

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E COMUNIDADES
QUILOMBOLAS: REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
SEGURANÇA ALIMENTAR A PARTIR DAS CATEGORIAS
RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO**

HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND COMMUNITIES OF REMAINING
QUILOMBO: REFLECTIONS ON PUBLIC POLICIES FOR FOOD SECURITY FROM
CATEGORIES RECOGNITION AND REDISTRIBUTION

João Vitor Martins Lemes¹

Maria Goretti Dal Bosco²

RESUMO: O presente estudo pretende refletir sobre a dinâmica do acesso ao direito à alimentação adequada nas Comunidades Remanescentes de Quilombo, a partir das políticas públicas governamentais de segurança alimentar, enquanto mecanismos de solução do problema da fome e na perspectiva do reconhecimento da identidade dessas comunidades através dos hábitos de produção e alimentação, conforme as categoria reconhecimento e redistribuição. Ademais, com base na relação peculiar com a terra apresentada por esses grupos, almeja-se compreender a importância de as políticas públicas alimentares considerarem o fator territorialidade na elaboração e desenvolvimento das ações voltadas a combater a insegurança alimentar dos remanescentes de quilombo e das comunidades tradicionais como um todo.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agroalimentar; Comunidades Quilombolas; Reconhecimento; Redistribuição.

ABSTRACT: This study aims to reflect about the dynamics of access to right to adequate food in the Remaining Quilombo Communities from the governmental policies of food security, as mechanisms for solving the problem of hunger and the prospect of recognition of the identity of these communities through habits production and supply, according categories recognition and redistribution. Moreover, based on the special relationship with the land presented by these groups, aims to understand the importance of public policies consider the

¹Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Contato: martins.joaovitor@yahoo.com.br

²Professora Adjunta na Universidade Federal de Goiás. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Contato: gorettdalbosco@uol.com.br.

factor territoriality in the preparation and development of actions to combat food insecurity of the remaining Quilombo communities and traditional communities as a whole.

KEY WORDS: Right Agrifood; Quilombo Communities; Recognition; Redistribution.

INTRODUÇÃO

Ao direito humano à alimentação adequada vem sendo atribuído o *status* de direito social-fundamental, sobremaneira nas últimas décadas, em decorrência do advento do paradigma constitucional do Estado Social, que consagrou a vocação de assegurar os direitos de liberdade e igualdade. Essa garantia se justifica em razão de ser essencial para a manutenção da saúde e, conseqüentemente, da vida, o acesso a alimentação em quantidade e qualidade adequadas. Assim, no sentido do bem estar social típico do paradigma constitucional supramencionado, cabe ao Estado cumprir o papel de provedor do direito a alimentação a todas as pessoas, nos moldes dos Tratados e Convenções Internacionais.

Ocorre que, para além de proporcionar que todos tenham acesso à alimentação suficiente em quantidade e qualidade, alguns Estados, em função de suas peculiaridades relacionadas à diversidade marcante em sua população, como é o caso do Brasil, devem zelar para que as especificidades culturais alimentares de certos grupos sejam preservadas nesse processo. Não basta, dessa maneira, garantir o acesso a alimentação em qualidade e quantidade suficiente, mas esta deve ser de acordo com a cultura alimentar do determinado grupo.

Dessa forma, o presente artigo pretende refletir sobre a situação alimentar das Comunidades Remanescentes de Quilombo (CRQ's), grupo formador da sociedade brasileira com raízes históricas no período escravista, com identidade comunitária fundada nas tradições e saberes repassados pelos seus antepassados, como forma de expressão de sua resistência frente às desigualdades advindas da escravidão e da sua origem étnica.

Para tanto, realizou-se levantamento de caráter nacional das políticas públicas de segurança alimentar específicas para os quilombolas, no âmbito dos Programas: Brasil Quilombola e Bolsa Família, e na Chamada Nutricional Quilombola realizada em 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de modo a diagnosticar se essas políticas consideram as características específicas dessas comunidades ou são as mesmas articuladas para os demais setores da sociedade. Esses dados foram analisados das categorias reconhecimento e redistribuição, de forma a perceber se tais políticas reconhecem a

identidade alimentar das CRQ's ou, tão-somente, atuam no sentido de distribuir alimentos para essas, numa perspectiva assimilacionista.

Objetivando estabelecer um caráter linear e coeso às reflexões aqui propostas, o texto está estruturado em três partes: inicialmente, se tratará do direito a alimentação nas comunidades remanescentes de quilombo, destacando a importância das políticas alimentares para esses grupos acontecerem conforme os critérios de identidade e territorialidade. Na segunda parte, dialogar-se-á com as teorias propostas para definir reconhecimento e redistribuição e a relação entre estes, para, na última parte, possibilitar a análise das políticas brasileiras e refletir sobre a adequação destas, de modo a saber se consideram o reconhecimento das identidades na sua criação e implantação.

I - DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PARA AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOBO: RELAÇÕES ENTRE IDENTIDADE E TERRITORIALIDADE

A alimentação, assim como outros direitos sociais, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e dos documentos decorrentes desta está consagrada como direito de todos os seres humanos, justificando-se “pelo simples fato de terem nascido e fazerem parte da espécie humana, na condição de sujeitos de direitos e sujeitos com direito a uma vida digna” (CONTI, 2007). Essa posição se manifesta em consonância com o paradigma constitucional que surge na preocupação do Estado em promover os direitos de liberdade e igualdade, traduzidos nos direitos sociais, com início nas Constituições Mexicana de 1917 e Alemã de Weimar de 1919, se consolidando no pós Segunda Guerra, na forma do Estado Social.

Dessa forma, o direito à alimentação adequada passa a ser consignado como fundamental nos documentos internacionais de defesa e promoção dos direitos humanos, conforme se pode visualizar na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigos XXII e XXV)³; no Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966

³O artigo XXII da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. Complementando, o artigo XXV afirma que “Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

(artigo 11)⁴ e no Comentário Geral n.º. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1999 (Parágrafo 6)⁵.

Do mesmo modo, no plano interno, o Brasil vem propugnando, através da ratificação desses documentos internacionais e da inserção do tema, tanto a nível constitucional quanto infraconstitucional, pela defesa e promoção do Direito à alimentação adequada como Direito Humano. Pode-se visualizar essa intenção em inúmeros dispositivos da Carta Constitucional de 1988⁶, na criação da Lei de Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional⁷, além das diversas iniciativas de criação de órgãos, projetos e programas que visam a reversão da situação de insegurança alimentar de grande parcela da população, a saber: o Projeto de Renda Mínima do Senador Eduardo Suplicy (2005) que objetiva garantir renda básica a todas as pessoas carentes; a instalação da Comissão Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, vinculada ao Ministério da Justiça (2006), com a finalidade de monitorar os casos de violação do direito humano à alimentação adequada; a inserção da alimentação no rol dos direitos sociais do art. 6º da CF, através da Emenda Constitucional n.º. 64 (2010); e o Programa Fome Zero, criado em 2004, com a função de assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, instrumentalizado, principalmente, pelo Programa Bolsa Família, que será objeto de estudo mais detalhado adiante.

Em que pese esse direito estar amplamente garantido no plano nacional e internacional, a sua efetivação é um caminho que vem sendo percorrido a passos lentos,

⁴O artigo 11 do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe que “Os Estados-partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e para sua família, inclusive alimentação, vestuário, moradia adequados, e uma melhoria contínua das condições de existência”.

⁵O parágrafo 6 do referido comentário coloca: O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.

⁶Podemos perceber a menção à proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada na Constituição de 88 nos artigos: 1º, que afirma serem fundamentos da República Federativa do Brasil “a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o valor do trabalho”; 3º, que dispõe como objetivos da República Federativa do Brasil “uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; 7º, que destaca o direito ao trabalho e emprego que atenda às necessidades básicas, dentre elas a alimentação etc.

⁷A Lei n.º. 11.346 de 15 de setembro de 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito à alimentação adequada. Vale salientar que a referida lei definiu esse direito em seu artigo 2º, como “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”.

comprometendo a situação de segurança alimentar de grande parte da população mundial. E, quando se trata da efetivação deste direito para os povos tradicionais dos países periféricos, dentre os quais estão as comunidades remanescentes de quilombo, a situação que já é grave toma contornos ainda mais preocupantes, dadas as especificidades desses sujeitos enquanto grupos rurais tradicionalmente vinculados a um território. Exiges-se, assim, a adoção/execução de políticas públicas de segurança alimentar de natureza redistributiva e recognoscitiva, no sentido do Estado Democrático de Direito, com seu traço fundamental do reconhecimento de identidades enquanto respeito à diferença, instrumento de garantia da democracia. Cabe, então, para compreender as peculiaridades dos remanescentes de quilombo e propiciar os dados básicos para o debate da políticas públicas alimentares para essas comunidades, discutir a relação identidade-território e a sua importância na adoção destas para estes.

Determinar quem são as Comunidades Remanescentes de Quilombo vem sendo objeto de grande debate entre os estudiosos do tema, pois a amplitude desse conceito gera consequências diretas no acesso a terra e a políticas públicas de garantia de Direitos Sociais para esse grupo. Nem mesmos entre os antropólogos existe consenso sobre essa definição. Assim, ao passo que tem-se definições para essas comunidades atentas à realidade contemporânea, levando em consideração as novas categorias – identidade e auto-atribuição – e a relação peculiar com a terra, ainda persistem definições que reproduzem a concepção colonial do Conselho Ultramarino de 1740, numa lógica conservadora e patrimonialista, tornando-se importante e esclarecer qual o conceito que adotamos na reflexão proposta com esse estudo.

A título de conceituação, para embasar as reflexões as quais este trabalho se propõe, serão considerados os conceitos da Associação Brasileira de Antropologia⁸ e do Decreto 4.887/2003⁹, que traduzem de uma forma mais atual a realidade dos remanescentes de quilombo, utilizando dos elementos antropológicos e sociais desenvolvidos nos últimos tempos, para definir os remanescentes de Quilombo¹⁰ como comunidades negras, mas não

⁸A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) define as Comunidades Quilombolas como “toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo da cultura de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado” (SILVA, 2003).

⁹O artigo segundo do referido decreto considera como remanescentes das comunidades dos quilombos, “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”

¹⁰Ainda sobre o conceito de comunidades quilombolas, o Projeto do Programa Brasil Quilombola, de 2004, coloca que “a característica singular que aproxima a dimensão do quilombo no período colonial às mais recentes formas organizativas dos quilombos contemporâneos está presente nas práticas econômicas desenvolvidas, cujos

necessariamente compostas apenas por negros, rurais ou urbanas, que apresentam profundas raízes históricas, visíveis nas tradições culturais e religiosas, sentimento coletivo e de organização e um forte vínculo com o território ocupado, frisando-se que não necessariamente foram formadas por escravos fugidos ou libertos, vislumbrando um conceito mais amplo e dinâmico, mas que estão intimamente ligadas à ideia de marginalização/exclusão e de resistência.

Essas comunidades, dessa maneira, são caracterizadas pela sua condição de coletividade e definidas pelo “compartilhamento de um território e uma identidade” (MALCHER, 2006).

A identidade¹¹ é o sentimento de pertença que um indivíduo tem com seu grupo – no caso específico dos remanescentes de quilombo, identidade étnica – permitindo que o indivíduo que se sente pertencente a um grupo social possa se afirmar com tal, preservando a sua cultura, seus valores e sua visão de mundo. A identidade é considerada um direito fundamental, dado que é uma garantia a qual, mesmo não estando expressamente na Constituição Federal, decorre diretamente dos princípios por ela adotados, como o Princípio da Dignidade da Pessoa.

No tocante à alimentação e à segurança alimentar, a identidade está relacionada às formas de fazer, viver e criar no espaço da produção de alimentos, maneiras estas que são fruto da memória cultivada tradicionalmente remetendo-se aos rituais e conhecimentos transmitidos pelos antepassados. Há que se destacar, ainda, o consumo específico de certas qualidades de alimentos culturalmente típicos nessas comunidades. A título de exemplo, no Norte é comum o consumo de açaí e peixes, enquanto no Nordeste, as comunidades quilombolas produzem e consomem a mandioca e seus derivados.

No caso das Comunidades Remanescentes de Quilombos, essa identidade se manifesta, com maior força, através da relação com a terra, já que esta não é vista apenas no seu caráter patrimonial. O território constitui um dos mais importantes componentes da identidade desses grupos, uma vez que é justamente a partir da relação que as comunidades mantêm com a terra e a natureza que se constrói a identidade das mesmas, inclusive suas práticas alimentares.

modelos produtivos agrícolas estabelecem uma necessária integração à micro-economia local com vistas à consolidação de um uso comum da terra” (BRASIL, 2004).

¹¹A identidade é conceituada, ainda, como a base para a forma de organização de um grupo sendo a definição da identidade de um grupo étnico uma confluência de fatores tais como: ancestralidade comum, formas de organização política e social, elementos lingüísticos e religiosos (BRASIL, 2004).

Sobre a territorialidade, enquanto modo dos Remanescentes de Quilombo se relacionarem com a terra é importante ressaltar que ela ocorre porque através do território é que se faz possível sua reprodução física e cultural, e a manutenção das suas características específicas. A reprodução física se dá no sentido de prover um meio de sustento aos membros do grupo, relacionada com a produção de alimentos para a subsistência a partir das práticas tradicionais. Por sua vez, a reprodução cultural ocorre na perspectiva de que a terra é fundamental na identificação do grupo étnico, pois este é retrato da maneira de como se relaciona com a terra, fazendo dela um lugar de manifestação e manutenção dos costumes e da sua forma de organização.

Assim, a questão territorial, na sua interface com o direito à alimentação, deve ser encarada sob dois olhares: a territorialidade enquanto fator determinante das políticas de segurança alimentar, e a negação dos direitos territoriais (processos de identificação, demarcação e titulação das terras quilombolas) como potencializador da insegurança alimentar das Comunidades Remanescentes de Quilombo. A primeira vertente é decorrente da relação organizacional com o território, onde não há uma dissociação entre moradia, local de trabalho, de produção etc., e mostra que se torna imprescindível que as políticas de segurança alimentar tenham por base as especificidades socioeconômicas desse grupo.

Por sua vez, a questão do acesso à terra demonstra que as problemáticas relacionadas a titulação comprometem a produção dos alimentos para consumo das CRQ's. Dessa maneira, "comunidades que historicamente tinham acesso à terra para obtenção de recursos necessários à sua subsistência estão tendo dificuldades para retirá-los em decorrência de conflitos pela posse da terra" (MENDES, 2006). Isto se dá porque meios utilizados para a manutenção alimentar dessas comunidades são negados ou inviabilizados através dos conflitos territoriais, afetando diretamente a segurança alimentar destes grupos.

Em apertada síntese, as demandas relacionadas à territorialidade, por falta de acesso a terra ou por ausência de políticas adequadas, geram uma expropriação alimentar no sentido estrito da palavra, pois retira destas comunidades um dos direitos fundamentais para a sua sobrevivência, a alimentação. Daí a necessidade de compreender as políticas públicas de segurança alimentar conforme as especificidades territoriais e identitárias dos remanescentes de quilombo para a garantia do direito à alimentação adequada, o que passa, essencialmente pelo binômio reconhecimento-redistribuição.

II - POLÍTICAS PÚBLICAS E COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOBO: O BINÔMIO RECONHECIMENTO-REDISTRIBUIÇÃO

As políticas públicas de segurança alimentar, assim como aquelas destinadas a outras áreas (educação, saúde, etc.), são conjuntos de programas e ações propostas e desenvolvidas pelos Estados, visando garantir determinado direito social/fundamental para um grupo da sociedade (seja ele social, cultural, étnico ou econômico). Em outras palavras, as políticas públicas são a materialização de direitos assegurados no plano formal e que não se efetivam por si só, necessitando da ação estatal nesse sentido.

A Constituição de 1988, quando reconhece a dívida histórica que o Brasil tem com os descendentes dos escravos por ocasião da situação de violência, marginalização e opressão pela qual passaram e os percebe enquanto grupo formador da sociedade brasileira, assegura uma gama de direitos a essas comunidades, com destaque aos artigos da seção que trata da ordem social, especificamente da cultura¹² e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT¹³.

O processo de redemocratização brasileiro proporcionou a inserção dos movimentos negros e grupos étnicos, como as comunidades remanescentes de quilombos, no cenário político estatal. Essa nova feição do Estado procura garantir a todas as pessoas o exercício da cidadania, independente das desigualdades formais/materiais existentes, através do reconhecimento das mais diversas identidades existentes na sociedade brasileira, característica marcante do constitucionalismo plural¹⁴.

No entanto, para a efetiva promoção de uma sociedade fundada na igualdade e na justiça social são necessárias ações para além do campo do reconhecimento de identidades. A ideia de que somos todos iguais leva à necessidade de se realizar a justiça pela redistribuição,

¹² Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§1º. – O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

§3º. – A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

[...]

V – valorização da diversidade étnica e regional

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

¹³ O Art. 68 do ADCT dispõe: Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos

¹⁴ O Constitucionalismo Plural é uma categoria teórico-epistemológica que visa compreender o fenômeno jurídico-constitucional a partir de enfoques plurais, reconhecendo a diversidade dos contextos sociais brasileiros, o que implica na necessidade de leitura/aplicação constitucional em coerência com os mesmos

nomeadamente em nível econômico. Assim, o reconhecimento é só um dos aspectos a serem levados em conta, pois não se pode perder de vista que as desigualdades se constroem sobre uma base material.

O debate em torno do conceito de reconhecimento remonta ao pensamento de Hegel¹⁵, tendo este sido atualizado e reintroduzido no campo filosófico e da sociologia por Paul Ricoer, Charles Taylor e Axel Honneth, no sentido de que reconhecer não significa simplesmente identificar uma pessoa enquanto sujeito, mas, para além disso, atribuir um valor positivo àquele, conforme a idéia de respeito.

Paul Ricoer agrega ao debate do termo reconhecimento a necessidade de pensar esse conceito através de um olhar amplo, “[...] pois semanticamente pode significar desde a simples identificação até gratidão” (RICOER, 2006). Por sua vez, Taylor inova ao defender sua tese de que a “[...] nossa identidade é formada pelo reconhecimento ou pela falta dele e muitas vezes pelo reconhecimento errôneo por parte dos outros” (TAYLOR: 2009, 25). A falta do reconhecimento ou este de maneira errônea pode causar danos à pessoa a depender da imagem atribuída a ela. Assim, o reconhecimento não deve ser considerado cortesia, mas uma necessidade humana a ser respeitada e provida.

A obra de Honneth é a principal contribuição acerca da significação de reconhecimento. Ele coloca, a partir do diálogo com a obra de Hegel, que é a luta pelo reconhecimento que constitui a gramática e a dinâmica dos conflitos sociais. Coloca ainda que existem formas de reconhecimento: o amor, o direito e a solidariedade. A esfera do amor permite ao indivíduo uma confiança em si mesmo; no campo jurídico, a pessoa individual é reconhecida como autônoma e moralmente imputável, desenvolvendo uma relação de auto-respeito; no espaço da solidariedade, é reconhecida como digna de estima social. Dessas três instâncias de reconhecimento, afirma Honneth que surgem “[...] três maneiras de desrespeito: a violação, a privação de direitos e a degradação, respectivamente” (HONNETH, 2009). E é na resistência a essas formas de não-reconhecimento que se desencadeiam os conflitos sociais.

Já a ideia de redistribuição está centrada na questão de que as desigualdades são construídas sob uma base material, é preciso pensar economicamente em formas de superalás. Quem insere essa questão no debate é Nancy Fraser, filósofa política norte-americana que estabelece suas reflexões a partir da diferença entre lutas por redistribuição e lutas por reconhecimento. As primeiras são as motivadas pela desigualdade de classe social e as últimas pela subordinação de status. Fraser considera que a luta por reconhecimento é uma resposta

¹⁵ O conceito de reconhecimento ganha status filosófico com a passagem sobre a Dialética do Senhor e do Escravo na obra Fenomenologia do Espírito, de Hegel.

genuinamente emancipatória para algumas questões de injustiça social, mas não para todas, e então propõe uma concepção de justiça que integre essas duas dimensões, enquanto para Honneth o conceito de reconhecimento já seja capaz de acomodar as demandas por redistribuição econômica.

Sobre as significações de redistribuição e reconhecimento, Nancy Fraser ensina que, atualmente, os processos de justiça social compreendem duas modalidades: “[...] as demandas redistributivas que buscam uma distribuição mais justa de recursos e bens” (FRASER: 2008, 167) e aquelas que visam “[...] justiça social, demandas que tem sido chamadas de “política do reconhecimento” (FRASER: 2008, 168). Nesse segundo tipo, Fraser acrescenta ainda que o objetivo desta “[...] é contribuir para um mundo amigo da diferença, onde a assimilação à maioria ou às normas culturais dominantes não é mais o preço do igual respeito” (FRASER: 2008, 167).

Depreende-se daí que “[...] somente olhando para as abordagens integrativas que unem redistribuição e reconhecimento podemos encontrar as exigências da justiça como um todo” (FRASER: 2008, 189).

Assim, No caso das comunidades quilombolas, não basta reconhecer sua identidade, mas é necessário pensar nas formas que seja possível distribuir recursos que contemplem a ideia de justiça na sua completude. Não traz resultados, por exemplo, reconhecer que essas comunidades tenham o direito de possuir uma cultura alimentar diferenciada, mas é preciso instrumentalizar maneiras para que possam viver conforme suas especificidades.

III – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

Apresentados o panorama da questão quilombola no País e os pressupostos necessários para que as políticas públicas de segurança alimentar atendam aos critérios de reconhecimento das identidades e culturas e redistribuição, passar-se-á à tarefa de analisar a realidade brasileira.

No tocante às políticas públicas relacionadas ao combate da insegurança alimentar das comunidades quilombolas, todas as ações acontecem no âmbito do programa do Governo Federal Brasil Quilombola, que tem como principal finalidade a coordenação das atividades governamentais voltadas para as Comunidades Remanescentes de Quilombo, através de articulações entre diversos setores do governo e da sociedade civil.

O Programa Brasil Quilombola¹⁶(PBQ) foi lançado em 12 de março de 2004 na Comunidade Kalunga, em Goiás, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado as comunidades quilombolas, através da ação conjunta de diversos órgãos governamentais.

As ações do programa são divididas nos seguintes eixos: Acesso a Terra, que compreende a execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas; Infraestrutura e Qualidade de Vida, no sentido de consolidar mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social; Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, consistente no apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades; e Direitos e Cidadania, efetivado através do fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, estimulando a participação ativa dos representantes quilombolas nos espaços coletivos de controle e participação social.

Em se tratando especificamente das diretrizes relacionadas à segurança alimentar, o Plano de Ação do Programa, de 2004, objetivava garantir à todos condições de acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, através de dois eixos: a) Acesso à alimentação: formular e implementar ações para superação da pobreza e da miséria em atendimento às demandas emergenciais e estruturais do Programa Fome Zero; b) Melhorar as condições socioeconômicas: enfoque em assistência social, ações afirmativas, educação e geração de emprego e renda (BRASIL, 2004). É importante ressaltar que a formulação e execução das políticas de segurança alimentar no âmbito do programa

¹⁶ O Programa Brasil Quilombola reúne ações de 23 Ministérios e Secretarias com status de Ministérios (Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial; Ministério da Cultura; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Casa Civil; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Ministério do Trabalho; Ministério de Minas e Energia; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres), além de empresas públicas e sociedades de economia mista, como o IBGE, Fundação Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás, Eletrobrás, Eletronorte e FURNAS. A coordenação geral é de responsabilidade da SEPPPIR, através da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT), com ações de planejamento, implementação e monitoramento do programa.

ficaram sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR).

Apesar dos esforços envidados no primeiro momento com a finalidade de consolidar uma política de segurança alimentar para as comunidades quilombolas, nos primeiros dois anos do programa poucas ações foram efetivadas com sucesso.

A partir da falta de informação sobre a cultura alimentar desses grupos e com dificuldades de se pensar uma metodologia eficaz para atingir êxito no combate à insegurança alimentar destes, a coordenação executiva do PBQ percebeu a necessidade de realizar uma pesquisa sobre a situação de segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. A partir dessa pesquisa seria possível traçar a situação nutricional, o acesso aos serviços sociais e o perfil socioeconômico das comunidades quilombolas tituladas.

A pesquisa sobre a realidade alimentar das comunidades quilombolas foi batizada de Chamada Nutricional Quilombola¹⁷ e teve caráter pioneiro, já que não se havia realizado uma cartografia do perfil socioeconômico das famílias quilombolas até então.

Os resultados da pesquisa evidenciaram que 11,6% dos quilombolas apresentavam déficit de altura para a idade. Quando a escolaridade era verificada, 13,7% daquelas crianças de mães com menos de quatro anos de estudo estavam desnutridas. Ainda segundo dados da pesquisa, a condição econômica também era determinante. Entre as crianças que viviam em famílias da classe E (57,5% das avaliadas), a desnutrição chegava a 15,6%; e cai para 5,6% no grupo que vivia na classe D, na qual estão 33,4% do total das pesquisadas (BRASIL, 2007).

O relatório executivo da Chamada concluiu que as comunidades quilombolas encontravam-se em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a serviços de água e esgoto. E que, em termos de acesso às políticas públicas de promoção social, 52% se declaram participantes do Bolsa Família. Recomendava-se, assim, ações de aceleração de cobertura dirigidas a essas comunidades (BRASIL, 2007).

Analisando os relatórios da Chamada Nutricional, Monego ponderou que os dados apresentados possibilitavam concluir que as comunidades estavam em situação de insegurança alimentar. “[...] as comunidades quilombolas encontram-se em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a serviços de água e esgoto” (MONEGO: 2010, 38). Afirma também ainda que “[...] esta evidencia permite supor que não há, entre as comunidades quilombolas, garantia do direito humano à alimentação adequada” (MONEGO: 2010, 38).

¹⁷ A chamada nutricional quilombola consistiu num levantamento de dados acerca da situação de segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas.

A partir dos resultados da pesquisa do MDS foram propostas ações mais concretas relacionadas à segurança alimentar no âmbito do Programa Brasil Quilombola. Tais ações estavam contidas no Plano de Ação reformulado do Programa, lançado em 2010. As ações foram agrupadas em quatro eixos: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Bolsa Família; Distribuição de Cestas Básicas e Nova Chamada Nutricional Quilombola.

O Programa de Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar é um importante estímulo à produção agrícola de agricultores familiares, bem como de comunidades tradicionais, como os quilombolas, visando romper a grande dificuldade encontrada por muitos pequenos produtores para escoarem sua produção. Assim, foi realizado um aporte de trinta e dois milhões de reais para aquisição de alimentos provenientes das comunidades quilombolas entre 2008 e 2011.

A universalização do Programa Bolsa Família entre os quilombolas era outra meta da Agenda Social Quilombola, de forma a contribuir para as despesas com educação, saúde e, sobretudo, alimentação, de forma que foi realizado previsto um investimento de cento e sessenta e cinco milhões e duzentos mil reais, com meta de atingir 1.160 municípios entre o período de 2008 e 2011.

Considerando a distribuição de cestas alimentares enquanto ação emergencial para famílias e comunidades em situação de vulnerabilidade do ponto de vista nutricional, foi programada para o período de 2008 a 2011 a entrega de cestas para 33.600 famílias, totalizando mais de cinquenta e sete milhões de reais.

Por fim, como a Chamada Nutricional Quilombola revelou quadros de extrema pobreza e comprometimento do desenvolvimento físico dessa população, se propôs a realização de novas pesquisas, na perspectiva de garantir as condições básicas de nutrição dos quilombolas, com investimento de oitocentos mil reais.

Em julho de 2012, a coordenação do Programa Brasil Quilombola publicou seu último relatório de gestão, contendo dados importantes em reação à segurança alimentar das comunidades quilombolas (BRASIL, 2012).

Em 2012, foram comercializadas aproximadamente 3.553 toneladas de alimentos produzidos por comunidades quilombolas para o Programa de Aquisição de Alimentos. Foram repassados às associações quilombolas que comercializaram seus produtos em 2012, R\$ 7,4 milhões. Houve aumento também do número de agricultores familiares quilombolas (de 1.024 para 1.652) que comercializaram seus produtos por meio do PAA.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Governo Federal, estabeleceu uma política de incentivo aos municípios que em sua linha de ação priorizaram as

comunidades quilombolas. O valor do repasse da merenda escolar aos municípios que identificam a ação às comunidades quilombolas é superior ao repasse universal. Desse modo, as escolas que possuem alunos quilombolas tiveram o valor ampliado de R\$ 0,34 para R\$ 0,60. Na ação de merenda escolar, entre 2005 e 2010, foram atendidos alunos quilombolas de 589 instituições de ensino, com o repasse de R\$ 66 milhões aos municípios, sendo R\$ 22 milhões em 2010. No ano de 2011 foram atendidos 208.409 alunos quilombolas, computando o repasse de R\$ 25 milhões. Já em 2012, foram atendidos 208.737 alunos em 1.945 escolas Quilombolas de 510 municípios, totalizando um repasse da ordem de R\$ 25 milhões.

Em 2012, o CadÚnico somou 80 mil famílias quilombolas cadastrados, sendo 75,6 % destas famílias em situação de extrema pobreza. 64 mil famílias, 79,78% do total são beneficiárias pelo Programa Bolsa Família. Ademais, colocou-se que um instrumento importante para a garantia de direitos para as comunidades quilombolas é o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, porque a partir do Cadastro Único, que possui um campo para identificação das comunidades quilombolas, seria possível identificar as famílias que devem ser incluídas nos programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater).

CONCLUSÃO

No caso das comunidades quilombolas, as políticas de segurança alimentar devem atender ao reconhecimento de sua identidade enquanto grupo específico e, conseqüentemente, a uma redistribuição de acordo com essas especificidades, no sentido da garantia de proteção à cultura desses grupos, proposta pelo constituinte originário.

Esse compromisso fora assumido em um contexto de reconhecimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos enquanto detentoras do domínio sobre os territórios ocupados e na condição de grupo importante para a formação da diversidade cultural brasileira, cuja implicação se materializa em planos, programas e ações (políticas públicas) voltadas à valorização da identidade quilombola sob um “dualismo de perspectiva”, agregando reconhecimento e redistribuição.

Através dos dados levantados, sob a perspectiva das recognitivitas e retributivas, é possível concluir que as ações do Estado não acontecem efetivamente no plano do reconhecimento da identidade das comunidades remanescentes de quilombo, já que ocorrem sem considerar as peculiaridades desses grupos, tendo assegurado o seu direito à alimentação

a partir de programas genéricos de segurança alimentar, tais sejam, o Fome Zero, o Bolsa Família e a distribuição de cestas básicas.

Esses programas partem do princípio de que todos os cidadãos compõem um bloco homogêneo na sociedade e, portanto, todos possuem as mesmas necessidades, quantitativas e qualitativas, estabelecendo padrões uniformes para a concepção/implantação das políticas públicas para atender a todos os segmentos da mesma forma. No universo das comunidades tradicionais, conclui-se que essas políticas são nomeadamente redistributivas, no sentido de que atuam exclusivamente para reverter as desigualdades, deixando o critério do reconhecimento em segundo plano.

Entretanto, através de iniciativas como a Chamada Nutricional Quilombola é possível vislumbrar um esboço de novas diretrizes nas políticas de segurança alimentar para as comunidades quilombolas. As pesquisas realizadas no âmbito dessa chamada demonstram uma indicação no sentido de as políticas passarem a considerar as especificidades dessas comunidades, na perspectiva da integração reconhecimento-redistribuição, com consequências diretas na promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS

BERALDO, Neide Aparecida da Silva. *Agricultores quilombolas, mediadores sociais e segurança alimentar: uma análise a partir das condições e estratégias de acesso aos alimentos da comunidade de Moçambique/RS*. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – UFRGS, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 16/10/2013.

BRASIL. *Decreto nº. 4.887 de 20 de novembro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em 16/10/2013.

BRASIL. *Plano de Ação: Programa Brasil Quilombola, 2004*. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf>. Acesso em 16/10/2013.

BRASIL. *Lei nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em 16/10/2013.

BRASIL. *Relatório Final da Chamada Nutricional Quilombola, 2007*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao->

sagi/cadernos-de-estudos/chamada-nutricional-quilombola-2006/chamada-nutricional-quilombola-2006>. Acesso em 16/10/2013.

BRASIL. *Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola, 2012*. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/.arquivos/relatorio-pbq-2012>>. Acesso em 16/10/2013.

CONTI, Irio Luiz; PIOVESAN, Flávia (Coord.) *Direito Humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2 ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LEMES, João Vitor Martins. *Direito ao Território e Comunidades Remanescentes de Quilombo: uma análise a partir da ADI 3.239/2004*. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Universidade Federal de Goiás – Campus Cidade de Goiás, 2012.

MALCHER, Maria Albenize Farias. *A Geografia da Territorialidade Quilombola na Microrregião de Tomé-açu: o caso da ARQUINEC – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos Nova Esperança de Concórdia do Pará*. (TCC) Belém: CEFET, 2006.

MENDES, Patrícia Miranda. *Segurança Alimentar em comunidades quilombolas: estudo comparativo de Santo Antônio e Cacau, no Pará*. Dissertação (Mestrado). Belém: Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento – UFPA, 2006.

MONEGO, Estelamaris Tronco. (In)segurança alimentar de comunidades quilombolas no Tocantins. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*. Campinas: UNICAMP, 2010.

ONU. *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 16/10/2013.

ONU. *Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais*. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm>. Acesso em 16/10/2013.

RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro. *O abismo entre legalidade e efetivação: os entraves ao acesso às políticas públicas e aos direitos garantidos para as comunidades remanescentes de quilombo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Universidade Federal de Goiás – Campus Cidade de Goiás, 2011.

RODRIGUES, Bárbara Luiza Ribeiro; LEMES, João Vitor Martins; MARQUES, Benedito Ferreira; MOREIRA, Erika Macedo. Perfil Sócio Jurídico das Comunidades Remanescentes de Quilombo da região da Cidade de Goiás. *Anais do 63º Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, 2011.

SILVA, Martiniano José. *Quilombos do Brasil Central: violência e resistência escrava*. Goiânia: Kelps, 2003

RICOEUR, Paul. *Percurso do reconhecimento*. São Paulo: Loyola, 2006.

TAYLOR, Charles. *The politics of recognition*. In: GUTMANN, Amy (Ed.). *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994.