

TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS DOS PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS TERRITÓRIOS RURAIS DA AMÉRICA LATINA: REFLEXÕES A PARTIR DA SISTEMATIZAÇÃO DE PROJETOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luiz Carlos Beduschi Filho¹

RESUMO: O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre as tendências e os desafios para a promoção da segurança alimentar e nutricional em territórios rurais de países da América Latina. Baseado na sistematização de experiências em curso na região, o artigo sustenta que está em curso um processo profundo de mudança na forma como o tema é tratado por governos, organizações de cooperação internacional e pela sociedade em geral. Os principais contornos de tal mudança apontam para: a) o alinhamento das políticas públicas em torno da promoção da SAN com um enfoque territorial do desenvolvimento; b) a combinação de instrumentos de política social e política produtiva; c) o reconhecimento de que a fome e a desnutrição são um problema eminentemente político que tem que estar incorporado na agenda dos governos no mais alto nível possível; d) a configuração de plataformas multi-atores para fazer frente à complexidade que os desafios da segurança alimentar e do desenvolvimento rural impõem.

PALAVRAS-CHAVE: segurança alimentar; desenvolvimento territorial; políticas públicas, cooperação internacional.

TRENDS AND PROSPECTS OF FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY PROGRAMMES IN RURAL TERRITORIES OF LATIN AMERICA: REFLECTIONS FROM THE SYSTEMATIZATION OF PROJECTS AND PUBLIC POLICIES

ABSTRACT: The paper presents some considerations about trends and challenges for the promotion of food security in rural areas of Latin America. Ongoing experiences in the region suggest a process of change in in how food security is addressed by governments, international organizations and society. The main outlines of change are: a) the alignment of public policy around the food security

¹ Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo (USP).

with a territorial approach; b) a combination of instruments of social and economic policy; c) recognition that hunger and malnutrition are a political problem and needs the attention of the highest level of government; and d) the configuration of multi-stakeholders platforms to address the complexity of the challenges that SAN and rural development imposes.

KEY WORDS: food security, territorial development, public policy; international cooperation.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre as tendências e os desafios para a promoção da segurança alimentar e nutricional em territórios rurais de países da América Latina. Fundamenta-se basicamente na experiência acumulada pelo autor a partir de sua participação em processos de avaliação e sistematização de projetos e programas de combate à fome e à desnutrição que foram apoiados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU) em países da região. Muitas das proposições que se apresentam aqui, e que se sustentam em evidências empíricas já documentadas, foram discutidas em seminários com diferentes atores sociais envolvidos com o tema em países como Equador, Peru, Chile e Guatemala.

O que o artigo pretende demonstrar é que está em curso na região uma ampla mudança no enfoque e nas práticas que orientam as políticas, os programas e os projetos de promoção da segurança alimentar e nutricional. Tais mudanças se exprimem na adoção de estratégias que adotam como conceitos-chave os de articulação, territorialização e complementaridade.

Além disso, assiste-se a uma promissora incorporação da dimensão política nas estratégias de promoção da SAN. Tradicionalmente entendida como um problema de disponibilidade de alimentos e de aumento da produção, por um lado, ou como um problema fundamentalmente restrito à área da saúde, o que emerge na região é uma perspectiva renovada de incorporação do combate à fome e à desnutrição na agenda política dos

governos e da sociedade em geral de forma multisetorial. Entender a gênese e os contornos desta nova dinâmica em torno da SAN é o principal objetivo do artigo.

Para alcançá-lo está dividido em 3 partes, além desta introdução. Na primeira delas se recupera o debate sobre as múltiplas causas deste fenômeno que atinge quase um bilhão de pessoas no mundo. É apresentada e discutida uma definição de SAN e também sua inserção nas dinâmicas territoriais contemporâneas.

Em seguida, são discutidos as tendências e os desafios do desenvolvimento rural latinoamericano. Neste contexto o artigo recupera e discute a gênese e a evolução do enfoque territorial do desenvolvimento rural, propondo que sua incorporação recente às estratégias de promoção de SAN nos países da região é uma inovação significativa que merece ser melhor compreendida.

Por fim, são apresentadas e discutidas, a partir da análise de projetos, programas e políticas de SAN executados na região, algumas das principais lições aprendidas.

2. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – UM PROBLEMA MULTIDIMENSIONAL INSERIDO NAS DINÂMICAS TERRITORIAIS DO DESENVOLVIMENTO

Segundo a definição amplamente aceita acordada na Cúpula Mundial de Alimentação (1996), existe Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) *“quando todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a suficientes alimentos inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades e preferências alimentares a fim de levar uma vida ativa e saudável”*.

Tal definição explicita os vínculos entre quatro dimensões intrinsecamente relacionadas: Disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, utilização dos alimentos e estabilidade na oferta e na capacidade de aceder e utilizar os alimentos.

A figura a seguir ilustra a multidimensionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional.



Figura 1 – Multidimensionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional

Cada uma destas quatro dimensões tem relação direta com a outra. E explicitar os vínculos e as complementaridades é de extrema importância para a definição de estratégias para o combate à fome e à desnutrição. De fato, é necessária uma análise precisa dos condicionantes ecológicos, econômicos, sociais, institucionais e culturais da desnutrição para desenhar políticas públicas mais apropriadas e eficazes sobre o tema.

Do ponto de vista da disponibilidade local de alimentos, determinadas regiões mais vulneráveis do ponto de vista ecológico tendem a ter mais dificuldades para garantir, por meio da produção local, quantidades suficientes de alimentos para os seus habitantes. Até a década de 1960, de fato, esta era uma das dimensões que mais comprometia a segurança alimentar das populações, tanto no meio rural quanto nas áreas urbanas. A ainda incipiente estrutura de logística do sistema agroalimentar dificultava o acesso a determinados alimentos em algumas localidades. Com o passar do tempo, contudo, tais dificuldades foram sendo paulatinamente superadas, seja por meio da intervenção pública (os mercados públicos são exemplo de política pública voltada a garantir o suprimento local de alimentos à população), seja pela própria organização das empresas privadas vinculadas ao agro, como mostram os dados de

Reardon e Berdegué (2002), que apontam que, em 2001, 60% do comércio varejista de alimentos concentrava-se em grandes redes de supermercados. Porém, quando se trata das regiões mais isoladas dos países, a disponibilidade ainda é influenciada pela capacidade de produção local, o que demanda ações voltadas a aumentar a produção e a produtividade das atividades agropecuárias.

Ainda que exista disponibilidade física de alimentos em determinada localidade, região ou país, não existe garantia de que a população terá condições de ter acesso aos alimentos. De fato, em situações de crise (ecológica, política, econômica ou social), os preços dos alimentos tendem a aumentar, comprometendo ainda mais a capacidade das famílias mais pobres de adquirir os alimentos em quantidade e qualidade suficientes. Como demonstram alguns estudos de Sen (2000), a deterioração da situação financeira das famílias acaba por deslocar a própria oferta de alimentos, já que os ofertantes vão levar seus produtos para outros mercados em que existam condições de serem adquiridos.

Existe, portanto, um vínculo direto entre disponibilidade e acesso aos alimentos. O reconhecimento de tal dimensão da segurança alimentar é fundamental para o desenho de políticas públicas mais adaptadas às reais condições das famílias e dos territórios. Programas de transferência condicionada de renda vinculados a programas de segurança alimentar têm demonstrado resultados interessantes na promoção da segurança alimentar em diferentes países latino-americanos².

Uma vez tendo vencido os bloqueios ao acesso aos alimentos disponíveis no local resta ao organismo humano fazer bom uso dos alimentos ingeridos. É neste sentido que a dimensão da utilização biológica dos alimentos passa a ser determinante do bom estado nutricional dos indivíduos. Aqui, o acesso a fontes seguras de água para consumo humano (ingestão, preparação dos alimentos, etc.) é fator crítico para o bom aproveitamento dos alimentos pelo organismo humano, já que o consumo de água contaminada pode ocasionar enfermidades que comprometem a saúde humana. De fato, um dos momentos mais preocupantes do ciclo de

² Maiores informações sobre o tema estão disponíveis em: <http://www.rlc.fao.org/es/proyectoiniciativa/transferencias/>

vida de crianças é o momento do desmame, já que a criança, que até então consumia apenas leite materno, passa a ter contato com alimentos que podem ter sido produzidos ou preparados com água contaminada.

A quarta dimensão da segurança alimentar diz respeito à estabilidade do consumo dos alimentos. Trata-se de garantir, como bem enfatiza a definição utilizada pela FAO, o acesso permanente aos alimentos pelas populações. Guerras, eventos climáticos (furações, tempestades, secas prolongadas, etc.), convulsões sociais e políticas, choques econômicos, entre muitos outros fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e ecológicos podem comprometer o equilíbrio dos sistemas agroalimentares e colocar em risco grandes contingentes populacionais. Como demonstram os trabalhos de Amartya Sen (1985; 1999), os efeitos de tais momentos de crise podem ser minimizados com a utilização rápida de instrumentos de política que permitam às populações recuperar os seus meios de vida.

Como apresentado de forma sucinta nos parágrafos anteriores, as quatro dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional estão intrinsecamente relacionadas, desafiando as políticas públicas a orientarem-se para a complexidade do tema e suas múltiplas causas de forma integral.

Além desta dimensão conceitual, o desafio de promover a segurança alimentar e nutricional reveste-se de outras dimensões que a realidade impõe. Uma delas é a grande desigualdade escondida nos indicadores nacionais. Quando se aumenta o “zoom” da análise, o que se percebe ao interior dos países é uma grande diversidade de situações. No caso latinoamericano são gritantes as diferenças entre os territórios, o que explica, em grande parte, a emergência deste tema na agenda de investigação e de desenvolvimento, como será visto mais adiante. Daí a importância de situar os esforços de combate à fome no quadro mais amplo das dinâmicas territoriais rurais.

3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS NOS TERRITÓRIOS RURAIS

Desde 2008, quando o Banco Mundial publicou seu Informe de Desenvolvimento Mundial (*World Development Report*), o papel da

agricultura nos processos de desenvolvimento voltou com força ao debate público. Além disso, foi também neste ano que teve início um período de aumento e de grande volatilidade dos preços dos alimentos, o que repercutiu de forma intensa nos meios de vida de grande parte da população pobre do planeta.

Neste momento, se reforçava a ideia segundo a qual se fazia necessário e urgente um conjunto articulado de inovações político-institucionais e tecnológicas que permitissem melhorar o bem estar das pessoas mais pobres e, ao mesmo tempo, impactar positivamente o desenvolvimento dos países.

A diminuição da pobreza rural foi um fator fundamental na redução geral da pobreza, o que justifica a ampliação de esforços neste sentido. Alguns dos caminhos para a saída da pobreza apontados neste documento e reiterado em muitas publicações especializadas são o aumento da produção e da produtividade, o cultivo e a criação de pequenos animais em pequenos estabelecimentos, o emprego na agricultura de alto valor agregado e o emprego em atividades não agrícolas. Outro caminho possível, e que faz muito sentido na América Latina, é a conversão dos agricultores familiares em provedores de mercados modernos de alimentos, em especial aqueles vinculados a cadeias de valor mais dinâmicas e que podem agregar valor a atributos socioambientais e territoriais.

Estes caminhos apontados estão em sintonia com grande parte das mudanças que estão em curso no mundo rural:

i) **novas atividades não agrícolas:** o rural não deve ser entendido como sinônimo de produção agropecuária. Em áreas rurais se desenvolvem um grande número de outras atividades produtivas como turismo, serviços, conservação de recursos naturais, agroindústrias, etc. A importância das fontes de renda não agrícolas – salários, remessas, aposentadoria, transferências, etc. – na composição da renda da agricultura familiar em alguns casos como México e Nicarágua chegam a 50% (FAO/BID, 2007a).

ii) **valorização do patrimônio cultura e ambiental das comunidades rurais:** o resgate de valores culturais conservados e ressignificados nas comunidades rurais é objeto de atenção cada vez maior pelas pessoas que vivem em áreas urbanas. Também o patrimônio ambiental,

ou as “amenidades rurais, como são chamadas na Europa, são cada vez mais valorizadas pela sociedade.

iii) **nova agricultura:** está emergindo e se consolidando uma agricultura de alto valor agregado, incorporada a cadeias de valor altamente diversificadas e dinâmicas, mais rigorosas com padrões de qualidade e sanidade.

iv) **pagamentos por serviços ambientais:** que estão emergindo como uma alternativa promissora para a diversificação de ingressos das famílias rurais a partir de atividades de conservação ambiental.

Do ponto de vista dos mercados também são várias as mudanças:

i) **o papel das cadeias de supermercados e seus impactos na produção e comercialização de alimentos:** este é um movimento que tem início na década de 1990 e que apresenta números significativos em países como Brasil (75% em 2002), Argentina (60% em 2002) e Taiwan (55% em 2003). Em Costa Rica, assim como em Chile, 50% do comércio varejista de alimentos está nas mãos de grandes redes de supermercados, conforme demonstra o estudo de Reardon e Berdegue (2008). Outros exemplos são: México (56%), Equador (40%), Colômbia (47%) e Guatemala (36% em 2002).

ii) **mercados de serviços financeiros:** o acesso aos serviços financeiros está cada vez mais fácil com a incorporação de novas tecnologias bancárias que potencializam aquilo que pode ser chamado de economia de proximidade. Quando estes serviços financeiros se articulam com serviços não financeiros (assistência técnica, informação de mercado, etc.) os resultados costumam ser muito melhores (Baez, 2003).

iii) **mercados de serviços não financeiros:** em especial os serviços de assistência técnica e extensão rural, que foram em grande medida desmontados na década de 1990, estão retomando sua importância nas agendas dos países. No Brasil, foi elaborado o Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; no México foram criadas as Agências de Desenvolvimento Regional; países como Peru, Guatemala, Equador e Nicarágua estão retomando seus serviços públicos de extensão rural e assistência técnica. Por outro lado, distintos projetos na região estão fomentando o surgimento e o fortalecimento de mercados locais de ATER,

brindando mais autonomia para as organizações de agricultores e estimulando a emergência de novas oportunidades de emprego no mundo rural para jovens agrônomos e técnicos agropecuários (Beduschi, 2007).

iv) **tratados de livre comércio:** na América Latina são muitos os países que já estão envolvidos em tratados de livre comércio. Os impactos – positivos e/ou negativos – são bastante diferenciados dependendo de cada tipo de estabelecimento familiar, setor e região. Para a agricultura familiar, segundo estudo conduzido pela FAO e pelo BID para sete países da região, os impactos da abertura comercial são positivos para aqueles estabelecimentos que são essencialmente compradores de alimentos, mas devem ser implementadas políticas de apoio para as famílias que são essencialmente produtoras de alimentos. De toda forma, constituem um elemento adicional na complexa equação do desenvolvimento rural na região.

Além disso, também estão em curso mudanças institucionais significativas, como por exemplo:

i) **conselhos de participação cidadã:** a participação popular na tomada de decisões em nível local/regional é cada vez mais ampla nos países da região. A experiência brasileira com os CONSADs e os Colegiados Territoriais vinculados ao Programa Territórios da Cidadania são exemplos muito significativos desta tendência. Estruturas similares podem ser encontradas em uma grande variedade de países da região, com destaque para Equador, Nicarágua, Guatemala, Peru, entre outros.

ii) **novas formas de articulação intermunicipal:** mancomunidades, consórcios intermunicipais, conselhos regionais, territórios rurais, são muitas as inovações institucionais que estão colocando o foco das políticas orientadas ao desenvolvimento rural sob uma lógica territorial. No Brasil, talvez o exemplo mais emblemático disto seja o Programa Territórios da Cidadania.

iii) **fortalecimento das associações de agricultores:** a ampliação da democracia nos países da região facilitou a associação entre agricultores, assim como permitiu que a partir destas novas oportunidades para as populações rurais fossem identificadas, inclusive em atividades não agrícolas. Também facilitou a emergência de novos movimentos sociais no

mundo rural, que contribuem para a mudança na agenda política dos países, trazendo à tona temas como a distribuição de terra e as disputas pelo uso de recursos naturais.

iv) **gestão ambiental rural**: associado ao tema anterior, a temática socioambiental se incorporou de forma decisiva na agenda pública, levando a distintas inovações institucionais para melhorar o manejo de bens comuns (por exemplo, as associações de irrigantes), ações coletivas para a conservação de solo, planos ambientais municipais, entre outros.

Estas mudanças acarretam também desafios importantes, como os que se apresentam a continuação:

i) O desafio da revolução sempre verde

Este é, na verdade, um desafio renovado. A humanidade enfrenta uma vez mais a difícil tarefa de aumentar a produção e a produtividade para suprir uma demanda crescente de alimentos, fibras e energia. A revolução verde dos anos 1960 logrou aumentar a disponibilidade, mostrando que a humanidade era capaz de produzir o suficiente para superar, por exemplo, o flagelo da fome. Contudo, os custos sociais e ambientais foram demasiado altos, e a fome ainda é um fantasma que assombra implacavelmente milhões de pessoas no mundo todo.

O que se busca, neste início de século XXI, é uma nova revolução na agricultura que seja tão ou mais produtiva que a anterior, mas sem esgotar os recursos naturais e as possibilidades de reprodução sociocultural dos agricultores familiares que vivem nas regiões rurais.

Esta "*revolução sempre verde*", como a denomina o reconhecido pesquisador indiano M.S.Swaminathan (2006), deve superar as técnicas que marcaram a revolução verde, baseadas na utilização intensiva de mecanização, sementes de alto potencial genético e ampla utilização de agroquímicos. O desafio está em gerar tecnologias que se adaptem ao meio natural e que sejam capazes de fazer da biodiversidade a base da expansão produtiva. A tendência, portanto, é que a agricultura se oriente cada vez mais por práticas que potencializem os serviços ecossistêmicos que o meio natural pode oferecer. Sistemas agroflorestais, integração entre agricultura e pecuária, sistemas combinados de produção de alimentos, fibras e energia são alguns dos caminhos promissores para enfrentar o desafio do

desenvolvimento rural sustentável.

ii) O desafio da dinamização das economias rurais

O fato de viver em zonas rurais não pode, necessariamente, significar uma condenação à pobreza. A ênfase na dinamização das economias locais/territoriais assume uma importância cada vez maior nos debates sobre o futuro das regiões rurais.

Trata-se de construir e/ou fortalecer instituições que incitem a emergência de processos virtuosos de dinamização econômica que se fundamentem em estratégias de conservação dos recursos naturais e na diminuição da pobreza e das desigualdades nos territórios rurais. A articulação das políticas públicas passa a constituir, então, um desafio fundamental. É preciso retomar, como sugere Sachs (2007), a capacidade do Estado de planejar o desenvolvimento.

Não se trata apenas de aumentar a produção agropecuária – condição importante, obviamente, mas não suficiente – mas de ampliar as liberdades substantivas das pessoas, como sugere Amartya Sen. Isso implica em articular políticas de educação, saúde, de acesso à terra, à água e a tecnologias para que as pessoas que assim o queiram possam produzir seus alimentos. Para aquelas famílias cuja saída da pobreza não está na agricultura é preciso encontrar os meios para facilitar a sua incorporação em outros setores econômicos. Neste sentido, fortalecer os vínculos entre o rural e o urbano é condição fundamental para dinamizar as economias rurais.

Obviamente, isto implica um desafio para os Ministérios de Agricultura. Seu impacto sobre o bem estar das pessoas que vivem no mundo rural será tanto maior quanto mais consiga articular-se com outros ministérios, buscando alinhar incentivos que gerem novas dinâmicas.

iii) A construção social dos mercados

As considerações anteriores sobre a dinamização das economias rurais demanda estão articuladas a um tema contemporâneo que está sendo cada vez mais tratado na literatura especializada das ciências sociais. Trata-se de analisar os mercados não mais como o resultado automático da acomodação entre curvas de oferta e demanda, mas como construções sociais, ou seja, como resultado de ações levadas a cabo por um conjunto

extremamente variado de atores sociais, com interesses e dotações de poder – material e simbólico – muito diferentes. Nesta perspectiva, considera-se que os mercados estão incrustados (*embedded*) em estruturas sociais das quais são tributários (Abramovay, 2004; Granovetter, 1985; Smelser e Swedberger, 2005). Nesta perspectiva, sendo o mercado uma construção humana como outra qualquer, permeável, portanto à ação social, é possível moldá-lo, reconstruí-lo e modifica-lo.

Para Fligstein (2001), os agentes econômicos estão permanentemente buscando estabilizar suas relações nos mercados, mais do que buscando aumentar seus lucros a todo instante. Um mercado, segundo este autor, se estabiliza ao redor de quatro categorias fundamentais: a) definição de direitos de propriedade; b) estrutura de governança; c) regras de troca; e d) concepções de controle.

Em cada uma destas categorias é possível verificar a influência do papel do Estado como um ente que emite sinais aos agentes econômicos, que regula as relações e oferece uma determinada visão de futuro que pode orientar a tomada de decisão por parte dos agentes.

Trata-se, portanto, da possibilidade de desenhar estruturas institucionais que estimulem a inserção dos mais pobres nos mercados de forma mais autônoma, criando condições e definindo regras do jogo que possam fortalecer determinados segmentos sociais.

iv) A oferta de bens públicos e o papel do Estado

Desde a perspectiva anterior, especial atenção deve ser dada à qualidade da oferta de bens e serviços públicos pelo Estado e sua relação com aqueles que são gerados pelos agentes econômicos privados.

O ponto chave aqui é a qualidade da intervenção do Estado, que deve orientar-se pela provisão de bens e serviços públicos – saúde, educação, tecnologia, instituições, infraestrutura – que estimulem o desenvolvimento.

Para o mundo rural esta é uma discussão fundamental. O gasto público rural na América Latina esteja diminuindo nos últimos anos, mesmo quando os investimentos em agricultura tem grande impacto no crescimento econômico geral. Muitos estudos demonstram que o crescimento agrícola contribui de forma mais intensa do que outros setores da economia na

redução da pobreza (FAO/BID, 2006).

Um desafio importante é fazer com que o gasto público rural se oriente a gerar bens e serviços públicos que estejam disponíveis a uma ampla gama de famílias rurais e que facilitem o acesso a ativos, induzam o aumento da produtividade e da produção (para o auto-consumo e para os mercados), gerem oportunidades de emprego rural não agrícola decente e permitam às famílias aproveitar as oportunidades.

Entre estes bens públicos estão infraestrutura, informação de mercados (de insumos e de produtos), disponibilidade de tecnologia e assistência técnica, um marco regulatório que estabilize as relações e diminua os custos de transação, acesso a crédito e outros serviços financeiros (seguro, poupança), educação, saúde, entre outros.

Quando chegam de forma articulada nos territórios rurais estes bens e serviços públicos têm maior potencial de promover mudanças significativas nas dinâmicas territoriais, como será visto na próxima sessão deste artigo.

4. O ENFOQUE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO E DOS PROGRAMAS DE COMBATE À FOME E PROMOÇÃO DA SAN NA AMÉRICA LATINA

O enfoque territorial do desenvolvimento rural emergiu com força na América Latina no começo do século XX. Desde um ponto de vista conceitual, o reconhecimento da força dos vínculos sociais nos processos econômicos abriu novas possibilidades para a inserção da dimensão territorial na economia. O aumento das desigualdades, gerado pela ausência do planejamento e do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, associado à ampliação da percepção dos riscos que caracterizam a modernidade, deu lugar a que o território passasse a ser reconhecido como elemento central nas estratégias de superação da pobreza e promoção do desenvolvimento rural.

Fruto da revalorização da dimensão espacial nos fenômenos socioeconômicos (Bagnasco e Trigilia, 1988), o enfoque territorial do desenvolvimento é cada vez mais aceito como uma rota que promete

superar as limitações que impedem o desenvolvimento das áreas rurais (Beduschi e Abramovay, 2004; Correa e Sumpsi, 2001).

A análise pioneira dos distritos industriais italianos nos anos 1970 com um enfoque sociológico recuperou o legado de Alfred Marshal, enfatizando o papel da confiança, do interconhecimento e da interação social entre os indivíduos na formação de um ambiente em que se operava a construção social dos mercados. Sob distintas denominações – *clusters*, complexos produtivos, industrialização flexível, novos distritos industriais, *learning regions*, *milieu innovateur*, entre outros – este tipo de construção teórica repercutiu nos estudos rurais.

Para Schejtman e Berdegué (2004) o desenvolvimento territorial rural é *“un proceso simultáneo de cambio institucional y productivo que se lleva a cabo en determinadas localidades y que permite avanzar en la superación de la pobreza”*. Para estes autores o território *“es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente...es una construcción social y no un espacio objetivamente existente en razón de variables físicas o económicas”*.

Abramovay (2001) assume concepção similar quando afirma que

os territórios não são um conjunto neutro de fatores naturais e dotações humanas capazes de determinar as opções de localização de empresas e trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação social construídas ao longo do tempo que moldam certa personalidade, e são, portanto uma fonte da própria identidade dos indivíduos e grupos sociais.

Para Storper (1996)

os sistemas produtivos mais dinâmicos – os que se caracterizam pela inovação – não emergem de uma racionalidade universal abstrata, mas de realidades endógenas e diferenciadas de atores coletivos que estão ligados uns aos outros por suas próprias convenções cuja base é com frequência local.

Nesta perspectiva, os processos econômicos estão incrustados (*embedded*) em dinâmicas sociais que precisam ser conhecidas e compreendidas.

Temas como o papel das Instituições (North, 1990), ação coletiva e cooperação (Ostrom, 1990; Coleman, 1990), capital social (Putnan, 1993; Bourdieu, 1985) ganharam espaço na agenda do desenvolvimento. O conteúdo das relações sociais passou a ser elemento importante nas análises, incorporando aspectos como confiança, reciprocidade e cooperação (Durstun, 2002).

Como sugere um estudo recente de Sotomayor e Echeverri (2012)

el enfoque territorial es el resultado de una gran variedad de prácticas institucionales y definiciones conceptuales realizadas por agricultores y habitantes rurales, técnicos de terreno, grupos académicos, agencias de cooperación, organismos de gobierno y otros actores sociales. En la región se ha acumulado una valiosa experiencia, que es tanto más rica cuanto que varía de país en país y de territorio en territorio.

Os organismos multilaterais publicaram, na primeira década de 2000, um conjunto de documentos que lançaram novas luzes sobre os desafios do desenvolvimento rural. Para Favareto (2006), estes documentos tinham em comum pelo menos 6 pontos relacionados aos problemas dos programas convencionais de desenvolvimento rural:

i) a falta de coordenação dos programas; ii) a descentralização da implementação, mas não da tomada de decisão; iii) a pouca adequação em termos de tecnologia e recursos humanos; iv) a concentração do crédito e distorções nas políticas de subsídios; v) a hipertrofia da presença estatal; e vi) o alto custo das intervenções, o que reduzia os efeitos dos investimentos diretos.

As lições que se derivavam desta análise, na visão de Favareto, eram:

a) necessidade de priorizar o caráter multissetorial; b) ênfase na forma de estruturar e institucionalizar a ação; c) a importância de reforçar a descentralização, a agilidade nos procedimentos e a instituição de mecanismos de incentivos e controles, além de estudos sobre o marco inicial dos projetos, introdução de uma fase de preparação e instrumentos de monitoramento e avaliação; d) separar as ações sociais das setoriais e produtivas de forma a simplificar o desenho dos programas; e) considerar áreas mais homogêneas possíveis para implementar ações; f) considerar os não pobres, ou seja, o território e suas articulações.

Contudo, sugere este autor, dois dilemas se colocavam então: o primeiro era a permanência de uma visão agrária dos espaços rurais; o segundo, derivado do anterior, era um viés de política social ao desenvolvimento das regiões rurais.

Porém, e esta é uma idéia força deste artigo, o que se verifica atualmente é que diferentes projetos e programas que estão em curso nos países da região, em especial aqueles que têm na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional seu eixo principal, estão superando estes dilemas, assumindo uma clara visão ampliada do rural (refletida na articulação de múltiplos setores como saúde, habitação, educação, etc.) e combinando políticas sociais e produtivas³.

O avanço conceitual e operacional que se verifica nos programas de combate à fome se deve fundamentalmente ao reconhecimento de que o problema não é uma questão exclusiva de oferta de alimentos⁴.

A FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) foi uma das agências de cooperação que participou ativamente da construção conceitual e operativa do enfoque territorial do desenvolvimento rural, com especial ênfase na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional nos territórios.

Na América Central, por exemplo, o Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA Centroamérica) foi evoluindo de um enfoque de parcela e orientado a aumentar a oferta alimentar a um enfoque mais integral de SAN, que incorporou a dimensão territorial em suas estratégias de promoção da segurança alimentar nos países⁵. Muitas das lições que se acumularam ao longo dos 12 anos de intervenção deste programa foram utilizadas em políticas apoiadas pela FAO no Equador, Peru e Paraguai⁶.

Documento importante que sistematiza e discute a evolução dos enfoques de luta contra a fome é a **“Estratégia de Lucha contra el**

³ A experiência do Programa EXPIDER (*Experiencia Piloto de Desarrollo Rural Local*), conduzido pelo BID com apoio da cooperação espanhola assumiu claramente esta visão ampliada do rural. Para maiores detalhes ver Sumpsi (2005).

⁴ Os trabalhos de Amartya Sen sobre o tema são fundamentais para a melhor compreensão do assunto. Ver especialmente o livro de 1981 **“Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”**, Oxford, Clarendon Press.

⁵ Para detalhes do PESA Centroamerica ver <http://www.pesacentroamerica.org>

⁶ Fundamentalmente a partir do apoio do Projeto GCP/RLA/169/SPA, financiado pela Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID)

Hambre de la Cooperación Española”, preparado por Enrique de Loma-Ossorio para a Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID)⁷.

Os princípios operativos assumidos nesta Estratégia para a orientação das ações da cooperação Espanhola em matéria de luta contra a fome são apresentados no Box 1 e refletem o acúmulo de conhecimentos que foi possível sistematizar até aquele momento.

Box 1 - Princípios operativos para a operação das ações da Cooperação Espanhola em matéria de luta contra a fome.

1. *La coordinación, armonización y complementariedad con otros donantes y organizaciones internacionales para generar voluntades firmes de los gobiernos y lograr compromisos políticos/económicos de los Estados para luchar contra el hambre.*
2. *El desarrollo de las actuaciones en un contexto de apropiación del combate al hambre como prioridad en el marco de las Estrategias de la Lucha contra la Pobreza, y de alineamiento con las capacidades institucionales existentes en los países receptores de la ayuda.*
3. *La apuesta por la coherencia de las políticas de cooperación, agroalimentarias, comerciales, medioambientales y de investigación que inciden en la situación alimentaria de los países en desarrollo en el marco autonómico, nacional y europeo.*
4. *La articulación de propuestas que conduzcan desde el manejo de las crisis en el corto plazo al manejo de riesgos y vulnerabilidad en el largo plazo.*
5. *La prioridad hacia la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas, así como el reconocimiento de su papel clave en este tema y la promoción de la participación de las mujeres en los espacios públicos de decisión y elaboración de políticas.*
6. *La focalización de acciones hacia las personas en situación de mayor vulnerabilidad, y el enfoque de participación y subsidiariedad, entendida esta última como la descentralización de la adopción de decisiones a niveles administrativos inferiores, a fin de que puedan tenerse en cuenta en mayor medida los intereses locales.*
7. *La gradualidad en las intervenciones y la visión de largo plazo para lograr cambios significativos y sostenibles con las poblaciones más vulnerables.*

⁷ Enrique de Loma-Ossorio foi coordenador do PESA Centroamérica, o que ajuda a explicar, em parte, porque muitos enfoques estão alinhados ao que propõe e executa a FAO na região. Disponível em: http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_hambre.pdf

Neste sentido, muitas experiências da FAO com apoio da AECID têm em comum o fato de colocar à prova, em verdadeiros experimentos sociais levados a cabo em parceria com governos nacionais e subnacionais, este novo enfoque de Segurança Alimentar e Nutricional nos territórios rurais da América Latina.

Na próxima sessão deste artigo são expostas algumas reflexões a partir da análise sistemática de projetos e programas de SAN executados na região.

Fundamentalmente, foram elaboradas a partir da análise de documentos, entrevistas a gestores e participação em eventos relacionados a dois programas: o **Programa Especial de Segurança Alimentar** da América Central (PESA Centroamérica) e o **“Programa Regional para reforçar os impactos das políticas públicas de erradicação da fome e da desnutrição crônica infantil”**, ambos realizados pela FAO e apoiados pela AECID⁸.

5. REFLEXÕES E PROPOSIÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA

Uma das mudanças mais importantes nos últimos anos na América Latina diz respeito ao reconhecimento da SAN como um problema político e não apenas técnico. Sem a expressa vontade política para enfrentar o desafio de erradicar a fome e a desnutrição fica muito difícil o desenvolvimento das políticas, programas e projetos específicos.

Disso decorre, contudo, a necessidade de ampliar a própria compreensão da natureza das políticas públicas. O conteúdo das políticas (*policy*) é influenciado pelos processos políticos (*politics*) que estão em curso em um determinado país e constrangido por uma determinada estrutura institucional (*polity*) vigente. Mudanças em qualquer destas dimensões das políticas públicas acaba por influenciar as outras, como sugere a bem conhecida expressão *“policy shapes politics”*. Ampliar o foco e incorporar estas três dimensões das políticas públicas é fundamental para superar o viés apontado por Meyer-Stamer (2004) quando analisa os processos de

⁸ Informações sobre estes programas estão disponíveis em: <http://www.pesacentroamerica.org> e em <http://www.rlc.fao.org/es/programaespanafao/>

desenvolvimento local. Para este autor, incorporar nas análises a dimensão dos processos políticos é fundamental para melhorar nossa capacidade de incidir nos rumos das políticas públicas.

Na América Latina os governos estão passando por um processo intenso de articulação de ações e alinhamento de incentivos que, ao colocar no centro das ações a Segurança Alimentar e Nutricional, podem promover mudanças significativas nas dinâmicas dos territórios.

Além disso, está em curso maior aproximação da gestão pública aos territórios, o que permite melhorar a capacidade de leitura política da SAN, identificar com mais acuidade as demandas reais da sociedade e as oportunidades para o desenho, formulação e implementação de políticas públicas. Adicionalmente, destaca-se que isto vem sendo feito com importância cada vez maior ao que se denomina gestão por resultados, que opera sob uma lógica de incentivos e que permite compartilhar uma visão comum entre governo e sociedade.

Do ponto de vista dos organismos de cooperação internacional também é possível verificar mudanças significativas. Alinhadas ao que se acordou na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento⁹, as intervenções dos organismos de cooperação internacional estão cada vez mais articuladas às políticas públicas dos países, respeitando sua soberania e os seus processos internos. Estão passando, também, de uma visão de projetos a uma visão de programa, que permite acompanhar de forma mais sistemática os esforços nacionais. Além disso, os projetos de cooperação internacional estão sendo formulados e implementados com uma clara abordagem de aprendizagem, o que deve minimizar os custos de aprendizagem.

A retomada do papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos que permitam aos agricultores familiares ampliar seu acesso a ativos é fundamental para melhorar sua inserção em mercados mais dinâmicos de produtos, serviços e emprego.

Avançar na construção de novos modelos de exploração agroecológicos que combinem produção de alimentos, fibras e energia a

⁹ Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, firmada em 2005. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

partir da biomassa é um caminho promissor para os países tropicais explorarem seu potencial.

A exploração da biodiversidade como fonte de novos produtos e serviços, entre eles os serviços ambientais, de modo a gerar novas oportunidades para os agricultores familiares.

Fortalecer as instituições, de forma a minimizar os custos de transação e estabilizar as relações entre os agentes econômicos. Os novos esquemas que estão em marcha em distintos países em temas como microfinanças – crédito, seguros, poupança – e assistência técnica merecem ser melhor conhecidos e estimulados. Existem indícios muito fortes sobre as vantagens da combinação de serviços financeiros e não financeiros na criação de oportunidades nas regiões rurais.

Estimular inovações que melhorem o funcionamento dos mercados de alimentos básicos e de insumos. Instrumentos como bolsas de contratos futuros, sistemas informações de preços, entre outros, podem ajudar a diminuir os custos de transação e estimular os agricultores.

A criação e o fortalecimento de redes de segurança social que permitam aos mais pobres enfrentar os choques externos é fundamental, em especial se estão articuladas com programas de segurança alimentar e nutricional. É o que mostram as mais avançadas experiências latino-americanas de transferência condicionada de renda, como o Programa Bolsa Família no Brasil ou o Programa Acción-Nutrición no Equador.

O alinhamento dos incentivos das políticas públicas deve ser um objetivo a ser perseguido pelos governos. O enfoque territorial para a promoção da segurança alimentar e para o desenvolvimento rural, como mostram várias experiências em curso nos países da região, é bastante apropriado para potencializar a ação pública no sentido da dinamização das economias locais, o que pode ampliar as oportunidades de geração de renda e de emprego (agrícola e não agrícola) nas regiões rurais, que é onde mais se concentra a pobreza e desnutrição nos países latino-americanos.

Além disso, a gestão pública deve envolver outros atores não governamentais, fortalecendo a participação e a democracia. O papel dos movimentos sociais e das ONGs pode ser extremamente importante na construção de caminhos para a promoção de novos modelos de

desenvolvimento que priorizem o combate à fome e à desnutrição em uma perspectiva renovada de desenvolvimento rural.

Neste sentido, fortalecer as organizações de produtores, de forma a ampliar a eficácia de suas ações e aumentar seu poder de negociação em distintas esferas da vida social assume importância estratégica.

Um olhar territorial para os programas de SAN tem, necessariamente, que envolver o setor privado. Em um mundo cada vez mais transparente e conectado, os empresários estão cada vez mais preocupados em antecipar-se às contestações sociais que suas ações podem gerar. Desta forma, envolver-se em articulações que podem gerar valor para a sociedade (além de valor financeiro para os seus acionistas) está emergindo como estratégia promissora para as empresas mais dinâmicas de diferentes setores da economia (Hommel e Godard, 2001).

Por último, mas não menos importante o que tais experiências demonstram é a pertinência de combinar estratégias *bottom-up com estratégias do tipo top-down*. A descentralização deve ser estimulada, contudo, deixar apenas nas mãos das localidades as ações requeridas para o desenvolvimento rural e a promoção da SAN é insuficiente. A combinação de ações de diferentes níveis de governo em estratégias territoriais de desenvolvimento vem provando ser o caminho mais promissor a ser trilhado.

6. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo (2004). Entre Deus e o Diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*. Volume 16, número 2.

BAÉZ, L. (2003). **Desarrollo de mercados de servicios rurales: una nueva forma de hacer desarrollo rural? La experiencia de Centroamérica**. San José: RUTA/FIDA.

BAGNASCO, Arnaldo y Carlo TRIGILIA, (1988/1993) *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan.

BEDUSCHI FILHO, L.C. e ABRAMOVAY, R. (2004) – Desafios para o

desenvolvimento das regiões rurais. *In: Revista Nova Economia* 14 (3) setembro-dezembro de 2004, pp.1-36. Belo Horizonte.

BEDUSCHI, L.C. (2007). **Análisis del estado del arte sobre gestión de servicios técnicos en las organizaciones de productores.** Documento preparado para FIDAMÉRICA. Disponível em www.rimisp.org

BOURDIEU, Pierre (1985). **The forms of capital. Handbook of theory and research for the sociology of education.** J. Richardson (comp.), Nova York, Greenwood.

COLEMAN, James (1988). **Foundations of social theory.** Cambridge Massachssetts, Belknap Press.

CORREA, Edelmira Perez e SUMPSI, José M (Coord.) (2001) – **Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y la Unión Europea.** Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, FAO, AECI.

DURSTON, John (2002). **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: díadas, equipos, puentes y escaleras.** Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

FAO/BID (2006). **Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público.** Santiago de Chile: Oficina Regional para América Latina y Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Editores: Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega.

FAO/BID (2007). **Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile: Oficina Regional para América Latina y Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Editores: Fernando Soto Baquero, Marcos Rodríguez Fazzone y Cesar Falconi.

FAVARETO, Arilson (2006) – **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – Do agrário ao territorial** – Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Universidade de São Paulo.

FLIGSTEIN, Neil (2001). **The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies.** Princeton, Princeton University Press.

GRANOVETTER, Mark (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. En: **American Journal of Sociology** 91:481-510.

HIRSCHMAN, Albert O. (1984) - **Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America.** Pergamon Press Inc., New York

- HOMMEL, Thierry y Olivier Godard (2001). **Contestation sociale et stratégies de développement industriel. Application du modèle de la Gestion Contestable à la production industrielle d'OGM.** En: Cahier École Polytechnique, Laboratoire d'Économétrie. N° 2001-15. <http://ceco.polytechnique.fr/>
- MEYER-STAMER, Jorg (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development.** Mesopartner working paper, 07/2004. Disponível em <http://www.mesopartner.org>
- NORTH, Douglas (1990). **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- OSTROM, Elinor (1990). **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge University Press.
- PUTNAN, Robert (1993). **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton University Press.
- REARDON, T. e BERDEGUÉ, J. (2002). **La rápida expansión de los supermercados en América Latina: desafíos y oportunidades para el desarrollo.** Revista Economía. Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú, Issue 49, pp. 85-120.
- REARDON, T. y BERDEGUÉ (2008). **El papel del comercio minorista en la transformación de los sistemas agroalimentarios. Implicaciones para las políticas de desarrollo.** Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales Número 10.
- SACHS, Ignacy (2007). **A revolução energética do Século XXI.** Revista Estudos Avançados. Universidade de São Paulo.
- SCHEJTMAN, Alexander e BERDEGUÉ, Julio (2004) – **Desarrollo territorial rural.** Debates e temas rurales N° 1. Rimisp – Centro Latinoamericano para el desarrollo rural. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.rimisp.org>.
- SEN, Amartya (1981) - **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.** Oxford, Clarendon Press.
- SEN, Amartya (1999) **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras.
- SMELSER, N. J. e SWEDBERG, R. Introducing Economic Sociology. In: SMELSER, N. J. e SWEDBERG, R (Orgs.) **The Handbook of Economic Sociology,** Princeton, Princeton University Press, 3-25, 2005.
- STORPER, Michael (1995) – Territorial development in the global learning economy: the challenge to developing countries. **Revue Région&Développement n° 1-1995.**

SUMPSI, José M. (2005a) – **Lecciones del Proyecto EXPIDER – Un laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en América Latina**. Disponível em http://www.bid.org.uy/sds/ENV/site_5588_s.htm.

SUMPSI, José M. (2005b) – “Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC” – **Anais do XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural** – Ribeirão Preto, junho de 2005.

SWAMINATHAN, M.S. (2006). An ever Green revolution. *Crop Science Perspectives*.46:2293-2303.

WORLD BANK (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>

Disponível em: http://www.aacid.es/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_hambre.pdf

Recebido em 20/07/2012 - Aprovado em 15/12/2012