa política articula ações de inclusão produtiva, acesso a crédito rural, incentivo à produção de alimentos e comércio justo. Pautas reivindicadas pelos grupos étnicos e identitários, sobretudo na primeira década dos anos 2000.

A estratégia de promoção da segurança alimentar, adotada pelo Brasil, contemplou, portanto, a coordenação de políticas públicas e programas relacionados à segurança alimentar e nutricional seguindo duas linhas de ação que dizem respeito à garantia do acesso à saúde e alimentação adequada para os segmentos mais

desfavorecidos da população e à inclusão destes grupos em atividades produtivas e econômicas, no sentido de implementar programas que estimulem e consolidem economias locais no auxílio à redução da pobreza. Aqui se encontram os grupos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, assentados e mulheres camponesas.

Entre as ações que poderiam ser implementadas pelo Estado, os mercados públicos e institucionais de produtos alimentares para os hospitais, os restaurantes e a merenda das escolas mostraram-se como uma experiência central e, foi neste sentido que o governo federal programou uma ação no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar, ou seja, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA e, posteriormente o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

2.2.1 Programa Nacional de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE:

O Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, foi criado pelo então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome (MESA), com o objetivo de incentivar a agricultura familiar por meio da compra da produção de pequenos agricultores. O produto comprado poderia então ser distribuído a pessoas em situação de insegurança alimentar ou utilizado na formação de estoques de segurança nacional. Neste caso, o programa sempre teve dois vieses, por um lado, no sentido de garantir a inclusão produtiva e acesso à comercialização de grupos ligados à agricultura familiar e, por outro, de oferecer e proporcionar a populações em situação de vulnerabilidade social, uma possibilidade de acesso a alimentos provenientes da agricultura familiar.

Mattei (2006) afirmou que o PAA, juntamente com o Programa Bolsa Família, consolidou-se como uma iniciativa governamental com o objetivo de estruturar políticas de combate à fome e à pobreza no país, as quais se encontram articuladas às demais ações do Programa Fome Zero. Para Turpin (2009), a instituição do PAA representou a criação de um mecanismo inovador de incentivo direto à agricultura familiar, produtores assentados da reforma agrária e pequenas agroindústrias, por meio da compra de sua produção.

Inserido no contexto das políticas estruturantes do Programa Fome Zero, seu objetivo central inicial foi, portanto, possibilitar a venda, para a administração pública,

de produtos agropecuários oriundos de agricultores familiares que se enquadrassem nos grupos então denominados A ao D do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP. Incluiu também os assentados da reforma agrária, os agroextrativistas, os quilombolas, as famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados (definidos de acordo com a Portaria MDA nº. 111, de 20/11/2003), comunidades indígenas, pescadores artesanais, aquicultores familiares e produtores familiares em condições especiais.

Com relação ao mercado local, Mattei (2006), ao analisar o estado de Santa Catarina, observou que o programa gerou uma expectativa muito favorável, considerando-se que muitos produtos típicos das unidades familiares de produção passam a ter a oportunidade de serem distribuídos localmente, o que pode contribuir para elevar a renda familiar. Segundo Baccarin (2009), ao permitir esse canal alternativo de venda, o PAA vem servindo em algumas regiões, também como balizador de preços oferecidos por atacadistas e comerciantes a produtos da agricultura familiar.

Delgado et al (2005) também constataram o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade da produção para o auto-consumo, fatores que extrapolam para o comércio local. Existem ainda registros da estruturação de produtores para o abastecimento de outras praças, além daquela em que a produção está sendo apoiada pelo PAA. Neste sentido, o programa gera uma capacidade de organização aos agricultores, bem como a possibilidade de contribuição para a consolidação de sistemas agroalimentares locais.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE que é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), tem reconhecimento na área de alimentação escolar como um dos maiores programas do mundo. Foi criado na década de 50, mas somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que o direito à alimentação na escola foi estendido para toda educação básica pública. Consiste em normatizar, estabelecer diretrizes para a alimentação escolar e garante a transferência de recursos do governo federal aos Estados, Distrito Federal e aos municípios para a aquisição de alimentos destinados à alimentação escolar que devem aplicá-los somente na aquisição de gêneros alimentícios, instituir um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), prestar contas do uso dos recursos e cumprir as normas de aplicação dos recursos estabelecidas pelo FNDE.

O PNAE é normatizado pela Lei 11947/2009 que regulamenta suas ações, incluindo pautas reivindicadas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil relacionados com o meio rural e a agricultura familiar, como as questões ligadas à produção, geração de renda, educação e segurança alimentar de diferentes grupos identitários.

A Lei 11947/09 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, exerce normatização sobre a ideia fundamental do direito à alimentação adequada. Segundo o Artigo 4º da referida Lei o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (MEC, 2011).

Ao mesmo tempo em que define os objetivos da regulamentação, estabelece normas que contribuam com a busca pelo desenvolvimento rural com foco, sobretudo, nos grupos étnicos e identitários de maior abrangência de suas categorias de diferenciação. O Artigo 14, dessa forma, determina que do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (MEC, 2011)

A política de alimentação escolar, portanto, pode ser considerada como uma política contemporânea, vinculada à ideia de segurança alimentar e desenvolvimento rural envolvendo mercado institucional e educação, com características de gestão social participativa nos desenhos e propostas democráticas atuais. Essa política compreende desde aspectos de segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural e educação alimentar até sua influência no redirecionamento dos fatores produtivos na agricultura familiar (LEITE, 2001) considerando os aspectos educativos e culturais implícitos frente à perspectiva de segurança alimentar sustentável, desenvolvimento rural e fortalecimento da democracia.

Nesse patamar é que essa política pública se relaciona com os grupos identitários como os assentados rurais, os quilombolas, indígenas e outros, discutindo

entre políticas públicas e direitos, os desenhos das desigualdades no campo e o debate em torno das possibilidades de desenvolvimento rural. (CARTER, 2010)

2.3. Territórios e Sistemas Agroalimentares Locais:

As políticas de SAN se relacionam com a ideia de que é possível integrar ações de segurança alimentar com inclusão produtiva e desenvolvimento local. Essa perspectiva está presente nos diferentes aspectos reivindicatórios dos grupos étnicos e identitários ligados à agricultura. As políticas são apropriadas de diferentes formas e a partir de interesses acionados pelas diferentes categorias nas relações com o Estado.

Assim discutindo a compreensão, os desenhos e a configuração da agricultura familiar a partir de seus diferentes grupos e sua relação com as políticas públicas, Silva & Marques (2009), em texto que discute a democratização relacionada com as políticas públicas e desenvolvimento rural, afirmam que a discussão em torno das políticas públicas pode ser abordada a partir do debate sobre a participação social e a descoberta do local como ambiente privilegiado para a democratização, citando as políticas iniciais voltadas para a agricultura familiar na década de 90.

Se o local é espaço privilegiado para a democratização e participação, para o desenvolvimento rural e a garantia dos direitos, sobretudo os ligados à alimentação adequada, há um pressuposto de entendimento da necessidade de se promover o fortalecimento de sistemas locais de segurança alimentar. Os mercados institucionais, assim como as ações públicas em torno do abastecimento e comercialização de alimentos saudáveis, oriundos da agricultura familiar podem fomentar circuitos locais de produção, abastecimento e distribuição de alimentos fortalecendo os chamados Sistemas Agroalimentares Locais.

Nas ações públicas de segurança alimentar destacadas está implícito a necessidade da organização de Sistemas Agroalimentares Locais compreendidos como a organização da produção de alimentos e serviços associados por suas características e seu funcionamento a um território específico. São valorizados, nessa perspectiva, o meio-ambiente, os produtos, os sujeitos e sua cultura, seu saber-fazer, seus comportamentos alimentares, suas redes de relações que produzem, num território, uma organização agroalimentar que se vincula com a ideia de emancipação econômica, social e cultural dos grupos sociais da agricultura familiar e de segurança alimentar (MUCHNICK, 2006).

Essa é uma abordagem que se propõe a entender as relações entre atividades agroalimentares constituídas territorialmente. Dessa forma, de acordo com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN, Sistemas Públicos Agroalimentares Locais são sistemas que se utilizam de instrumentos de políticas públicas intersetoriais para promover a produção da agricultura familiar e o acesso à alimentação por parte das famílias vulnerabilizadas, de forma a aproximar diferentes atores e territorializar circuitos locais de produção, abastecimento e consumo na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e da soberania alimentar e de inclusão produtiva.

Nessa linha de raciocínio, esse conceito, numa visão sistêmica, vincula as atividades da agricultura a territórios específicos e busca integrar elementos relacionados ao ambiente, à organização das sociedades rurais, à qualidade dos alimentos, à historicidade e às culturas locais, às identidades reivindicadas, etc. A preocupação de investigar as inter-relações existentes entre o desenvolvimento agroalimentar local e as dinâmicas territoriais deu amplitude ao conceito de Sistemas Agroalimentares Locais, que está diretamente relacionado com o sistema de produção alimentar local, onde o território se converte em um ator histórico e social importante (REQUIER-DESJARDINS, 2002; BOUCHER *et al.*, 2000 apud MALAFAIA & BARCELLOS, 2007).

A relação dos grupos sociais com as propostas das políticas públicas vem compor desenhos de construção desses circuitos locais de produção, abastecimento e consumo, os chamados sistemas agroalimentares locais. Os equipamentos públicos criados nessa perspectiva como Unidades de Abastecimento de Produtos da Agricultura Familiar, Cozinhas Comunitárias, Feiras Locais, são espaços físicos estruturados e equipados com a finalidade de auxiliar a distribuição de alimentos oriundos da agricultura familiar no município, na região, no território, especialmente aqueles adquiridos pelos mercados institucionais – PAA, PNAE. Sua atuação está no apoio à comercialização da produção de alimentos da agricultura familiar nos mercados locais e regionais, visando o desenvolvimento de projetos de inclusão social e produtiva contribuindo com o fortalecimento dos Sistemas Agroalimentares Locais. São instrumentos com função territorial organizativa, com características e potencialidades de se tornarem unidades educativas, de experiência e de referência nos circuitos locais de produção e nos sistemas agroalimentares locais.

As políticas de SAN se articulam com os Territórios da Cidadania como estratégia de intervenção de política pública. Os Territórios da Cidadania, dessa forma, se apresentam como possibilidade de organização colegiada em torno de características humanas, sociais, políticas, culturais, econômicas, ambientais e identitárias que compõem a configuração de um território segundo a noção apresentada pelo conceito.

A abordagem territorial se torna, portanto, uma referência para as estratégias de desenvolvimento rural a partir de uma visão integradora da multiplicidade e pluralidade das realidades rurais no Brasil que não se resumem ao campo, ou ao agrícola, mas sim compreendem os diferentes espaços, atores sociais, sistemas socioculturais e ambientais e características locais que influenciam a vida e o trabalho no campo.

Território, assim, é considerado enquanto um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições; e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT, 2005).

Os Territórios da Cidadania enfrentam o problema da pobreza rural identificado em diferentes regiões do Brasil, que tem como características sociais o baixo acesso aos serviços básicos, estagnação da geração de renda, carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitem emancipação econômica de médio prazo. Nesse desenho o Território é caracterizado por compreender um conjunto de municípios com perfil econômico e ambiental e possuir identidades e culturas autodenominadas por seus grupos.

3. Negociações e conflitos relacionais nas apropriações das políticas públicas e formação dos sistemas agroalimentares locais:

A apropriação das políticas de SAN se dá no âmbito local. Várias pesquisas já foram realizadas mostrando aspectos como impactos econômicos e sociais de tais políticas, como o PAA e o PNAE. Muitas afirmam o alcance e viabilidade, assim como os limites como baixo acesso, dificuldades de grupos específicos em integrarem às ideias de inclusão produtiva, acesso a direitos econômicos. Em alguns aspectos, as

pesquisas mostram realidades geograficamente concentradas de acesso às políticas de SAN e agricultura familiar (DELGADO et al., 2005, BACCARIN et al., 2011; TURPIN, 2009, CORÁ & BELIK, 2012, SOUZA, 2012, MÜLLER, 2010, , TRICHES et al., 2011).

A relação das políticas de SAN com os diferentes aspectos reivindicatórios dos grupos étnicos e identitários ligados à agricultura levam à percepção de que as políticas são apropriadas de diferentes formas e a partir de interesses acionados pelas diferentes categorias nas relações com o Estado.

A partir do acesso desses diferentes grupos às políticas, ciclos locais de produção são recriados e geram um conjunto de transformações na ordem do local. Outros grupos que não acessam ou não reivindicam esses acessos demonstram situações de exclusão maiores. Essas diferenças se dão no âmbito das relações estabelecidas entre grupos e Estado.

As relações de grupos indígenas com o Estado e as políticas públicas de SAN no Norte Pioneiro no Paraná se diferenciam das relações da mesma ordem dos Quilombolas na Baixada Ocidental do Maranhão, por exemplo. Assim como assentados de Reforma Agrária negam o acesso a essas políticas também no Norte Pioneiro no Paraná ao mesmo tempo em que mulheres assentadas de Reforma Agrária as acessam no sudoeste do Paraná ou no noroeste de São Paulo.

Os grupos étnicos indígenas no Norte Pioneiro do Paraná acionam sua categoria de diferenciação e reivindicam a participação nas políticas públicas de agricultura familiar e SAN. Porém, segundo Relatório de Consultoria realizado para a FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FILIPAK, 2012) em nível local, há uma inexperiência das políticas locais em torno da inclusão indígena. A visão dos gestores sobre as comunidades indígenas reflete, em uma perspectiva histórica sobre o Território, o distanciamento de ações sociais emancipatórias com diferentes grupos sociais, sobretudo os de reivindicações étnicas como os indígenas, e aponta ainda uma imaturidade das políticas sociais locais nessa perspectiva emancipatória, dialógica e participativa. São recentes as ações locais em torno do trabalho com as diferentes comunidades rurais no sentido do exercício dos direitos dos sujeitos do campo e da inclusão social, econômica e cultural desses povos. Assim ainda sobram resquícios de políticas inclusivas ineficientes ou inexistentes, assim como a visão equivocada sobre as ações reivindicatórias vindas do público alvo da ação pública

institucionalizada que acaba deslegitimando as ações de organização e reivindicação de direitos de tais grupos.

No que se refere ao acesso de comunidades indígenas ao PAA e PNAE, as experiências demonstram que as ações de comercialização dos produtos das comunidades indígenas passaram por dificuldades que vão desde o planejamento da produção até a frequência nas entregas, qualidade dos produtos o que dificulta a participação dessas comunidades nos programas. Talvez a condução local dos programas de mercado institucional, principalmente o PAA, homogeneíze ações para todos os grupos e, dessa forma, exclui os que não se adaptam. A proposta do PAA é justamente ser plural para as diferentes comunidades e características culturais, porém sabe-se da dificuldade das conduções nesse nível de complexidade nesse local. (FILIPAK, 2012)

Esse trabalho exige, por um lado protagonismo das comunidades indígenas e por outro um trabalho vinculado a ações de educação, assistência técnica e apoio social. Mesmo querendo acessar as políticas de inclusão produtiva, as comunidades indígenas acabam acionando direitos de beneficiários dos Programas, mais recebendo alimentos doados para garantia da segurança alimentar do que são incluídas como produtoras desses produtos.

Os grupos de assentamentos de Reforma Agrária, nesse mesmo local, é um grupo potencial e prioritário do fomento à agricultura familiar presente no Território, há uma abertura maior em trabalhar com eles por parte das diferentes instituições locais. Porém ainda são incipientes as ações desenvolvidas. A participação dos assentados nos programas não significa, ainda, o entendimento desse grupo como potencial produtor de alimentos para os circuitos locais.

Um aspecto relevante dessa variação distanciamento-aproximação dos assentados com as instituições públicas, nesse local, sofre influência da própria organização a que pertencem (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST), de uma forma não homogênea, mas significativa para a análise. Ainda há resquícios, no imaginário construído dos assentados da visão acerca do enfrentamento com o Estado que representa, nessa perspectiva ser o inimigo do trabalhador e representante do capitalismo. Isso afasta a possibilidade de fortalecimento das redes de articulações locais no espaço público que pudessem inserir os assentados de uma forma mais concreta e permanente nas políticas públicas locais. O grupo dos Sem Terra, no local,

acionam outras relações de seu interesse que não as políticas de inclusão produtiva e SAN. (FILIPAK, 2012)

Os sistemas agroalimentares locais, nesse caso sofrem influência das relações estabelecidas entre Estados e grupos identitários e étnicos.

No Maranhão, comunidades Quilombolas da Baixada Ocidental organizaram seu reconhecimento identitário, negociando através dele diferentes políticas públicas incluídas as de SAN e inclusão produtiva através dos mercados institucionais.

Existem nessa região 22 comunidades Quilombolas. O trabalho local em torno das comunidades gira em torno primeiramente da Igualdade Racial, do ponto de vista dos Quilombos e da afrodescendência. O trabalho da certificação e reconhecimento dessas comunidades como remanescentes de Quilombos foi uma ação negociada das políticas locais com os grupos étnicos com intuito de garantir a essas comunidades trabalhos e políticas públicas que dialogassem com sua história, suas necessidades e suas identidades. (FILIPAK, 2012)

O trabalho das políticas locais foi, portanto, dar um salto de qualidade a partir do trabalho político já feito pelos movimentos sociais de autorreconhecimento. Foi promover a inserção dessas comunidades na rede das políticas públicas para a promoção da igualdade racial, entre elas as da inserção produtiva. Atualmente são 8 comunidades certificadas e as outras 2 em processo de certificação, além de uma rede de apoio a essas comunidades sendo desenvolvida. Dessa forma o poder público local exerce seu papel de mediador das políticas públicas numa relação direta com o acionamento das categorias de diferenciação de tais grupos. (FILIPAK, 2012)

As comunidades quilombolas são grupos potenciais para produção de alimentos da agricultura familiar e nessa realidade, a partir da articulação das diferentes políticas e da capacidade organizativa e reivindicatória desses grupos através dos movimentos sociais, as potencialidades se amplificam.

Dessa forma, as comunidades Quilombolas apresentam-se com uma possibilidade maior de se inserirem produtivamente como agricultores familiares em consonância com as redes locais de políticas de SAN e de Igualdade Racial. Nessa perspectiva se desenha uma formação de Sistema Agroalimentar Local que passa necessariamente pela afirmação das identidades como aspectos reivindicatórios e possibilidade de acesso às políticas públicas.

Ainda no sudoeste do Paraná e no noroeste de São Paulo, grupos identitários de mulheres assentadas de Reforma Agrária acionam e negociam com o Estado suas identidades de assentadas rurais atravessadas pelas questões de gênero, o que multiplica as desigualdades vivenciadas pelas mesmas. Pertencentes aos movimentos sociais Sem Terra e Mulheres Camponesas, buscam através de seu protagonismo e driblando a inexperiência local de gestão das políticas públicas, acessar programas como o PAA e o PNAE com resultados de inclusão econômica bastante efetivos. (FILIPAK, 2012)

4. Considerações Finais

A ideia de construir ações de segurança alimentar junto ao fomento da agricultura familiar aparece no cenário atual compreendendo um contexto de relação entre Estado e sociedade civil, com vistas à garantia de direitos sociais e culturais através das políticas públicas fruto da reivindicação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Pode-se afirmar que, nesse sentido, essas ações de segurança alimentar são estruturadas a partir de experiências sociais de construção democrática que se configuram e alcançam um universo complexo que envolve as recriações dos espaços de participação, dos espaços institucionalizados, como também a relação do trabalho, da produção e distribuição de alimentos no contexto dos direitos e do desenvolvimento local e regional.

Nesse sentido, as Políticas de SAN e equipamentos públicos dialogam com dois setores principais: a segurança alimentar e a agricultura familiar dentro de uma mudança de conceito e entendimento. A agricultura familiar, hoje, sai do patamar de subsistência e passa a ser entendida e tratada como agente de desenvolvimento social, econômico do país. Assim, as ações de inclusão produtiva, a criação de redes produtivas da agricultura familiar e os processos de inclusão no mercado através, entre outros caminhos, das compras públicas e mercados institucionais (PAA e PNAE), assim como um conjunto de outras políticas podem ser entendidas como potencializadoras de desenvolvimento local e regional e parte do esforço da construção das ações de segurança alimentar no país. São ações que recriam a possibilidade de formação de sistemas agrolimentares locais.

A consolidação de sistemas agroalimentares locais depende de como são acionadas as políticas públicas de SAN e agricultura familiar, como são exercidos os

aspectos reivindicatórios e as negociações a partir dos grupos identitários e étnicos aos quais essas políticas se destinam.

Grupos identitários e étnicos com maiores intensidades de organização e maior ênfase no acionamento de suas categorias de autodefinição apresentam possibilidade maior de acesso às políticas públicas reivindicadas, mesmo na relação conflituosa e negociada com o Estado.

Deriva de pesquisas sobre o tema os questionamentos em torno de outras questões não abordadas nos estudos já realizados que os instrumentos das Ciências Sociais podem nos ajudar a compreender, considerando que é preciso analisar os processos sociais em assentamentos e comunidades rurais em suas múltiplas facetas. Esse caso pede estudos desse movimento da sociedade para além dos que já foram realizados. A política pública pode ser estudada também considerando o movimento das relações estabelecidas no espaço público brasileiro, relacionadas à participação de sujeitos coletivos contemporâneos, suas reivindicações e necessidades, assim como dos sujeitos participantes da gestão social das políticas, ou ainda da complexidade das relações estabelecidas, limites, dificuldades e conflitos e agenciamentos na realidade social.

5. Referências Bibliográficas:

BACCARIN, José Giacomo et al. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: alcance e dificuldades para a implantação do artigo 14 da Lei 11947/2009 no Estado de São Paulo. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: SOBER, 2011a.

_____. Alimentação Escolar e Assentamentos Rurais: uma análise dos limites e das possibilidades de implantação do artigo 14 da Lei 11947/2009 no Estado de São Paulo. In: Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais, V, 2011, Campinas. **Anais...** Campinas: FEAGRI, 2011b.

BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. IN: **O Guru, o iniciador e outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

CARTER, Miguel. Desigualdade Social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: CARTER, Miguel (org). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora da UNESP, 2010.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. v.2. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CORÁ, Maria Amélia Jundurian; BELIK, Walter. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

DELGADO, G.D; CONCEIÇÃO, J.C.P.R, OLIVEIRA, J.J; **Avaliação do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília, IPEA, 2005.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. São Paulo: Relume-Dumara, 1995.

FILIPAK, Alexandra. **Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar em Municípios do Território da Cidadania**. Brasília, 2012. Relatório de Consultoria para FAO – Food and Agriculture Organization of the United States

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HALL, Stuart. **Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. Porto Alegre: DP&A Editora, 2006.

HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, V.21, n. 55, p. 30-41, Campinas, Nov/2001. Disponível em www.scielo.br

LEITE, Sergio Pereira (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

MALAFAIA, G. C. & BARCELLOS, J. O. J. B. Sistemas Agroalimentares Locais e a Visão Baseada em Recursos: construindo vantagens competitivas para a carne bovina gaúcha. **Revista de Economia e Agronegócio**, v.5, n.1, 2007

MALUF, R. S.; MENEZES, F. A. F. **Caderno de Segurança Alimentar, 2006**. Disponível em: <www.dhnet.org.br>.

MATTEI, L. Estudos de impactos do PAA em municípios selecionados de Santa Catarina. **Relatório de pesquisa para convênio FAO-FUBRA/UNB**. Florianópolis (SC), abril de 2006, 87 p.

MDA/SDT. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília, DF: MDA, 2012

MONTERO, Paula. Globalização, identidade e diferença. **Novos Estudos/CEBRAP**, nº 49, Nov/1997.

MONTIEL, Edgar. A nova ordem simbólica: a diversidade cultural na era da globalização. In: SIDEKUN, Antônio (org.). **Alteridade e Multiculturalismo**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2003.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

MUCHNIK, J. Sistemas agroalimentarios localizados: evolución del concepto y diversidad de situaciones. **Anais...** Espanha: Red Sial, 2006.

MULLER, Ana Luiza. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, 2010. Relatório de Consultoria.

PADUA, J. G.; BOOG, M. C. F. Avaliação da inserção do nutricionista na Rede Básica de Saúde dos municípios da Região Metropolitana de Campinas. **Revista de Nutrição [online]**. 2006, vol.19, n.4, pp. 413-424.

SABOURIN, Eric. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**. [online]. 2007, vol.22, n.3, pp. 715-751.

SANTOS, Boaventura Souza. **Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio; GAZOLLA, Marcio. (orgs). **Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Democratização e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOUZA, Liliane Batista Barbosa de. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua experiência no fornecimento para o PNAE. In: CORÁ, Maria Amélia Jundurian; BELIK, Walter. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

TAMBIAH, Satanley J. Conflito etnonacionalista e violência coletiva no Sul da Ásia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 5-24, 1997.

TRICHES, Rosane Márcia; FROEHLICH, Elisangela; SCHNEIDER, Sergio. Relações de Produção e Consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: SCHNEIDER, Sérgio; GAZOLLA, Marcio. (orgs). **Os atores do Desenvolvimento Rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.16, n.2, pp 20-42, 2009.

VALENTE, F. L. S. **Fome Zero, Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada**. In: Direitos Humanos no Brasil 2005 – Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2005. 262p.