



Desarrollo rural y agricultura familiar en Brasil

Antonio César Ortega ▶
Universidad Federal de
Uberlândia,
Minas Gerais

Emanoel Márcio Nunes
Universidad Estadual de
Rio Grande do Norte

Durante el siglo XX, el debate en torno al desarrollo capitalista en el mundo rural estuvo profundamente marcado por las conclusiones de Kautsky en su obra *La cuestión agraria*. Para este autor, factores técnicos, como la escala mínima de producción, provocarían en la agricultura (también en la industria) un proceso de concentración de la producción en grandes explotaciones agrarias y la consecuente desaparición de la pequeña producción de tipo familiar. En este artículo, y con el objetivo de contribuir a ese debate, planteamos el tema de cómo la agricultura familiar se inserta en los mercados de productos y servicios en tiempos de globalización.

En el caso brasileño es necesario señalar que la agricultura familiar no puede ser ya pensada como si fuera un colectivo homogéneo extendido de forma regular por todo el territorio. Bajo la denominación de agricultura familiar encontramos desde pequeñas explotaciones integradas en cadenas agroalimentarias, como ocurre con los avicultores del sur, hasta los que producen para el autoconsumo y tienen muy poca relación con los mercados.

Por eso, consideramos fundamental pensar en el modo en que se ha producido el desarrollo económico del país, un desarrollo que históricamente excluyó a una gran parte de ese enorme contingente de agricultores que, en las últimas décadas, fueron marginados por el proceso de

modernización conservadora por el que pasó la agricultura brasileña. No obstante, esa exclusión no fue completa. La pequeña agricultura familiar menos integrada en las cadenas agroalimentarias mantuvo, sin embargo, un fuerte vínculo con los mercados locales.

Además de eso, no se puede olvidar que, para complementar su renta, un significativo grupo de esos agricultores familiares vendió su fuerza de trabajo como temporeros en la recogida de importantes cultivos, como la caña de azúcar, el café, el algodón o la naranja. Sin embargo, esos vínculos con los mercados locales y el mercado laboral ya no se mantienen en la actualidad. De un lado, los mercados locales están cada vez más penetrados por los procesos de valorización materializados en una apertura comercial que homogeneiza espacios heterogéneos.

Dicho de otro modo, el proceso de globalización no deja que esos mercados escapen a su control y reduce la participación de la agricultura familiar en la tradicional producción en especie para el autoconsumo. De otro lado, el avance del proceso de mecanización en todas las etapas del proceso productivo agrícola elimina la posibilidad del trabajo temporero. Actividades antaño demandantes de trabajo de temporada comienzan a mecanizar todas las etapas del proceso productivo, como ocurre con los mencionados cultivos del café, la caña de azúcar o el algodón.



▼
La reinserción de la agricultura familiar en el mercado difícilmente puede ser resultado de unas estrategias individuales por parte de los agricultores

Se reducen así, dramáticamente, las posibilidades de generación de renta y empleo entre los agricultores familiares. Por ello, el desafío de este segmento de la agricultura familiar es lograr una nueva reinserción en los mercados actuales de productos y servicios o, por el contrario, estaría condenada al autoconsumo, y esto no por mucho tiempo, pues a la vista está que incluso el mantenimiento de tierras para la producción de subsistencia se está convirtiendo ya en un esfuerzo heroico para los pequeños agricultores. El avance de la concentración de la tierra en Brasil en los últimos años es resultado de ese proceso, y ello a pesar de los asentamientos de reforma agraria.

Es preciso reconocer, por tanto, que la reinserción de la agricultura familiar en el mercado difícilmente puede ser resultado de unas estrategias individuales por parte de los agricultores. En efecto, aunque el tamaño viable de las explotaciones agrarias pueda ser pequeño gracias a la difusión de tecnologías adecuadas y a los apoyos de políticas públicas de protección, la realidad es que los mercados favorecen la concentración de la producción en unidades de mayor tamaño, con el fin de asegurar una mayor regularidad y homogeneidad de la oferta y una elevada calidad del producto.

Es precisamente por esto que, al hablar de alternativas viables para la reinserción de la agricultura familiar, es necesario pensar en su capacidad de organización para satisfacer las demandas y exigencias que surgen del mercado. Dicho con otras palabras, es necesario aumentar el *capital social* de los agricultores familiares (es decir, su confianza en participar en proyec-

tos de tipo cooperativo) para una inserción en el mercado que les garantice su reproducción social y económica.

Hablar de promover proyectos de cooperación entre los agricultores familiares es hablar de estrategias de desarrollo rural-local. El desarrollo de la agricultura familiar no puede hacerse sin in-cardinar sus problemas en el marco de una política integral de desarrollo rural basada en la capacidad de organización de una determinada comunidad (es decir, en el capital social de su población).

Es este capital social acumulado históricamente el que puede ser movilizado por una comunidad con vista a su desarrollo, sin que ello signifique restar importancia al papel que deben desempeñar las políticas públicas, ofreciendo mecanismos de financiación, promoviendo la investigación y transferencia de tecnología adecuada a la agricultura familiar, facilitando asistencia técnica o dotando de infraestructura y equipamientos las comunidades rurales.

No obstante, el eje de esta propuesta se mueve en torno a la idea de que el “salto” cualitativo de cada comunidad, cuando ocurre, es capitaneado por aquellas fuerzas sociales que poseen confianza y capacidad organizativa y son capaces de impulsar dinámicas de cooperación para alcanzar resultados satisfactorios para todos, aunque ello tenga lugar en el marco de negociaciones siempre conflictivas entre grupos de intereses. En este sentido, diversos estudios destacan la importancia del capital social de cada comunidad para aprovechar las posibilidades del desarrollo local.

Según este autor, tres son las líneas de argumentación para mostrar la importancia de lo local en las nuevas oportunidades para el desarrollo. La primera se refiere al reconocimiento de que los procesos sostenibles de desarrollo no son el simple resultado de estrategias económicas, sino fruto de las amplias dinámicas sociales que los sustentan. La segunda idea trata de la importancia de construir una identidad local que actúe como lo que el economista brasileño Abramovay llamó la “idea guía” en torno a la cual debe construirse el pacto territorial de la comunidad. Es decir, es en la comunidad, en sus señas de identidad, donde se puede construir una identidad colectiva capaz de guiar las estrategias de desarrollo. Por último, la tercera línea de argumentación apunta a la acción del Estado, en el sentido de la descentralización local de las políticas públicas. En la base del desarrollo local está, por tanto, la identificación o creación de una cultura comunitaria cen-

▼
El proceso de modernización de la agricultura brasileña fue parcial, excluyendo a amplios segmentos de agricultores, fundamentalmente a los pequeños propietarios de explotaciones familiares, que, con el transcurso del tiempo, perderían sus tradicionales lazos con los mercados locales

trada en una perspectiva de desarrollo basada en las capacidades y recursos existentes a nivel local, en el aprovechamiento de los recursos humanos y en la movilización de las actitudes y valores de la ciudadanía.

Esta dimensión social del desarrollo nos hace plantear varias cuestiones a la hora de estudiar las perspectivas de inserción de la agricultura familiar. La primera cuestión trata de responder a la pregunta de por qué comunidades aparentemente similares, que fueron objeto de las mismas políticas públicas, presentan resultados distintos. La segunda tiene que ver con el tipo de mercados en los que pueden insertarse los agricultores familiares. Estas preguntas se hicieron en la Unión Europea cuando se produjo la entrada de países como España, Portugal y Grecia.

En ese momento era necesario abordar un tema fundamental, cual era el de cómo podían ser integradas las “zonas desfavorecidas” de esos tres países. ¿Podría hacerse difundiendo en ellas el patrón tecnológico entonces hegemónico en el resto de la Unión, un modelo que provocaba diferencias sociales, demandaba elevados volúmenes de créditos bonificados y estaba siendo cuestionado interna y externamente por sus efectos negativos sobre el medio ambiente? La respuesta negativa a esa pregunta permitió poner en marcha el llamado programa Leader.

Desde la perspectiva de buscar alternativas para asegurar la reproducción social y económica de la agricultura familiar, las discusiones sobre el desarrollo rural han tratado de romper con la dicotomía rural-urbana reconociendo la unicidad de las trayectorias del desarrollo local, además de romper con el sesgo agrarista de las políticas públicas que veían en la actividad agraria la única alternativa para el medio rural. Ganaron así importancia los programas tendentes a promover la realización de actividades no agrarias en el mundo rural, permitiendo generar empleo y renta en una proporción superior a la generada por la agricultura.

En el debate sobre el desarrollo rural en Europa se ha consolidado la noción de redes empresariales, entendidas como resultado de la simbiosis entre pequeñas empresas y la comunidad local, mejorando su competitividad a través de la cooperación. En lo que se refiere a los agricultores familiares, cooperar con el propósito de coordinar sus producciones es un tema fundamental, ya que su entrada o permanencia en los mercados requiere, como hemos señalado, economías de escala suficientes para asegurar la re-

gularidad, calidad y homogeneidad de los productos requeridas por el sector agroindustrial. Ello obliga a los agricultores a “caminar juntos”, ya que de forma separada difícilmente conseguirían éxito en su confrontación con agentes económicos más poderosos. Estos aspectos que conectan el desarrollo local y la reinserción de la agricultura familiar son de gran actualidad en los países en vía de desarrollo, abriendo un interesante debate del que nos hacemos eco en este trabajo.

Acción local y agricultura familiar

El proceso de modernización de la agricultura brasileña fue parcial, excluyendo a amplios segmentos de agricultores, fundamentalmente a los pequeños propietarios de explotaciones familiares, que, con el transcurso del tiempo, perderían sus tradicionales lazos con los mercados locales (tanto de productos como de trabajo) al ser penetrados por un inexorable proceso global de apertura comercial y homogeneización. Sin embargo, aunque los impactos de la globalización, presentes en mayor o menor medida en las diferentes regiones y municipios brasileños, han acelerado el proceso de exclusión y desagregación de la producción familiar, ha habido en algunas zonas interesantes y exitosas experiencias de resistencia y reinserción en los mercados locales que han tenido como elemento fundamental las dinámicas de cooperación y acción colectiva experimentados en ellos. Ejemplos de ta-



les experiencias son, entre otros, la creación de cooperativas de crédito por parte de agricultores familiares que buscan con ello crear un vínculo de solidaridad entre la captación de recursos monetarios y la concesión de préstamos; o la asociación de agricultores que buscan coordinarse para la adquisición en común de insumos o la venta de sus productos; o la negociación con el poder público local y con las entidades bancarias para constituir fondos de avales que hagan viable el acceso a recursos financieros que de otro modo les serían difícilmente accesibles.

Por eso, en nuestra opinión, el desarrollo rural-local debe plantearse no sólo como una vía alternativa para la supervivencia de la agricultura familiar marginalizada, sino incluso como un proyecto integral de desarrollo en el que se implique el conjunto de municipios que componen los territorios rurales. En un escenario de políticas de ajuste estructural (impuestas por el Fondo Monetario Internacional) en las que el Estado tiende a retirarse de sus tradicionales tareas de promoción e intervención económica en las zonas rurales, se hace imprescindible que en las nuevas estrategias de desarrollo participen todos los actores presentes en el territorio, tanto los viejos actores (los agricultores y sus organizaciones) como los nuevos que emergen en el actual contexto de cambios.

Obviamente, en el caso de los países en desarrollo, como Brasil, no se puede ignorar el hecho de que, en el nivel local, los segmentos menos favorecidos son precisamente los que más dificultades encuentran para participar en esas dinámicas de desarrollo surgidas desde abajo. Como alerta el economista brasileño José Graziano

da Silva, “todo parece solucionarse aplicando como receta la retirada del Estado, delegando sus poderes de regulación a la sociedad civil organizada en el nivel local. La euforia es tal que hemos olvidado preguntarnos quiénes serían exactamente los destinatarios de esa delegación de poderes en una sociedad local supuestamente articulada; qué intereses estarían efectivamente representados en ella, y cómo se organizarían en la realidad. Si tenemos eso en cuenta, las respuestas serían en la mayoría de los casos poco estimulantes. Desgraciadamente, en los países no desarrollados sólo los viejos y oligárquicos intereses están bien representados en el nivel local”.

Precisamente por eso, el papel del Estado sigue siendo un factor fundamental en las políticas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar. El Estado es necesario para regular la participación de la comunidad local en las instancias representativas, garantizando que los grupos menos favorecidos no sean excluidos y ofreciéndole apoyos significativos en materia de crédito y asistencia técnica. Sería una nueva forma de definir el papel del Estado en las estrategias de desarrollo local, siguiendo una lógica de equidad y apoyo a grupos y actividades (agrarias y no agrarias) que, sin ese apoyo, se verían excluidas del nuevo escenario marcado por la globalización. Nuevamente, citando a Graziano da Silva (2001:57): “...es necesario reconocer que las políticas administrativas y económicas no son suficientes por sí solas para fortalecer el poder de los nuevos actores sociales que están emergiendo, sino que se necesita crear nuevos mecanismos para facilitar la participación de las poblaciones locales, mecanismos que deben ir más allá de la creación formal de ‘consejos de desarrollo’ donde los actores sociales solamente tienen posibilidad de expresar sus opiniones sobre el destino de los fondos transferidos a los gobiernos locales”.

Podemos considerar que, en el proceso de globalización de la economía, surgen condiciones políticas para implementar dinámicas de descentralización administrativa en el ámbito local que son necesarias para llevar a cabo las nuevas estrategias de desarrollo. Pero tales estrategias deben incluir mecanismos integradores e incluyentes de participación de los distintos actores locales, ya que sólo la puesta en marcha de una verdadera dinámica de participación democrática en el nivel local creará las condiciones para que la sociedad civil se implique efectivamente en el proceso de desarrollo de su comunidad.

Estos escenarios de participación son im-



▼
El desarrollo local sostenible presupone que toda la sociedad se implique en su concepción y en la definición de las correspondientes estrategias, así como en la programación e implementación de las distintas acciones



prescindibles, pues existen barreras medioambientales, socioculturales y políticas al desarrollo que sólo pueden superarse mediante una real y efectiva participación de los ciudadanos en los procesos de decisión. Tales escenarios deberán actuar a través de prácticas diarias que generen cambios capaces de propiciar el desarrollo sostenible. Estos cambios necesitan encarnarse en estructuras de partenariado donde coopere el Estado, el mercado y la sociedad civil. Se trataría de hacer surgir una nueva dinámica institucional que supere la vieja práctica burocrática de una Administración pública distante de la realidad social y sin compromiso alguno con los resultados de sus acciones. Esta nueva práctica institucional exige credibilidad, transparencia y compromiso con el desarrollo sostenible.

Diversos trabajos confirman la importancia de la acción local y la descentralización administrativa. Tales autores definen el desarrollo local como “un entorno económico, social y territorial donde, aprovechándose las ventajas competitivas, se busca construir las múltiples dimensiones del desarrollo integrado (social, político, ambiental, tecnológico e institucional)”. No se trata de entender lo local sólo como un espacio, sino como un proceso en el que se valore, sobre todo, lo que es peculiar en este proceso a través de acciones de las comunidades locales; es decir, la acción local practicada por actores comprometidos con la transformación social de sus unidades productivas en la dirección de estrategias de desarrollo sostenible adaptadas a sus realidades socioculturales, político-institucionales y medioambientales.

La descentralización administrativa es otra

cuestión importante a considerar, pues para que una comunidad local pueda desarrollarse debe disponer de una administración bien encardinada en ella. Y es también importante que esa administración tenga en cuenta las posibilidades económicas, así como las especificidades culturales, institucionales, sociopolíticas y medioambientales de la comunidad local, facilitando la participación de la sociedad civil. Y ello sin olvidar que la conciencia de comunidad es una conciencia de interdependencia y que tal interdependencia será más viva e intensa cuando las personas puedan participar activamente en los procesos políticos locales a través de prácticas democráticas, participación que exige medios para que los grupos menos favorecidos (entre ellos los agricultores familiares) puedan sentirse protagonistas de su propio desarrollo.

El desarrollo local sostenible presupone que toda la sociedad se implique en su concepción y en la definición de las correspondientes estrategias, así como en la programación e implementación de las distintas acciones. Para ello, los diversos sectores sociales deben gozar de representación efectiva en las instituciones de desarrollo, sin que ningún grupo disfrute de privilegios en detrimento de otros grupos, y facilitando que estén también presentes las ONG y cualquier otra expresión asociativa (sea pública o privada) existente de un modo activo en el nivel local. Algunos trabajos muestran que proyectos formulados entre el Estado y las ONG son una exigencia para el desarrollo de sociedades que buscan redemocratizar sus prácticas sociales reconociendo la necesidad de un trabajo conjunto en proyectos que conduzcan, por ejemplo, a una mejor dis-

▼
Las políticas públicas que incentivan la participación de la sociedad local en la definición de su destino no pueden partir de esa distinción analítica, del mismo modo que tampoco pueden limitar las posibilidades del desarrollo a una vía estrictamente agraria

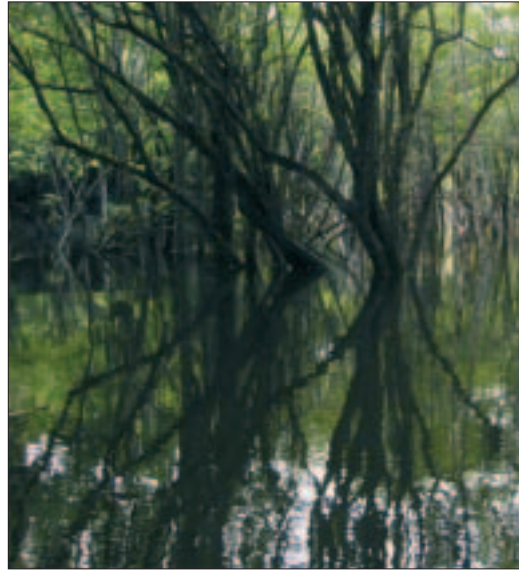
tribución de la renta. Este partenariado se hace imprescindible en el caso de la agricultura familiar.

En el proceso de desarrollo local no debe haber desvinculación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil organizada, sino todo lo contrario. Es necesario generar sinergias entre esos tres ámbitos imprescindibles para el éxito de las estrategias de desarrollo sostenible, complementándose y cooperando entre sí para promover la inserción de la agricultura familiar en el conjunto de la sociedad local.

El vínculo de la cooperación entre esos tres ámbitos reside en las acciones locales desarrolladas en el marco de la descentralización administrativa. Así, un tema central es si esta capacidad de respuesta a partir de lo local debe basarse en la agricultura familiar, o debe apuntar hacia nuevas vías de desarrollo implicando a otros agentes económicos. Algunas experiencias endógenas y autónomas han tenido bastante éxito en Brasil, así como otras inducidas por políticas públicas, como es el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, constituidos obligatoriamente para captar recursos provenientes de la línea de infraestructura y servicios del PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar). La tesis que defendemos en este artículo es la de que el PRONAF puede, y debe, ser pensado no sólo como alternativa para superar las dificultades económicas y sociales de la agricultura familiar, sino, sobre todo, como eje fundamental y estratégico para un verdadero desarrollo económico local, dinamizado a partir de los agricultores familiares.

Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto ese proyecto ha cumplido el papel histórico de constituirse en una política de desarrollo rural-local que permita rescatar a una agricultura familiar marginada por la política de modernización conservadora seguida por la agricultura brasileña en las últimas décadas, y convertirla en el sector estratégico para el desarrollo de las zonas rurales. En los términos en los que planteamos la cuestión, cabe evaluar si el PRONAF, en su forma de implementarse y en su alcance, ha contribuido o no a engendrar un pacto territorial en torno a un proyecto de desarrollo local. Obviamente para cumplir ese objetivo, el citado programa debe convertirse en eje prioritario, destinándosele recursos acordes con esa prioridad.

En la experiencia europea, un proyecto más avanzado y de mayor éxito ha sido la mencionada iniciativa Leader, que parte de una visión diferente de la concebida en el PRONAF. Para la



iniciativa europea es en el contexto local donde pueden surgir respuestas viables para la dinamización de los territorios rurales, concentrándose en ese nivel los recursos necesarios para financiar propuestas capaces de generar un efecto multiplicador en la dinámica territorial.

A través de este enfoque de desarrollo local, se busca promover la participación de la población rural y de los agentes económicos locales en la elaboración y gestión de proyectos que puedan ofrecer salidas imaginativas para la generación de actividades y empleo en ese territorio. Los proyectos son formulados e implementados por los llamados Grupos de Acción Local, donde participan habitualmente distintas instituciones públicas o privadas del ámbito local, provincial y regional, como expresión de los diversos elementos socioeconómicos existentes en el territorio.

Una de las características ya evidentes de estos grupos es la participación de la población. La concepción del desarrollo que guía al PRONAF está bastante alejada de este planteamiento, ya que es un programa de intervención pública dirigido a los agricultores, donde la filosofía ascendente y participativa del Leader brilla por su ausencia. Puede decirse que mientras el Leader de la UE responde a una concepción territorial del desarrollo, el PRONAF brasileño responde a una concepción agrarista, atendiendo así a una dimensión parcial del proceso de desarrollo de las zonas rurales. Con esa concepción restringida y sectorial, el PRONAF no puede ser el eje para la inserción de la agricultura familiar, ya que esta inserción exige abordar la plena integración de los agricultores en las dinámicas de desarrollo de los territorios rurales.

Conclusiones

Hemos señalado en nuestro trabajo el carácter parcial y excluyente del proceso de modernización de la agricultura brasileña, favoreciendo que el sector agrario cumpliera las exigencias del desarrollo industrial. Ese proceso marginó a los agricultores familiares que, en gran parte, emigraron a las grandes ciudades provocando la formación de favelas. A partir de la superación de la fase de la industria manufacturera y la saturación del mercado de trabajo en la construcción, sectores que absorbían mano de obra con poca cualificación, se ha pasado a una situación de altos niveles de desempleo. Como ya alertaran algunos autores, la cuestión agraria resurge, aunque de modo diferente, siendo necesario frenar el éxodo rural e incluso reabsorber la fuerza de trabajo sobrante en el mundo urbano.

Ese proceso de desocupación no se limita al sector industrial. En la agricultura viene ocurriendo lo mismo, pues el progreso tecnológico avanza, principalmente en cultivos intensivos en mano de obra, y libera el excedente de fuerza de trabajo que ya no encuentra lugar en el mercado debido a su poca cualificación, formando un contingente expresivo de personas desempleadas en los campos brasileños que, sumadas con



las de las ciudades, evidencian una situación de aguda marginalización. En ese momento, la reforma agraria surge como una necesidad diferente de la preocupación de los años 50, pues ahora las preocupaciones tienen que ver predominantemente con cuestiones sociales y no con la visión estrictamente económica de antaño.

Es en ese contexto que la propuesta del desarrollo local con vista a incluir a la agricultura familiar como pilar del mismo significa una alternativa viable y, a nuestro entender, necesaria, ya que implica la posibilidad de generar empleo y

renta a una población poco cualificada para insertarse en los mercados de trabajo urbano y a un coste bastante más bajo que otras alternativas.

Si para una inmensa masa de esa población rural, que Graziano da Silva llamó “los pobres del campo”, la vía de la modernización agraria ya no es posible, resulta urgente pensar en alternativas, que pasan por la producción de productos no tradicionales, por la oferta de servicios, por la promoción de pequeñas agroindustrias o de actividades artesanales, en una perspectiva en la que el desarrollo sea pensado como un proceso global e integrado. Como llama la atención el economista brasileño José Veiga (2000): “No hay desarrollo rural que esté separado y sea independiente del desarrollo urbano, al igual que no puede existir un desarrollo agrario que ignore el desarrollo comercial e industrial. El desarrollo es un proceso complejo y multidimensional que si bien impone ese tipo de distinción rural-urbana, lo hace sólo a efectos de análisis, sin que ello signifique que puedan existir en la realidad como instancias separadas”.

Así, las políticas públicas que incentivan la participación de la sociedad local en la definición de su destino no pueden partir de esa distinción analítica, del mismo modo que tampoco pueden limitar las posibilidades del desarrollo a una vía estrictamente agraria. Debe procurar romper la dicotomía rural-urbana, principalmente cuando se trata de pequeños municipios. Sin embargo, hay que reconocer que sea en su elaboración, sea en su puesta en marcha, es evidente un fuerte sesgo agrario en el PRONAF, prueba de una concepción para la que la producción agraria es el camino por excelencia para garantizar una mejora de las condiciones de vida en el mundo rural. Este “sesgo agrícola” no es solamente en la política pública, sino que domina también en las propias entidades representativas de los agricultores.

Hay ya propuestas que huyen de ese sesgo, como el mencionado programa Leader de la UE. En Brasil, sin embargo, el PRONAF, a pesar de alcanzar a más de un millar de municipios, no puede ser todavía entendido como una auténtica política de desarrollo rural, debido a la escasez de los recursos con que cuenta, a su carácter agrario y al hecho de estar limitado al nivel municipal. Precisamente por eso el Ministerio del Desarrollo Agrario creó al comenzar el gobierno Lula una Secretaría de Desarrollo Territorial que trata de romper la dicotomía rural-urbana en los territorios rurales brasileños. ■