

LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL BRASILEÑA

EL MEDIO RURAL
BRASILEÑO

LA REFORMA AGRARIA Y
LA AGRICULTURA FAMILIAR

EL ROL DEL CONSEJO
NACIONAL DE
DESARROLLO RURAL
SOSTENIBLE

EL PROGRAMA DE
DESARROLLO SOSTENIBLE
DE LOS TERRITORIOS
RURALES

LOS TERRITORIOS RURALES

En un país del tamaño, la diversidad y la complejidad de Brasil, sus políticas públicas de desarrollo rural deben adaptarse a la multiplicidad económica, social, cultural y ambiental de las diversas regiones. Además, éstas deben ser formuladas con una visión territorial que beneficie a todos; en ese sentido las políticas de desarrollo rural deben promover la equidad y la justicia social adoptando procesos de formulación participativos. Se plantea un tipo de política cuyo objetivo es una unidad territorial capaz de propiciar procesos de descentralización incluyente que beneficie a todos los actores sociales e instancias de representación local y que abra procesos y mecanismos que promuevan su empoderamiento y autonomía política y económica. Esta política hace parte de una propuesta que reconoce en la sociedad el principio y el fin de la labor del Estado, reconoce que existe para protegerla, servirla y someterse, democráticamente, a las decisiones que ésta tome de forma soberana. ■

EL MEDIO RURAL BRASILEÑO

El medio rural brasileño ha experimentando profundos cambios en las últimas décadas; sin embargo, persiste cierta controversia en torno a lo que se considera rural, pues la distinción entre lo urbano y lo rural está establecida en un Decreto Ley que data de 1938 (Decreto Ley No. 311), el cual define como urbano a toda cabecera de municipio o distrito, independientemente de sus características estructurales y funcionales. Ese esquema ha servido de base para afirmar que el nivel de urbanización de Brasil alcanza niveles cercanos al 85%, lo que implica que, de mantenerse esa tendencia, al cabo de unos 30 años la población rural dejaría de existir. Sin embargo, ésta hipótesis, es, en el mejor de los casos, un absurdo de interpretación, pues estudios recientes (e.g. Da Veiga 2002) evidencian que apenas un 10% de los municipios brasileiros son eminentemente urbanos.

Elaborado por Marcelo Duncan Alencar Guimarães.



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Lo anterior quiere decir, por lo tanto, que el 90% de municipios los núcleos urbanos, pequeños y medianos son funcionalmente rurales. Las concentraciones urbanas en esos municipios se sitúan en regiones con características rurales, al mismo tiempo que se observan fuertes nexos entre esos espacios urbanos y los espacios rurales circundantes, ya que comparten una misma matriz socio cultural, económica y político institucional. Por lo tanto, la generación de soluciones para superar sus problemas requiere potenciar la articulación entre dichos espacios, mediante políticas que integren las diversas facetas de una misma realidad espacial.

Además, el mito de la inevitable migración del campo está siendo superado. Trabajos recientes de Eli da Veiga (2002) exponen la falacia de las estadísticas oficiales sobre las tasas de urbanización. El Brasil rural y periurbano es bastante más grande _ más de 70 millones de personas _ de lo que apuntan las cifras oficiales. Además, un tercio de los municipios rurales muestra tasas de crecimiento demográfico superiores a la media nacional. Ese mismo autor señala la existencia de 1,109 municipios rurales atractores de población, los cuales superaron los 14 millones de habitantes, población que en la década del 90 creció en casi 32%. Esa situación contrasta con los 2,025 municipios expulsores, que perdieron más del 5 % de su población y la de 1,351 municipios letárgicos, cuyo crecimiento fue de poco menos

del 10 %, debajo de la media nacional de casi 16%. Este cuadro arroja un balance poblacional que desmiente la tesis del éxodo rural generalizado.

Desde el punto de vista productivo, después de haber sufrido una fuerte reducción demográfica, política y económica, ha retornado la vía del desarrollo a través de dos vertientes bien demarcadas: la agricultura comercial o empresarial y la agricultura familiar. Contrario a lo que podría pensarse, estas dos vertientes no se oponen, más bien se complementan, aunque en muchas ocasiones compitan en términos de recursos públicos y espacio político.

Estas dos formas de agricultura, sin embargo, se encuentran institucional y políticamente separadas. La primera es atendida por el Ministerio de Agricultura; la segunda por el Ministerio de Desarrollo Agrario. Grosso modo se puede afirmar que, la primera es identificada con los paradigmas de la competitividad comercial; en cuanto la segunda se identifica con la sostenibilidad, la inocuidad y el comercio solidario. La agricultura empresarial acepta los transgénicos; mientras que la familiar optó por los cultivos orgánicos. La agricultura comercial tiende a integrarse a los complejos agroindustriales; la familiar se asocia entre sí para agregar valor y conquistar nichos de mercado en los que se valora la identidad de origen de sus productos. ■

LA REFORMA AGRARIA Y LA AGRICULTURA FAMILIAR

El concepto de desarrollo rural –con enfoque territorial– es relativamente nuevo en Brasil. Hasta hace unos 15 años desarrollo rural era considerado equivalente a desarrollo agropecuario; por lo tanto, el éxito del desarrollo rural se cifraba en el dominio de la productividad de los factores de producción y en la producción total obtenida por producto y por explotación rural.

Por otra parte, la ideología dominante en los años setenta y ochenta consideraba que la pobreza podía combatirse generando empleo en los segmentos más competitivos de la economía. La migración campo-ciudad era vista como natural y útil para el desarrollo capitalista, entendido principalmente como la modernización tecnológica de la agricultura.

En ese contexto surgen, durante la década de los ochenta, programas compensatorios dirigidos a las poblaciones situadas en las áreas rurales con mayores dificultades de supervivencia. Se suponía que aquellos que no consiguiesen empleo en los segmentos competitivos de la economía serían atendidos por medio de políticas compensatorias. La pobreza rural, endémica en algunas regiones brasileñas, se encaró como una situación coyuntural que se procuraba reducir con oferta de trabajo temporal y con la provisión de cestas de alimentos.

Sin embargo el incremento inusitado de la población pobre, así como la generalización de la pobreza en el espacio nacional, fueron significativamente superiores a las posibilidades de la economía para generar empleos, debido no sólo a las continuas crisis económicas mundiales, sino a la baja calificación de la mano de obra transferida de la agricultura a los demás sectores de la economía. De hecho, pareciese que la lógica del modelo de desarrollo promovido y el patrón tecnológico adoptado han sido incongruentes con los objetivos de generación de empleo.

En el ámbito rural, la concentración agraria provocada por la exclusión social aumentó la tensión social y, por ende, los movimientos sociales pasaron a reivindicar políticas públicas focalizadas a sus necesidades. La primera política de desarrollo rural se formuló sólo en 1995, a la luz de los postulados de la Agenda 21, poniendo énfasis en la agricultura familiar. Esta política encontró expresión en el Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF) y fue una conquista del movimiento sindical de los trabajadores rurales, a través de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG).

Por otro lado, aquellos grupos sociales que luchaban por el acceso a la tierra adoptaron la senda de la reforma agraria en Brasil. Bandera histórica de los movimientos populares, la reforma agraria estuvo por mucho tiempo vinculada a la Cartera de Agricultura. El Estatuto de la Tierra, promulgado

por el régimen militar en 1964, fue construido en la fase democrática de los años 60; no obstante, fue implementado sometiendo la cuestión agraria a los intereses de la seguridad nacional, del latifundio y de la agricultura empresarial. Consecuentemente, la reforma agraria concentró sus acciones, en gran medida, en la distribución de grandes porciones de tierras públicas, lo que hizo avanzar la frontera agrícola a las regiones Norte y Centro-Oeste, dos mundos distintos y con características ambientales totalmente desconocidas y desafiantes. En el Centro-Oeste, después de décadas de desarrollo tecnológico, se logró establecer grandes plantaciones de granos y cría de ganado. Mientras que en la región Norte, especialmente en la Amazonía, el fracaso productivo y de la reforma agraria fue casi total.

En el proceso de lucha política por el acceso a la tierra se pueden identificar dos corrientes: una que concibe la reforma agraria como una trinchera de resistencia y lucha; y otra que la presenta simplemente como democratización de activos. Sin embargo, en cualquiera de los casos la reforma agraria es, sin lugar a dudas, una de las herramientas más eficaces para reducir las desigualdades sociales, una garantía de seguridad alimentaria y de reducción de la pobreza.

El PRONAF inició su gestión innovando su enfoque operativo, basando su gestión en un programa transectorial, superando el enfoque de metas meramente sectoriales. Sus características principales son:

- los agricultores familiares como sujetos y objetos de las acciones del programa. Este segmento de la población rural había sido previamente objeto de políticas compensatorias. El programa se propone apoyarlos con una visión de desarrollo sostenible.
- Un proceso de negociación que involucra a varios sectores del gobierno y a las organizaciones que representan la base social de los agricultores y trabajadores rurales.

• Un enfoque territorial, superando perspectivas sectoriales tradicionales. La base de ejecución del PRONAF la conforman decenas de miles de miembros de los Consejos de Desarrollo Rural Sostenible, los cuales forman la masa crítica que responde por una nueva relación que la sociedad brasileña ha comenzado a mantener con su medio rural.

Por lo tanto, el proceso evolutivo del PRONAF, sus interacciones con los movimientos sindicales y sociales y con las diversas áreas de gobierno (federal, estatal y municipal), así como su búsqueda de resultados en áreas que no se limitan a la producción agropecuaria propiamente dicha, lo convierten en la piedra angular de la política de desarrollo rural de Brasil. ■

EL ROL DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE Y LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

El Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible fue creado a finales de los años noventa a través de un Decreto Ejecutivo. El consejo congregó parte importante de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y representantes del gobierno. Se le encomendaron diversas funciones relacionadas con la reforma agraria y la agricultura familiar, a partir de las cuales se formuló una de las bases normativas para la implementación de políticas públicas. Sin embargo, en temas relacionados con la cuestión agraria no todos los actores sociales clave fueron involucrados, aspecto que redujo el grado de representatividad en los debates y decisiones del Consejo. No obstante, en los temas vinculados a la agricultura familiar el progreso fue significativo.

Durante el año 2001, el Consejo se concentró en la formulación de una propuesta de política nacional de desarrollo rural sostenible; para lo cual establecieron cuatro comisiones sectoriales, responsable por igual número de temas para los debates y las propuestas. Estos temas, que se propusieron como los ejes fundamentales de la propuestas, fueron: a) acceso a la tierra (reforma agraria y otros mecanismos de desapropiación); b) agricultura familiar; c) diversificación de las economías rurales; y d) educación rural. El proceso de formulación de la política nacional adoptó el mecanismo de una Conferencia Nacional para analizar y refrendar el texto de la propuesta. Posteriormente, ésta fue

enviada por el Ejecutivo al Congreso Nacional, con el fin de ser analizada e introducir los cambios que fuesen necesarios. Sin embargo, éste proceso fue superado por los hechos políticos de finales de 2002 (elección de Luis Ignacio da Silva), que interrumpieron la concreción de las etapas subsiguientes para que la propuesta se transformase en Ley Federal. A pesar de ello, la propuesta se transformó en un insumo crucial para los acuerdos forjados durante la fase de transición entre el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y el de su sucesor Luis Ignacio da Silva. Probablemente una de las decisiones más importantes, del corto período de transición entre ambas administraciones fue la institución de la Secretaría de Desarrollo Territorial, con la misión de servir como secretaria del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y de ejecutar un Programa Nacional de Desarrollo de los Territorios Rurales. ■

1

La cooperación técnica en desarrollo rural del IICA en Brasil se ha expandido por tres décadas y fue determinante en el proceso de conceptualización y puesta en marcha de esta Secretaría.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS TERRITORIOS RURALES

Los cuatro ejes fundamentales de la propuesta fueron adoptados, con algunos ajustes, para la propuesta conceptual de un programa nacional de desarrollo rural con enfoque territorial.

El programa se formuló y negoció, de manera conjunta, con diversos representantes de la sociedad civil y de los movimientos sociales, así como con las instancias públicas pertenecientes al Gobierno Federal. Una vez aprobado, fue enviado al Congreso Nacional, como parte del Plan Plurianual 2004-2007.

El programa se funda en tres ejes estratégicos:

- El planeamiento y la gestión sostenible de los territorios, en conjunto con la construcción y el fomento del capital humano y social;
- La realización de proyectos integradores, de carácter innovador, educativo y asociativo.

- La gestión social como instancia para concretar espacios de debate y concertación que garanticen la transparencia, la participación y la sostenibilidad.

Conceptualmente, una de las principales características de la propuesta de desarrollo de los territorios rurales es el esfuerzo por lograr mayor articulación de las políticas públicas con las demandas sociales, de acuerdo con una propuesta de gestión social del desarrollo (empoderamiento de la sociedad con compromiso y participación en la gestión pública), mediante el establecimiento de un ciclo de acciones normativas e inductivas (ordenamiento) y de reacciones (desarrollo), en el cual participan el Estado y la sociedad. El Estado formula políticas y las socializa y a la vez es instado a revisarlas y ajustarlas, frente a sus resultados y a las reacciones de la sociedad, lo que induce a un proceso continuo de discusión, aprobación, formulación, implementación y validación. El Estado pasa a ser un actor más, no EL ACTOR por antonomasia. ■

LOS TERRITORIOS RURALES

Para dimensionar el ámbito potencial de actuación del programa de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial, el primer trimestre del 2003 se inició un trabajo de caracterización de las casi 550 microrregiones geográficas de Brasil. Para tal propósito se utilizó como parámetro la densidad poblacional: a) se definieron como microrregiones esencialmente rurales aquellas con más de 80 habitantes por km² y más de 50,000 habitantes por municipio; b) las microrregiones que cumplieron apenas uno de los parámetros se consideraron "de transición", y c). Se definieron como esencialmente urbanas a aquellas que no satisfacían ninguno de los dos parámetros².

Con base en esos parámetros se establecieron 450 microrregiones rurales, 72 de transición y 28 urbanas. En ese contexto, las microrregiones rurales corresponden al 90% del territorio nacional y al 80% de los municipios y albergan un 30% de la población del país, por lo tanto es obvia su importancia estratégica para garantizar el éxito de cualquier propuesta de desarrollo nacional.

2

Estos criterios fueron adoptados para facilitar el inicio del trabajo. Se considera apenas una buena primera aproximación, la cual deberá ser afinada posteriormente. Cabe señalar que la OCDE utiliza también este referente.

El análisis de la información manejada en el proceso anterior sirvió de fundamento para definir con mayor precisión un concepto de territorio que se ajustase a la realidad socioeconómica y política presente, así como a la historia de ocupación y a la cultura de los grupos sociales que ocuparon los diversos espacios nacionales.

En ese proceso se definió como un territorio: "el espacio físico, geográficamente definido, generalmente continuo, que abarca ciudades y campos, caracterizado por criterios multidimensionales, tales como el ambiente, la economía, la sociedad, la cultura, las política y las instituciones, y una población con grupos sociales relativamente distintos, los cuales se relacionan, entre sí y con el mundo exterior, por medio de procesos específicos, en los cuales se puede distinguir uno o más elementos que indican identidad y cohesión social, cultural y territorial".

Por consiguiente, "territorios rurales" son aquellos en los que –conforme a lo definido– los criterios multidimensionales que los caracterizan, así como los elementos más determinantes que facilitan la cohesión social, cultural y territorial, presentan, explícita o implícitamente, una predominancia de elementos rurales. Esto es, un ambiente natural poco modificado o parcialmente convertido a actividades de la economía primaria y de sus encadenamientos secundarios y terciarios y hábitos culturales y tradiciones típicas del universo rural. Estos territorios incluyen espacios urbanizados que comprenden ciudades medias y pequeñas, villas y poblados.

Debe enfatizarse que el territorio para el desarrollo rural debe tener un espacio definido, ya que el desarrollo rural solo existe en lo concreto, no en lo imaginario. Esto es, que para ejecutar una estrategia de desarrollo rural es fundamental centrar acciones estructurantes cuyo objetivo busca:

- mejorar la calidad de vida de los habitantes, lo que implica, esencialmente, establecer mecanismos que incrementen el acceso a los servicios públicos básicos y a sus derechos de ciudadanía; y

- posibilitar el desarrollo de actividades productivas (en sentido amplio) que les permitan a todos los habitantes progresar no solo como productores y proveedores de bienes y servicios, sino también como consumidores.

A efectos de ordenar y focalizar la operacionalización del programa de desarrollo de los territorios rurales, la primera aproximación de microrregiones rurales se ajustó con base al criterio de mayor concentración de clientes prioritarios del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) (agricultores familiares, familias asentadas por la reforma agraria, agricultores beneficiarios del reordenamiento agrario, familias asentadas). El ajuste se hizo necesario para adecuar la propuesta de trabajo a la disponibilidad de recursos existentes.

Por otro lado, ese ajuste –en función de la concentración de clientela del MDA– fue adoptado también para facilitar las negociaciones entre el MDA, los gobiernos estatales y la sociedad civil. Cabe señalar que durante este proceso de negociación se incorporan otros criterios de priorización, siempre y cuando esos no contradigan los criterios anteriormente utilizados.

El concepto de microrregión rural también se está utilizando para dimensionar los programas de la Secretaria de Desarrollo Territorial. La tipificación actual, con objetivos estrictamente programáticos, consiste en la utilización de indicadores que permitan categorizar el conjunto de unidades geográficas de interés. En el caso de los municipios y microrregiones geográficas se utilizan indicadores de densidad poblacional y de población total por unidad analizada.

La selección de los territorios rurales en cada Estado se hará una vez concluido el proceso de consultas a la sociedad civil y al gobierno. La aprobación se determinará en deliberaciones de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sostenible. Sin embargo, la elección definitiva no ocurrirá sino hasta que la población del territorio, por medio de sus actores sociales, haya reconocido sus elementos caracterizadores de cohesión social y territorial, que sirvan de base para el proceso de construcción de su identidad y propuesta de su visión de futuro.

Esta visión de futuro se concretará en un Plan Territorial de Desarrollo Rural, que servirá de matriz organizadora del proceso de articulación e implementación de acciones para transformar la situación del territorio y cumplir los objetivos definidos por su población.

En forma simultánea y complementaria, deberán ponerse en práctica proyectos que apoyen la infraestructura y los servicios públicos territoriales, así como proyectos innovadores, educativos y asociativos, de naturaleza económica, social e institucional, que valoricen los recursos territoriales y contribuyan decisivamente al desarrollo sostenible.

Estos son los desafíos del Ministerio de Desarrollo Agrario y de sus Secretarías, así como de un importante número de organismos y entidades públicas, privadas y sociales, nacionales e internacionales que, en conjunto, asumieron la responsabilidad de enfrentar, con profunda determinación, la desigualdad, la pobreza y la falta de perspectivas que aquejan a más del 25% de la población brasilera. ■

REFERENCIA

da Veiga, José Elí (2002). Cidades Imaginárias – O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas-SP: Editora Autores Associados.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Promoviendo prosperidad en las comunidades rurales de las Américas

El IICA es un organismo del Sistema Interamericano especializado en agricultura y desarrollo rural. Tiene como su misión institucional “apoyar a los Estados Miembros en su búsqueda del progreso y la prosperidad en el hemisferio, mediante la modernización del sector rural, la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de las Américas”.

PUBLICACIONES RECIENTES

Sinopsis	Libros y documentos técnicos
Sinopsis No. 1, Enero, Desarrollo Rural Enfoque Territorial.	Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. (2003). El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. San José, Costa Rica: IICA.
Sinopsis No. 2, Febrero, Políticas Públicas y Gestión de los Territorios Rurales.	
Sinopsis No. 3, Marzo, Juventud Rural y Desarrollo Sostenible: Construyendo la Ciudadanía de los Territorios Rurales.	Karremans, J.; Petra, P. (2003). Mujeres Rurales y la Brecha entre Oferta y Demanda de Microcréditos: Los casos de Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica: IICA y BID.
Sinopsis No. 4, Abril, Género y Mujeres Rurales en las Estrategias y Políticas de Desarrollo Sostenible Territorial.	
Sinopsis No. 5, Mayo, Capital Social, Institucionalidad y Territorios.	Miranda, B. (2003). Capital Social, Institucionalidad y Territorios: El caso de Centroamérica. Segunda edición. San José y Managua: IICA y SIMAS.
Sinopsis No. 6, Junio, Institucionalidad para el Desarrollo Rural en el Marco de los Procesos de Integración Comercial. El Caso MERCOSUR.	Cordero, P; Chavarría, H.; Echeverri, R.; Sepúlveda, S. (2003). Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Cuaderno Técnico No. 23. San José, Costa Rica: IICA.
Sinopsis No. 7, Julio, Competitividad Territorial.	
Sinopsis No. 8, Agosto, Actores Sociales en el Desarrollo Rural Territorial.	Chavarría, H.; Sepúlveda, S. y Rojas, P. (2002). Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y Territorios Rurales. Vol. I, Elementos Conceptuales. San José, Costa Rica: IICA.
Sinopsis No.9, Setiembre, Temas de Comercio y Medio Ambiente	
Sinopsis No.10, Octubre, La Política de Desarrollo Rural Brasileña	

Desarrollo Rural Sostenible

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Apartado Postal 55-2200 Coronado Costa Rica

Tel.: + (506) 216 – 0222 / Fax: +(506) 216-0233 - e-mail: drsiica@infoagro.net

<http://www.infoagro.net/codes>

<http://www.iica.int>