

El desarrollo rural en Brasil: procesos sociales, políticas públicas y perspectivas teóricas (*)

SERGIO SCHNEIDER (**)

TERRY MARSDEN (***)

1. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, el desarrollo rural se ha asociado al conjunto de actuaciones del Estado y de los organismos internacionales con el fin de intervenir en las regiones rurales pobres que no lograban integrarse en el proceso de modernización agrícola sustituyendo factores de producción considerados atrasados. Esta ha sido la tónica de la intervención en el medio rural de Brasil y de otros países de América Latina durante el período conocido por la vigencia de la ideología de la «revolución verde», que preconizaba medidas de intervención dirigidas y orientadas, por lo general de carácter compensatorio, consideradas como una solución para los agricultores que no lograban modernizarse tecnológicamente ni integrarse en el conjunto de la economía por medio de la industria, el comercio y los servicios. En Brasil, las políticas de «desarrollo rural integrado»

(*) Este texto ha sido elaborado en el marco de un período de prácticas de posdoctorado realizado en la *School of City and Regional Planning* de la Universidad de Cardiff (Gales/Reino Unido) y cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) a través de una beca de posdoctorado en el extranjero (PDE). En el XXII Congress of the European Society for Rural Sociology (Wageningen, Países Bajos, 20-24 de agosto de 2007) se presentó una versión preliminar del presente ensayo. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos con ocasión del Congreso y los fructíferos debates con Joek Roex, Angela Kageyama, Jalcione Almeida, Ana Lúcia Valente, Lauro Mattei, Eduardo Filippi y Marcelo Conterato. La versión final, sin embargo, es responsabilidad exclusiva de sus autores.

(**) Dpto. de Programas de Posgrado de Desarrollo Rural y Sociología de la Universidad Federal de Río Grande do Sul. Porto Alegre/Brasil.

(***) Dpto. de Política y Ordenación Medioambiental. School of City and Regional Planning. Universidad de Cardiff, Gales/Reino Unido.

(PDRI) se presentaban como una solución viable para las regiones atrasadas; son ejemplos elocuentes de este tipo las actuaciones de colonización y asentamiento humano en la Amazonia y los frentes de trabajo de lucha contra la sequía en el nordeste.

Esta arraigada identificación del desarrollo rural con los programas de intervención del Estado o de las agencias de desarrollo terminó por suscitar la oposición de numerosos investigadores y estudiosos de esta cuestión, que los consideraban excesivamente politizados y normativos. Esto hizo que los estudios rurales brasileños, especialmente los académicos, abandonasen sin más la cuestión del desarrollo rural, que pasó a identificarse con las políticas de intervención en el medio rural, especialmente en las regiones pobres (Navarro, 2001). Sólo a partir de mediados del decenio de 1990 empezó a ganar terreno en Brasil un cambio de enfoque de la forma de entender el desarrollo rural, lo que revitalizó esta cuestión y dio lugar a nuevos planteamientos.

En este trabajo se quiere analizar este proceso más reciente y mostrar cómo en Brasil, desde mediados del decenio de 1990, las políticas públicas y los debates teóricos sobre desarrollo rural resurgieron en un contexto y con unas bases de referencia completamente diferentes de las habituales en el decenio de 1970. El objeto es demostrar que este resurgir estuvo fuertemente influenciado por las transformaciones sociales, políticas y económicas que tuvieron lugar en el ámbito del Estado, entre los agentes de la sociedad civil y en los planteamiento analíticos de los propios estudiosos y analistas. Fueron estos cambios generales los que empezaron a influir en los debates concretos sobre el desarrollo rural y a materializarse en políticas gubernamentales dirigidas a la reforma agraria, los créditos a la agricultura familiar, el respaldo a los territorios rurales y la promoción de actuaciones de apoyo a mujeres, jóvenes, jubilados y negros. En el artículo se argumenta que la construcción de esta nueva concepción del desarrollo rural estuvo fuertemente influenciada por estudiosos, académicos, mediadores políticos y responsables de la definición de políticas.

En la primera parte se presenta el contexto y las principales transformaciones económicas y políticas ocurridas en Brasil a partir de 1990 y que constituyen el trasfondo que permitirá el resurgimiento del desarrollo rural con una nueva conformación. En este sentido, el período histórico tiene una importancia decisiva, razón por la que la reflexión que se ofrece en este texto se extiende desde el decenio de 1990 hasta la actualidad. En la segunda parte se aborda la vuelta de los debates sobre desarrollo rural en Brasil. En la tercera se presentan algunos indicadores de las principales políticas públicas que han contribuido a las transformaciones sociales y económicas del medio

rural. La parte final del texto se reserva para la exposición de los principales enfoques recogidos en la literatura existente sobre el desarrollo rural en Brasil en los últimos quince años. En las consideraciones finales se recogen algunas dificultades que complican el desarrollo rural en Brasil.

2. EL CONTEXTO DEL DECENIO DE 1990 Y LOS PROCESOS SOCIALES EN MARCHA DESDE ENTONCES

La crisis económica del decenio de 1980 tuvo enormes repercusiones en Brasil y sensibilizó a las principales fuerzas políticas, que empezaron a ser conscientes de que el principal reto al que se enfrentaba el país en el proceso de apertura y redemocratización sería la estabilización macroeconómica y, sobre todo, el problema de la inflación. No resulta posible describir el marco general de la época dentro de los límites de este ensayo, pero cabe destacar que entre los factores que hicieron que el período de recesión se definiese como «el decenio perdido» se encuentran los problemas relacionados con la crisis de la deuda exterior con el FMI (en 1983 y más tarde en 1987, con el decreto de la moratoria), el proceso de hiperinflación de finales del Gobierno Sarney (1985-1989), el escaso crecimiento de la economía y la creciente insatisfacción y frustración de la población. Por consiguiente, además de no cumplirse las expectativas de mejora y recuperación del crecimiento en el período posterior a la dictadura, en la segunda mitad del decenio de 1980 el país se sumergió en un período de gran inestabilidad económica.

El anhelado proceso de estabilización se iniciaría únicamente, de hecho, en 1993, tras la designación del Vicepresidente Itamar Franco como Presidente de la República. Justo antes, Brasil fue gobernado durante un breve período de tiempo por el primer presidente elegido por sufragio directo de su historia, Fernando Collor de Mello, que terminaría siendo destituido tras una moción de censura. Tras la destitución del Presidente y una breve tentativa de implantación de un modelo neoliberal radical, las fuerzas políticas de centro-derecha se recompusieron y articularon un ambicioso plan de estabilización macroeconómica, conocido con el nombre de Plan Real (1993) que, entre otras medidas, estableció un proceso de conversión monetaria que cambiaría incluso el nombre de la moneda del país, que de «cruzeiro real» pasó a llamarse «real» (BRL) y promovería su vinculación con la variación del tipo de cambio del dólar.

El Ministro de Economía de la época, el sociólogo y senador Fernando Henrique Cardoso, que contaba con un enorme apoyo polí-

tico, fue elegido Presidente de la República en 1994, tras lograr una victoria abrumadora sobre su oponente de izquierdas, Lula. Así, durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso adquieren impulso una serie de medidas de control riguroso de la estabilidad monetaria y se inicia el proceso de privatización y apertura de la economía nacional al capital extranjero, en conjunción con los cambios en las formas de actuación del Estado, que empiezan a apuntar hacia un papel más regulador que intervencionista, caracterizado por la aparición de organismos de reglamentación (telefonía, energía, transportes). Aunque el presente ensayo no pretende realizar una evaluación de este período, cabe destacar que, a pesar de que esta política alcanzó la estabilidad económica y monetaria, las iniciativas de liberalización de la economía (privatizaciones en el sector público de la telefonía, energía y otros) y de cambio del marco regulador de las actuaciones estatales no fueron suficientes para impulsar el crecimiento económico. Reelegido para un segundo mandato en 1998, Cardoso modificó la política monetaria debido al elevado endeudamiento externo generado por la paridad con la moneda estadounidense, lo que condujo a un nivel de crecimiento económico extremadamente bajo hasta el final de este segundo mandato en 2002.

Sin embargo, es necesario reconocer que el proceso de estabilización de la economía (que empieza a mostrar índices de inflación bajos a partir de 1995) del Gobierno Cardoso dejó espacio al debate acerca de los condicionantes y las posibilidades de desarrollo del país (1). Por este motivo, el Presidente Lula, que inició su mandato en 2003, no modificó la política macroeconómica y llegó incluso a nombrar presidente del Banco Central, y por consiguiente guardián de la política monetaria, a un diputado elegido por el partido del Presidente Cardoso, el PSDB. Este contexto de estabilidad macroeconómica, que dura ya casi un decenio y medio, propicia el surgimiento de propuestas innovadoras de cambio social, entre las que se encuentran las relativas al desarrollo rural. Por otra parte, no debemos olvidar que en el decenio de 1990, especialmente a partir de 1993-1994, entró en vigor buena parte de la legislación establecida por la nueva Constitución, nacida en 1988 (Nunes, 1996). Una de estas leyes, por ejem-

(1) Durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso se entabló un debate entre «monetaristas», partidarios de la estabilidad financiera y monetaria «a cualquier precio» (liderados por el entonces Ministro de Hacienda Pedro Malan), y los partidarios del desarrollo, defensores del papel impulsor del Estado a través del aumento del gasto público «aunque se produjese algo de inflación» (suscribían entonces este tipo de punto de vista desde el propio Ministro de Sanidad de Cardoso, José Serra, y otros economistas del partido del Presidente (PSDB), como Luis Carlos Mendonça de Barros, hasta sectores de otras fuerzas políticas como el PMDB y el mismo PT).

plo, trata de la descentralización política y financiera, por la que los municipios se convierten en «entidades federadas» y, por consiguiente, se hacen responsables de la ejecución de buena parte de las políticas públicas (salud, educación, seguridad). Otras, tal vez incluso más importantes, se refieren a la aplicación de un conjunto de actuaciones de promoción de los derechos sociales previstos en la nueva Constitución, como la reglamentación de la jubilación de los trabajadores del medio rural (las mujeres a los 55 años y los hombres a los 60 años), la demarcación de las tierras indígenas y los remanentes de las «quilombolas» (lugares en los que se habían refugiado los antiguos esclavos cimarrones), la reglamentación del uso de tierras públicas para las actividades de explotación de recursos naturales, la lucha contra el trabajo infantil, etc. Por consiguiente, además de la estabilización económica, el decenio de 1990 fue testigo de un entorno jurídico e institucional renovado que apuntaba hacia un ordenamiento basado en una mayor descentralización del poder político del Estado.

Un segundo aspecto que se ha de considerar en el marco del contexto que sustenta el debate sobre el desarrollo rural en el decenio de 1990 se refiere a los cambios experimentados por la propia sociedad civil brasileña en su conjunto. En el decenio de 1980 las organizaciones y movimientos sociales a los que se había reprimido durante la dictadura militar volvieron a la escena política (Sader, 1988) (2). En cualquier caso, a diferencia de esa época, en el decenio de 1990 parece que el ámbito de actuación de los movimientos y organizaciones sociales se modificó, ya que dejaron de ser únicamente reivindicativos y contestatarios y pasaron a ser anticipatorios y propositivos. A ello se añade además el hecho de que varias organizaciones de la sociedad civil adquirieron diversidad y peso específico, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones o las cooperativas. En términos generales podría decirse que la sociedad civil retomó y amplió la diversidad de formas de expresión de su complejidad política, algo que, de forma nada sorprendente, aviva los conflictos y controversias y a veces revela sus contradicciones.

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil surgen también al hilo de los cambios que experimentan las funciones del Estado y se ocupan a veces de paliar las deficiencias de tales funciones

(2) Ello no significa que las instituciones y organizaciones de la sociedad civil dejasen de existir o resultasen completamente anuladas durante el período de excepción (1964-1984), ya que sería suficiente citar el ejemplo del papel activo de la Iglesia y los sindicatos para contradecir tal afirmación.

(prestación de servicios de educación, salud y asistencia social, etc.) o de satisfacer las necesidades prácticas de la población buscando recursos para atender tales necesidades a través de proyectos para recabar fondos públicos estatales. Por otra parte, estos nuevos actores sociales han adquirido un papel de vigilancia y control de las actuaciones del Estado, con una participación efectiva y legítima en las estructuras de gestión y gobernanza de las políticas públicas (Melo, 2001; Dagnino, 2002). Para muchos estudiosos e incluso para importantes instituciones (el Banco Mundial, por ejemplo) que trabajan en el ámbito del desarrollo, hacer hincapié sobre el protagonismo y la participación de tales agentes en las políticas públicas (construir o fortalecer el «capital social») se convirtió en algo que revestía igual o mayor importancia que los resultados prácticos de las acciones (Tendler, 1997). En lo que se refiere al desarrollo rural en Brasil existen diversos ejemplos en este sentido.

El tercer aspecto que se ha de considerar en el marco del contexto que fundamenta el debate sobre el desarrollo rural en el decenio de 1990 se refiere a la inclusión del concepto de sostenibilidad y medio ambiente. La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 en la ciudad de Río de Janeiro culminó en una movilización política que tuvo repercusiones importantes sobre las instituciones, el Estado y, sobre todo, los intelectuales y mediadores políticos (3). Aunque el hecho de que estas repercusiones se tradujesen en resultados prácticos podría ser cuestionable (como, por ejemplo, la aplicación de la Agenda 21), el hecho de que a partir del decenio de 1990 las diferentes esferas de gobierno empezaron a establecer instancias de actuación para tratar las cuestiones medioambientales resulta indudable, muchas de ellas a través de reglamentos que prevén la realización de estudios de impacto y formas de control de la actividad económica. Paulatinamente, el programa sobre el desarrollo incorpora múltiples dimensiones y recibe las más diversas calificaciones.

En este sentido, es importante subrayar que el vertiginoso aumento del interés de los estudiosos y la opinión pública en relación con las cuestiones medioambientales y la sostenibilidad se generalizó y empezó tanto a orientar las actuaciones políticas como a influir

(3) Hasta mediados del decenio de 1980 existían cerca de 2.000 ONG en Brasil. Después de la Conferencia de 1992 este número aumentó vertiginosamente y en 1995 su número era de alrededor de 250.000 (según el diario *Folha de São Paulo*, 3.11.2004).

sobre los programas de investigación. Cuando se analizan los temas y referencias teóricas de los estudiosos que tratan específicamente el desarrollo rural, todo el mundo coincide en que no es posible abordar esta cuestión sin incluir el ámbito de aplicación medioambiental y las múltiples dimensiones de la sostenibilidad.

3. EL INICIO DEL DEBATE SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN BRASIL

¿Cuáles fueron, entonces, los factores decisivos que contribuyeron al inicio de los debates actuales en torno al amplio tema del desarrollo rural, así como a su proyección, importancia y, sobre todo, legitimidad? En su gran mayoría, estos factores fueron especialmente importantes para la construcción de una nueva percepción o visión sobre el significado del desarrollo rural, por lo que cabe destacar la necesidad de conocer tales factores.

El primero, y tal vez el más significativo, guarda relación con la trayectoria de los debates sobre la agricultura familiar y su capacidad de constituirse en modelo social, económico y productivo para la sociedad brasileña. Por otra parte, cabe destacar que tanto la agricultura familiar como los agricultores que la practican hoy en día han existido siempre y no constituyen una novedad. Pero es menester reconocer que en la primera mitad del decenio de 1990 este concepto se convirtió en una categoría política, asimilada enseguida por estudiosos y responsables de la formulación política, lo que le confiere actualmente una extraordinaria legitimidad, hasta el extremo de constituir un punto de referencia, por oposición a otras nociones igualmente importantes, como la de agro-negocio, por ejemplo.

Las razones de esta legitimación guardan relación con el fortalecimiento de la agricultura familiar como categoría política, vinculada en gran medida a la recomposición del movimiento sindical de los trabajadores del medio rural en el decenio de 1990. La lucha para obtener créditos o para lograr la mejora de los precios, el establecimiento de formas de comercialización diferenciadas, la aplicación de la reglamentación constitucional de la seguridad social en el medio rural y la protección contra la liberalización y contra la apertura comercial indiscriminada (promovida en el ámbito de los acuerdos de Mercosur) impulsaron a la CONTAG (Confederación Nacional de los Trabajadores Agrícolas) a aliarse con otros movimientos emergentes, como el Departamento Nacional de los Trabajadores Rurales de la Central Única de los Trabajadores (DNTR/CUT), creado en 1988. De ahí surgieron formas de movilización de grandes repercusiones políticas, tales como las Jornadas Nacionales de

Lucha, que se transformaron en el Grito de la Tierra Brasil, movimiento anual que se ha mantenido hasta hoy (4).

Por otra parte, cabe destacar que el inicio del decenio de 1990 fue un período especialmente fértil y estimulante en el que aparecieron varios estudios, libros y publicaciones de investigaciones que culminaron en un avance teórico e interpretativo en relación con la agricultura familiar. Los trabajos de Veiga (1991), Abramovay (1992) y la antología de Lamarche (1993) mostraron que las formas familiares de producción no sólo eran predominantes en los países capitalistas avanzados, sino que también eran capaces de producir excedentes y desempeñar un importante papel en el desarrollo económico de tales países. El paso siguiente se daría con la tipología de las explotaciones rurales brasileñas, elaborada en el marco de la consulta a un grupo de investigadores del proyecto FAO/INCRA (1994). Este estudio revistió una especial importancia por haber clasificado las explotaciones rurales brasileñas según la forma de uso del trabajo (familiar o contratado/asalariado) y sugerido una tipología que separaba a la agricultura familiar (explotaciones consolidadas, en transición y periféricas) de la agricultura empresarial, así como por haber presentado una serie de recomendaciones en relación con las políticas agrícolas y agrarias que se deberían formular para esta categoría social (5). Este trabajo sirvió de base a otros que intentaron cuantificar la dimensión y la función de la agricultura familiar en Brasil a partir del Censo Agropecuario de 1995/96 (Guazirolí *et al.*, 2001). Tales estudios revistieron una importancia especial para la actuación del Estado y la formulación de políticas públicas en materia de agricultura familiar y desarrollo rural, como el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), sobre todo a partir de 1998, año en el que se inicia el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

El segundo factor que impulsó el debate sobre el desarrollo rural en Brasil se deriva de la creciente influencia y acción del Estado en el medio rural, que se produce tanto a través de las políticas en materia de agricultura familiar como de las actuaciones en relación con

(4) Estas «jornadas» fueron organizadas al principio por la CONTAG, la CUT Rural y el Movimiento de los Sin Tierra (MST) y contaban con la participación de otros movimientos sociales rurales. También cabe destacar el intenso debate entablado en el ámbito de la Comisión de Agricultura del Congreso Nacional entre 1988 y 1993, cuando se estableció la Ley Agrícola. Este período también estuvo marcado por los grandes debates en torno a la Ley agraria, donde las organizaciones de los trabajadores del medio rural se convirtieron en agentes importantes y con gran presencia en el programa político de los dos temas.

(5) Buena parte de tales recomendaciones fue suscrita y recogida por el propio movimiento sindical de los trabajadores rurales en el ámbito de la elaboración del Proyecto alternativo de desarrollo rural sostenible (Santos, 2001).

la reforma agraria o la seguridad alimentaria, entre otras. Durante la presidencia de Itamar Franco y más tarde durante la de Fernando Henrique Cardoso, el Estado empieza a legitimar las reivindicaciones de los movimientos sociales y a promover acciones en el espacio rural en su conjunto. A través primero de la legitimación de la reforma agraria, que desembocó en la aprobación de la Ley agraria y el procedimiento abreviado, en 1993, seguida de la creación de la Secretaría Especial Extraordinaria de Asuntos Fundiarios (SAF), que se transformaría después en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) (6) y, más tarde, a través de la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR-MAPA), también trasladada al Ministerio de Desarrollo Agrario. En tercer lugar, a través de la creación del PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), en 1996, que se convirtió en la principal política pública destinada a los pequeños agricultores brasileños. Desde entonces, su crecimiento tanto en términos de recursos como de contratos ha sido vertiginoso y merece ser subrayado, como lo muestran los gráficos 1 y 2 (7).

Desde mediados del decenio de 1990 el papel del Estado empieza a hacerse cada vez más importante, también a través de la diversificación de su enfoque, que deja de limitarse al apoyo a los asentamientos en el marco de la reforma agraria y al crédito a la agricultura familiar. Éste es el caso, por ejemplo, de las políticas de seguridad alimentaria y apoyo a las actuaciones que podrían definirse de afirmación de derechos sociales. En relación con tales actuaciones, cabría citar las políticas de lucha contra el trabajo precario a través de la creación de una secretaría específica, la reglamentación y aplicación de formas de regularización de los remanentes de las «quilombolas», o lugares en los que se habían refugiado los antiguos esclavos cimarrones («quilombos»), la política de seguridad social para los jubilados del medio rural y, más recientemente, las actuaciones de desarrollo de los territorios rurales, entre otras.

(6) *El Ministerio de Desarrollo Agrario surge en un contexto de fortalecimiento de las luchas sociales en el campo y, especialmente, de la movilización de la lucha por la tierra en Brasil. Por un lado, la presión ejercida por los pequeños agricultores vinculados a la CONTAG, que reivindicaban políticas específicas de compensación por la denominada «ancla verde» que la agricultura proporcionaba a la estabilización de precios en el Plan Real durante el primer Gobierno Cardoso. Por otra parte, el MST amplía su base social y extiende su ámbito de actuación al estado de São Paulo (zona de Pontal do Paranapanema). Pero los hechos políticos decisivos de este período son las masacres de los agricultores sin tierra en Corumbiara, Rondônia (julio de 1995) y El Dorado de Carajás, en la parte meridional del estado de Pará (abril de 1996), ambas seguidas de una «marcha a Brasilia» en abril de 1997, que culminó en un mitin al que habrían asistido alrededor de 100.000 personas. Dada su repercusión nacional e internacional, el Gobierno federal crea la Secretaría Extraordinaria de Asuntos Agrarios, que más tarde se convertiría en el Ministerio de Desarrollo Agrario (Carvalho, 2001).*

(7) *Para una evaluación de las repercusiones del PRONAF, consúltense Mattei (2005) y Guanziroli (2006).*

El debate sobre la seguridad alimentaria merece un comentario específico. Este tema volvió a incluirse en el programa político a comienzos del decenio de 1990, inicialmente por las campañas de lucha contra el hambre y la carestía lideradas por el sociólogo Herbert de Souza, apodado «Betinho». No debemos olvidar las repercusiones del estudio titulado «Mapa del Hambre» realizado por el Instituto de investigación económica aplicada (IPEA) brasileño ni la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, ambos de 1993, cuando la seguridad alimentaria pasó a formar parte del principal programa social del Gobierno Cardoso, el programa «Comunidad Solidaria». Más recientemente, ya durante el Gobierno Lula, estas actuaciones empezaron a adquirir mayor alcance y se reforzó en la sociedad brasileña la percepción en torno a la necesidad de las políticas sociales (8). Desde entonces empezaron a desarrollarse tanto formas de transferencia de rentas como el programa «Bolsa Escuela», así como la concesión de subsidios directos (vales de gas, programa de distribución de leche) a los más pobres. Con la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA) en 2003, actualmente denominado MDS (Ministerio de Desarrollo Social), estos programas se modificaron y unificaron en el programa «Bolsa Familia» que hoy constituye la principal política social del Estado brasileño, con enorme repercusión en las zonas rurales más pobres (Hall, 2006; IPEA, 2007a; Kageyama y Hoffmann, 2007; Schneider, 2006). En lo que se refiere al desarrollo rural, el instrumento posiblemente más sólido en relación con estos programas sociales es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de la agricultura familiar, creado en 2004 con objeto de intermediar, con instrumentos financieros y de mercado, entre la producción y el consumo de alimentos (Muller, 2007).

El tercer factor que ha favorecido y reforzado el debate sobre el desarrollo rural en Brasil en los últimos años se refiere a los cambios en el ámbito político e ideológico. Este tipo de cambio tiene un doble sentido. Por una parte, algunos sectores de las élites agrarias que hasta entonces eran contrarios a los cambios, especialmente en relación con el apoyo a las políticas sociales y de carácter compensatorio, se vieron forzados a modificar su posición.

Lo anterior es fácilmente perceptible en relación con el polémico tema de la reforma agraria, ya que no se trata de oponerse a las

(8) *Entre los analistas, sobre todo los politólogos, la victoria de Lula en las elecciones presidenciales de 2006 suele atribuirse al éxito del programa «Bolsa Familia» y las demás acciones del proyecto «Hambre Cero».*

expropiaciones y los asentamientos de los agricultores, sino de debatir el modelo y la forma de desarrollo de este proceso (9). Este cambio fue posible gracias al fortalecimiento político y organizativo que se ha producido en el espacio rural en los últimos años, así como al debilitamiento de las elites agrarias, que empezaron a sufrir con las oscilaciones de los precios de los productos agrícolas básicos a escala internacional, lo que hizo aumentar su endeudamiento y redujo aún más el valor de la tierra, uno de sus principales activos. La venta de tierras para que el Estado pudiese transformarlas en asentamientos pasó a ser un «buen negocio», especialmente para los que disponían de grandes fincas en general no ocupadas de forma productiva en toda su extensión.

El otro aspecto de este cambio de carácter político e ideológico reside en el hecho de que en el decenio de 1990 empezó a desarrollarse gradualmente un tipo de análisis que tenía por objeto descubrir las diferencias fundamentales existentes dentro del universo de los productores de la agricultura brasileña. Este tipo de análisis se fundamentaba en la idea de la existencia de una oposición y polarización entre la forma familiar y la empresarial, cuya distinción residiría en el hecho de que la primera estaría destinada a la producción de productos para el consumo local o el mercado interior y la segunda se orientaría hacia la producción de «commodities», sobre todo para su exportación. Lo anterior deriva en un dualismo que, en la práctica, se traduce en una encendida controversia política e ideológica permanente entre el denominado agro-negocio y las demás formas de producción, en general agrupadas indiscriminadamente en torno a la agricultura familiar y el desarrollo rural.

Esta polarización ha sido alimentada por ambas partes y suscrita por organizaciones, estudiosos, mediadores y, de forma nada sorprendente, por los mismos responsables de la formulación política, lo que hace que el propio debate sobre el desarrollo rural aparezca como una alternativa y una oposición a la noción de «agribusiness» o agro-negocio (10). Estas ideas empezaron a adquirir protagonismo a partir de finales del decenio de 1980, debido a la organización del sector agrícola sobre la base del modelo de las cadenas de producción

(9) Ello no significa que exista el mismo consenso en relación con el papel del MST como protagonista de la reforma agraria. Los recientes debates (artículos en periódicos, editoriales y revistas publicadas en la última semana del mes de abril de 2007) entablados en la prensa escrita brasileña han puesto de manifiesto esta polémica.

(10) El hecho de que existan dos ministerios que se ocupan de la agricultura y el medio rural en Brasil, el Ministerio de Desarrollo Agrario o MDA y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento o MAPA, amplía esta controversia, que extiende la idea de que uno de ellos se ocupa de la agricultura familiar y la reforma agraria (el MDA) y el otro de los grandes terratenientes identificados con el agro-negocio (el MAPA).

y su creciente integración con industrias situadas en los eslabones anteriores y posteriores de la cadena del suministro (la denominada integración agroindustrial), la crisis del modelo estatal de crédito agrícola y el crecimiento del sector privado en la aportación de recursos financieros (compra anticipada, financiación por la agroindustria, etc.) y el surgimiento de nuevos grupos de interés y organizaciones políticas (el ejemplo más elocuente lo encontramos en la Asociación Brasileña de Agro-negocios o ABAG), que empezaron a defender este modelo de producción, inspirado en gran medida en el ejemplo estadounidense (11).

El cuarto y último factor importante que ha contribuido a los debates sobre el desarrollo rural en Brasil guarda relación con el tema de la sostenibilidad medioambiental. Según se ha mencionado, el debate alrededor de esta cuestión va más allá de las fronteras del espacio rural. Ciertamente, el propio debate sobre el desarrollo sostenible en Brasil es anterior al momento en que se retomó el debate sobre el desarrollo rural. En este caso, ambos temas aparecen en la escena social, política e intelectual de forma coincidente en la primera mitad del decenio de 1990. En este sentido, cabe destacar que las críticas más ásperas y coherentes en relación con el modelo agrícola de la «revolución verde» datan históricamente y adquieren impulso a partir de mediados del decenio de 1980, tanto en Brasil como en otros países de América Latina.

Coincidiendo con la crítica de los resultados perversos de la «revolución verde», asistimos a una tentativa de internalizar la cuestión ambiental en los modelos técnicos-productivos denominados, entre otras cosas, alternativos, ecológicos u orgánicos (Almeida, 1999; Ehlers, 1996). De forma paralela a este activismo, aumenta el interés de los estudiosos por convertir el concepto de sostenibilidad en un punto de referencia teórico y modelo de desarrollo (Altieri, 1987; Almeida e Navarro, 1997) (12). En este sentido, cabe destacar que tanto los activistas políticos ecologistas que defienden una «agricultu-

(11) Actualmente, el concepto de agro-negocio incluye una miríada de formas de organización de la producción agrícola, prácticas comerciales, formas de gestión, integración en los mercados y, sobre todo, un ideario político e ideológico que, en general, tanto sus defensores directos como sus opositores tratan como si fuese monolítico. Por consiguiente, el agro-negocio se entiende tanto como el conjunto de prácticas tecnológicamente modernas de organización, gestión e integración comercial, generalmente lideradas por empresas y organizaciones privadas, como las formas de propiedad de grandes extensiones agrarias (antiguamente llamados «latifundios»), las empresas de suministro de insumos y simiente, etc.; es decir, todo lo que de un modo u otro se asocia a la producción capitalista de mercancías en el sector agropecuario.

(12) Esta cuestión se recoge en gran cantidad de literatura en Brasil y suscita un interés cada vez mayor entre los estudiosos, por lo que no resulta posible realizar una síntesis. Para mayor información, consúltese Almeida (2004).

ra alternativa» como los estudiosos del desarrollo sostenible ofrecieron una contribución importante al debate sobre el desarrollo rural, que empezó a calificarse de «sostenible» gracias a estos movimientos.

4. PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Los aspectos y la trayectoria descritos hasta ahora revistieron una enorme importancia en la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad en el Brasil posterior a la apertura democrática (1984). Lo anterior es especialmente evidente en relación con la agricultura y el medio rural, e hizo que algunas políticas públicas que se venían aplicando desde mediados del decenio de 1980 adquiriesen nuevo impulso a lo largo del decenio de 1990. Estas políticas dejaron de dirigirse exclusivamente a la mejora de la producción agrícola y los factores que influyen sobre la productividad (como la tecnología y la asistencia técnica), y empezaron a identificarse como auténticas políticas de desarrollo rural.

Entre tales políticas se encuentra la reforma agraria, que solamente entre 1995 y 2007 permitió el reasentamiento en parcelas de tierra de casi un millón de familias. A pesar de las controversias sobre el sentido de la reforma agraria que empezó a acelerarse a partir de mediados del decenio de 1990, el programa de asentamientos rurales se ha ido constituyendo en una importante política pública con una repercusión significativa sobre el mantenimiento del empleo de los agricultores que practican la agricultura familiar en Brasil. En un período en que los datos sobre el empleo de la población económicamente activa ocupada en actividades agrícolas mostraron una significativa reducción (de cerca de 2 millones de trabajadores entre 1993 y 2004), la política de asentamientos rurales ha desempeñado una función importante en la reinserción social de las familias y crea ocupación y empleo.

De 1995 hasta 2007, fueron asentadas casi un millón (987.539) de familias en el medio rural brasileño, como muestra el cuadro 1.

Pero la política pública de mayor proyección e impacto en el medio rural que está impulsando e influyendo los debates sobre el desarrollo rural en Brasil es el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), que ha aumentado de forma sistemática y significativa el número de contratos y el volumen de recursos puestos a disposición de los agricultores que practican la agricultura familiar. Los gráficos 1 y 2 muestran que el crecimiento más importante de los contratos así como de los recursos destinados al crédito ocurrió a partir del año 2004.

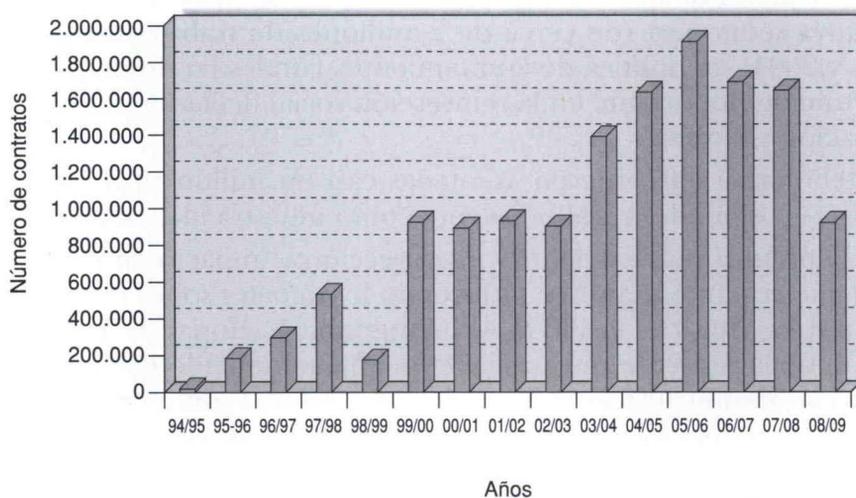
NÚMERO DE FAMILIAS ASENTADAS EN EL MARCO DE LA REFORMA AGRARIA EN BRASIL 1985-2007

Período/año	Número de familias
1985/1989	82.896
1990/1993	42.382
1993/1994	17.946
1995	42.912
1996	43.486
1997	66.844
1998	98.794
1999	99.226
2000	69.921
2001	73.828
2002	43.477
2003	36.301
2004	81.254
2005	127.506
2006	136.423
2007	67.567

Fuente: DEA/INCRA/MDA, DIEESE - Estadísticas del medio rural 2008, p. 163.

Gráfico 1

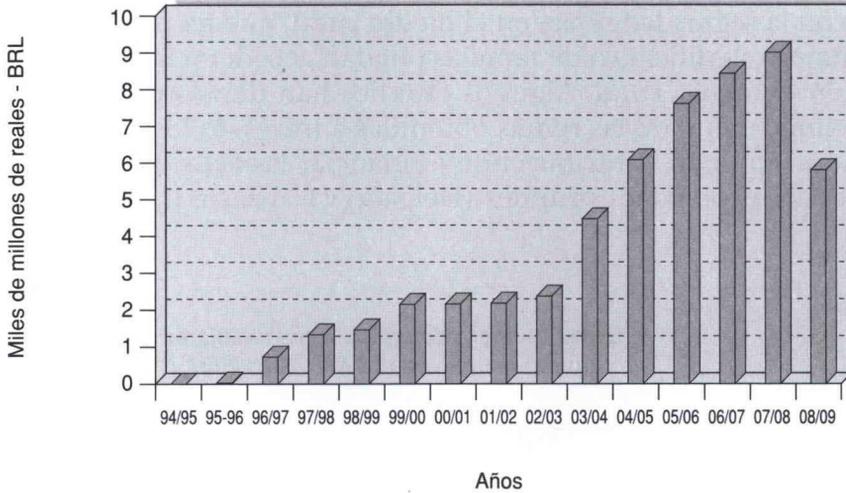
Evolución del número de contratos del crédito rural destinado a la agricultura familiar en Brasil - 1994/1995 - 2008/2009



Fuente: SAF/Ministerio de Desarrollo Agrario.

Gráfico 2

**Evolución del crédito rural
destinado a la agricultura familiar en Brasil
1994/05 - 2008/2009**



Fuente: SAF/Ministerio de Desarrollo Agrario.

A partir de 2003, junto con la política de crédito rural para la agricultura familiar de Brasil, el Gobierno federal empezó a poner en marcha el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), iniciativa que se inscribe en el ámbito de las políticas de apoyo a la comercialización de la producción agrícola de los pequeños agricultores con objeto de establecer un vínculo con las iniciativas que se estaban desarrollando en el ámbito de la seguridad alimentaria del programa «Hambre Cero». El PAA tiene por objeto principal garantizar la comercialización de los productos de la agricultura familiar, a través de la fijación de precios mínimos para la compra de productos destinados a los mercados institucionales (comidas escolares gratuitas y ayuda alimentaria a las poblaciones pobres) o a la formación de reservas.

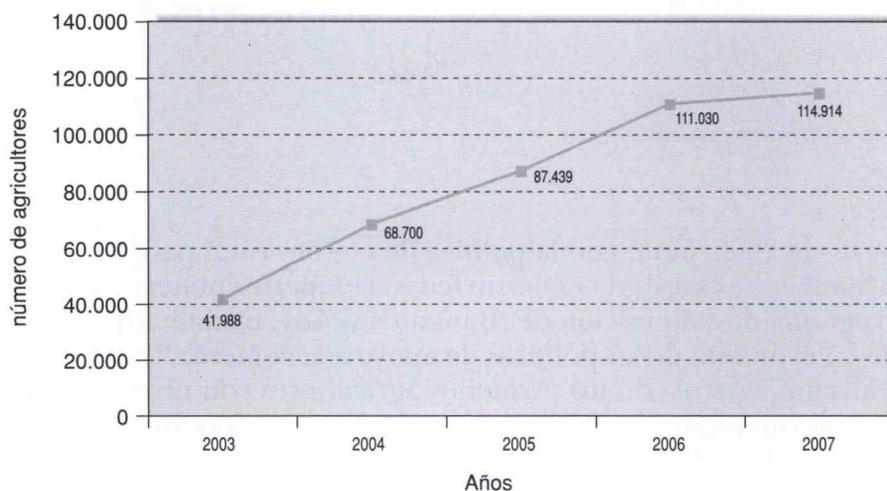
A pesar de ser un programa de pequeño alcance, el PAA tiene muchas posibilidades y despierta numerosas expectativas, tanto por ser la primera iniciativa de una política gubernamental que intenta integrar y articular la esfera de la producción con la del consumo como por el hecho de ser una iniciativa que ha modificado las estrategias institucionales en las que se inscribe, ya que el programa está gestionado por los Ministerios de Desarrollo Social (MDS), de

Desarrollo Agrícola (MDA) y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), vinculada al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

Pero las políticas de desarrollo rural en Brasil también se encuentran vinculadas en gran medida a las políticas sociales, sobre todo en relación con la seguridad social en el medio rural, que ha permitido que un número significativo de familias puedan acceder a la renta monetaria en el medio rural. Algunos estudios han demostrado que una parte importante de las rentas obtenidas a través de los derechos de pensión terminan contribuyendo a financiar las actividades productivas de las propiedades rurales (Delgado y Cardoso, Jr., 2000).

Gráfico 3

Brasil. Número de agricultores familiares que participan en el PAA - 2003/2007



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2008.

Los datos del cuadro 2 indican que a lo largo del decenio de 1990 se produjo un aumento constante de la cuantía de los recursos que la seguridad social destinaba a las jubilaciones, pensiones, rentas vitalicias y seguros de enfermedad de los contribuyentes del sector rural. Dentro de este tipo de recursos se incluyen los pagos efectuados a los domiciliados en zonas rurales, lo que no necesariamente significa que las prestaciones recibidas se deriven de la condición de trabajador rural, ya que muchos jubilados de otros sectores (sobre todo

urbanos) establecen su residencia en el medio rural a partir del momento en que empiezan a percibir la prestación. Cabe destacar que a partir de la Constitución de 1988 (en virtud del artículo 195, apartado 8) se produjo la inclusión de los trabajadores rurales y los asegurados en el régimen de la economía familiar (considerados asegurados especiales) en los programas de prestaciones del Régimen general de la seguridad social brasileño (RGPS) (14). Estas normas, tras la elaboración de los oportunos reglamentos administrativos y otros procedimientos del Ejecutivo a través de las leyes 8.212 y 8.213, entraron en vigor en el último trimestre de 1992. Sin embargo, en

Cuadro 2

INDICADORES GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEDIO RURAL
1991-2004

Años	Valor de las prestaciones mensuales abonadas (en millones de USD)	N.º total de prestaciones (*) (en miles)	N.º de pensiones de jubilación (en miles)	Valor unitario de las prestaciones en el medio rural (en USD en el mes de diciembre)
1991	180,0	4.080,4	2.240,5	44,1
1992	234,4	4.976,9	2.912,8	47,1
1993	403,8	6.001,0	3.855,9	67,3
1994	526,8	6.359,2	4.176,2	82,8
1995	637,8	6.332,2	4.126,8	100,7
1996	705,2	6.474,4	4.102,2	108,9
1997	725,3	6.672,3	4.140,2	108,7
1998	749,8	6.913,1	4.305,3	108,5
2000	532,7	6.895,8	4.012,1	77,25
2001	548,6	7.070,6	4.117,3	77,6
2002 (13)	381,7	6.869,5	4.287,8	55,57
2003	581,5	7.029,0	4.403,5	82,72
2004	691,1	7.190,8	4.518,7	96,11

* Incluye las rentas mensuales vitalicias rurales y prestaciones continuas a partir de 1996, proporcionales a las rentas mensuales vitalicias (RMV) rurales en 1995.

Fuente: Delgado y Cardoso Jr. (2000), con la actualización del Anuario Estadístico de la Seguridad Social (AEPS) a partir de 2000 tomada del sitio <http://creme.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.

(13) A partir de la edición de 2002, las informaciones publicadas en el Anuario se refieren únicamente a las prestaciones efectivas y dejan de referirse las prestaciones totales, en las que se incluían también las prestaciones suspendidas temporalmente.

(14) Las nuevas normas constitucionales establecieron el derecho de las mujeres a percibir una pensión de jubilación, se redujo el límite de edad para la pensión de jubilación de los hombres (de 65 a 60 años) y la cuantía de las pensiones aumentó hasta equipararse de media a un salario mínimo.

1993 la universalización de la seguridad social en el medio rural empezó a contemplar efectivamente a los trabajadores rurales en el nuevo régimen de la seguridad social. Los estudiosos también señalan que este aumento de beneficiarios sería responsable del déficit de la seguridad social en los últimos años, que pasa de un 2,8 por ciento del PIB en 1995 al 5,3 por ciento en 2004.

En total, en 2000 la seguridad social inyectó en el medio rural brasileño un montante de 6.925 millones de USD (15), lo que supone una media de 77,25 USD por prestación abonada, que entonces correspondía a un salario mínimo. En 2004, este montante pasó a ser de 8.984 millones de USD (por influencia de la variación del tipo de cambio), con una media mensual de 96,11 USD por prestación. Estos valores ilustran las repercusiones que los recursos de la seguridad social tienen sobre la renta del sector rural, especialmente porque se trata de un importe líquido que se abona mensualmente.

Además de las jubilaciones, los programas sociales como la «Bolsa Familia», que destinan recursos públicos a las familias pobres a condición de que escolaricen a sus hijos, también han mantenido una relación interesante con las políticas de desarrollo rural de Brasil.

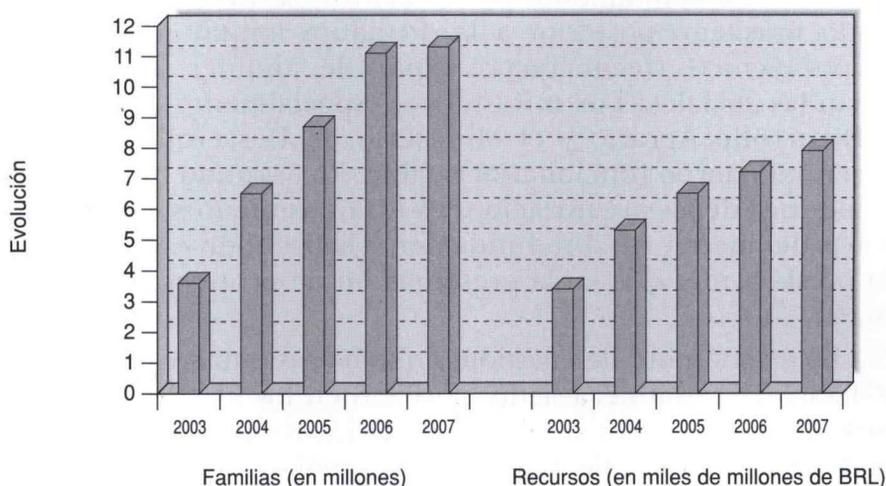
Aunque recientes, las repercusiones de las políticas de transferencia de recursos del Gobierno federal con ciertos condicionantes (escolarización de los hijos, entre otros) ya resultan visibles entre las poblaciones rurales y han influido sobre el aumento de la renta familiar. El gráfico 4 muestra que en 2003 el programa «Bolsa Familia» atendía a un total de 3,6 millones de familias, que recibieron 3.400 millones de BRL ese año. En 2007, la transferencia de recursos llegó a 7,9 mil millones y benefició a 11,3 millones de personas, más de la mitad de ellas residentes en la región Nordeste de Brasil, lo que permite afirmar que una parte del aumento de la renta de las familias por cuenta propia de las zonas rurales brasileñas que se produjo en los últimos años se puede atribuir a este programa.

Aunque el programa «Bolsa Familia» fue concebido para luchar contra la pobreza y las desigualdades sociales en todo el país, en las zonas rurales sus repercusiones han sido especialmente notables, habida cuenta del hecho de que en tales zonas se concentra una parte significativa de las familias en condiciones de indigencia, muchas de las cuales formadas por pequeños agricultores.

(15) Esta cuantía resulta de la multiplicación del valor de las prestaciones mensuales abonadas de la primera columna del cuadro 2 por trece, es decir, las doce mensualidades anuales más la paga extraordinaria.

Gráfico 4

Brasil. Evolución del número de familias atendidas y del volumen de recursos del programa "Bolsa de familia" 2003-2007



Fuente: SENARC/MDS – Caixa Econômica Federal y Revista *Brasil*, año III – nº 6 – «Prestação de Contas de 3 Anos do Governo Federal» (Rendición de cuentas de tres años del Gobierno federal).

5. EL DEBATE TEÓRICO SOBRE EL DESARROLLO RURAL EN BRASIL

Aunque los factores causales que condujeron a la reanudación del debate sobre el desarrollo rural sean de carácter social e impliquen a los agentes sociales del medio rural brasileño, en esta parte del texto se intenta subrayar que la formulación de las políticas públicas y las acciones del Estado están más influidas por los estudiosos, académicos y mediadores políticos que por los propios beneficiarios. Ciertamente, las presiones de la demanda social existen y se traducen en efectos prácticos, programas y acciones a su favor, y también existen vínculos entre los agentes de la sociedad civil y las políticas del Estado. Entre los ejemplos más elocuentes cabría citar las manifestaciones del movimiento de los trabajadores rurales sin tierra, sobre todo en el ámbito del denominado «abril rojo», y las movilizaciones promovidas por los sindicatos de trabajadores rurales (cuya base política, en realidad, se compone de trabajadores que practican la agricultura tradicional) a través del «Grito de la Tierra», un acontecimiento preparatorio de las acciones que ejercen presión a favor del «Plano Safra» (Plan Cosecha).

No obstante, desde mediados del decenio de 1990, las principales políticas de desarrollo rural de Brasil fueron formuladas y per-

feccionadas a partir de las relaciones de los responsables de la formulación política con académicos y mediadores políticos (consultores y asesores de organizaciones diversas). Lo anterior se explica fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, el Estado brasileño posterior a la dictadura militar no poseía un cuerpo técnico (tecnocracia) capaz de atender a las nuevas demandas sociales. Los ministerios, especialmente el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Desarrollo Social, no poseen un cuerpo funcionarial estable. En segundo lugar, la práctica política de las organizaciones y los movimientos sociales y sindicales del medio rural se fundamenta sobre todo en la denuncia y la presión, más que en la presentación de propuestas y la negociación.

Por ello, el conjunto de cuestiones que ha sustentado a las políticas de desarrollo rural del Estado brasileño en los últimos 15 años ha resultado enormemente influido por las ideas y propuestas reunidas por los responsables de la formulación política y los estudiosos y mediadores. Por este motivo, resulta fundamental saber quiénes son los principales interlocutores del Estado, cuáles son las bases teóricas de su pensamiento y cómo entienden el desarrollo rural en Brasil.

a) Instituciones, innovación y sostenibilidad

Los enfoques apoyados en el institucionalismo y en la sociología económica de Eli da Veiga y de Ricardo Abramovay, han influido en la literatura y las políticas recientes de desarrollo rural en Brasil.

Para ambos estudiosos, la valorización de la agricultura familiar y el reconocimiento de su potencial dinamizador de las economías locales tal vez sea el principal punto de consenso. En mayor o menor medida, ambos defienden el hecho de que la capacidad de innovación de los agricultores que practican la agricultura familiar y su interacción con las instituciones locales resultan fundamentales para potenciar el valor añadido, así como para reducir el coste de las transacciones y estimular las economías de alcance. El hecho de haber realizado estudios sobre las condiciones y posibilidades de la agricultura familiar en sociedades capitalistas avanzadas parece haber sido el punto de partida para sus formulaciones sobre el desarrollo rural. En general, consideran a los agricultores que practican la agricultura familiar «emprendedores» cuya capacidad de innovación constituye una característica heredada de su pasado campesino. Como pequeños propietarios, dueños de sus medios de producción, los autores consideran que el crecimiento de su actividad

depende de su capacidad de tomar decisiones y desarrollar habilidades frente a los desafíos que les plantea el entorno social y económico en que viven. En este tipo de entorno, se ven obligados a innovar continuamente a través del «treadmill» tecnológico y de la interacción territorial, y a hacerse pluriactivos.

Los autores desarrollan el argumento de que la capacidad emprendedora e innovadora de los agricultores que practican la agricultura familiar constituye el origen de la diversificación social y productiva de los territorios rurales en los que viven. A la luz de tal enfoque, sus trabajos entablan un diálogo más directo con los debates sobre el tema de los territorios y el desarrollo del espacio rural en su conjunto. A este respecto, ambos estudiosos influyeron en la introducción del concepto de desarrollo territorial en Brasil, en general basado en gran medida en los trabajos de académicos europeos, especialmente franceses (el concepto de los contratos o proyectos territoriales, la idea de los distritos y los entornos de innovación, etc.) (16). Algunos trabajos de Veiga indican que los territorios más propicios al proceso de innovación son aquéllos en que las economías locales son capaces de generar una demanda agregada de productos y servicios, estimulada por la circulación a escala local de la riqueza acumulada y activada gracias al espíritu emprendedor, lo que crearía un círculo virtuoso de desarrollo. Por otra parte, el autor cuestiona la naturaleza territorial del propio espacio rural, alegando que el «espacio rural brasileño es mucho mayor» de lo que indican los análisis sectoriales derivados de los censos oficiales (Veiga, 2002). Abramovay (2003), desde un punto de vista más sociológico, recurre a la literatura sobre el capital social, especialmente a su acepción más instrumental, en la línea de Putnam (en un primer momento), para examinar los factores que generan cooperación, reciprocidad y solidaridad, que constituirían elementos fundamentales para activar las economías de proximidad y relativizar los conflictos locales. De ahí se derivan sus trabajos sobre el papel del capital social en el desarrollo de los territorios rurales y sus estudios sobre las «economías de proximidad», en los que intenta argumentar que determinados entornos son propicios a la innovación porque existe en ellos una tradición histórica de cooperación que genera cierta capacidad de movilización alrededor de un proyecto o una idea orientadora (Abramovay, 2006).

(16) Desde 2003 Brasil cuenta con una Secretaría de Desarrollo Territorial en el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio del Interior trabaja con el concepto de ordenación territorial.

Aunque ambos autores exploran líneas de investigación propias, comparten, sin embargo, las mismas ideas en relación con el papel de las instituciones en el medio rural. En los trabajos de Veiga las instituciones aparecen asociadas al propio Estado (empresas públicas, políticas gubernamentales) o a organismos paraestatales (consorcios intermunicipales, agencias de desarrollo, universidades), mientras que en los estudios de Abramovay se presta especial atención a las organizaciones de agricultores, sus formas de cooperación y las normas y reglas tácitas (o capital social) existentes localmente. En ambos casos, sin embargo, se hace hincapié sobre la importancia y el papel de las organizaciones en la conformación de un marco institucional estable, lo que reduce incertidumbres y riesgos y crea formas de gobernanza y gestión fundamentales para la reducción de los costes de transacción.

Aparte de los puntos de contacto, cada uno de estos dos autores ha aportado contribuciones individuales igualmente relevantes e influyentes a los debates sobre el desarrollo rural en Brasil. Éste es especialmente el caso de la cuestión de la sostenibilidad, que Veiga empezó a examinar con detenimiento hace tiempo y que se convirtió en su principal objeto de controversia frente a la «corriente dominante» en economía. A este respecto, es necesario reconocer el esfuerzo realizado por este estudioso para entablar un diálogo con las contribuciones analíticas de Ignacy Sachs, Amartya Sen y Celso Furtado. Abramovay (2004b), por su lado, ha intentado examinar el desarrollo rural a la luz de las contribuciones recientes de la denominada sociología económica, prestando especial atención a la reflexión sobre el proceso de construcción de los mercados como instituciones socialmente enraizadas (*embeddedness*) en determinados contextos. Habida cuenta de la posibilidad de construir los mercados, sugiere que la ampliación de la inclusión social de los agricultores contribuiría a reducir los riesgos y la vulnerabilidad y, por ende, a luchar contra la pobreza en el medio rural y a generar cohesión social.

b) El enfoque del proyecto «Rurbano»: actividades no agrícolas y políticas compensatorias

La estructura analítica y conceptual sobre el desarrollo rural derivada de los trabajos e investigaciones realizados en el marco del proyecto «Rurbano» constituye la segunda vertiente que debemos examinar. En términos generales, los trabajos del grupo de investigación del proyecto obtuvieron el debido reconocimiento en el ámbito académico y político-institucional en Brasil desde finales del decenio de 1990 por haber demostrado que el medio rural de finales del siglo XX, como en otras partes, no podía considerarse exclu-

sivamente agrícola. El proyecto, creado y coordinado por el profesor José Graziano da Silva y que contó con la participación de cuarenta investigadores universitarios (veinticinco con el título de doctor) de once estados brasileños, de veinte instituciones diferentes y con una cartera de más de veinte subproyectos, muestra desde su puesta en marcha en 1996 y hasta nuestros días que posee una importante vitalidad y capacidad de intervención en los más diversos espacios.

Tal como se indica en Graziano da Silva (2001) y Graziano da Silva, Del Grossi y Campanhola (2002), el surgimiento del nuevo espacio rural brasileño se deriva del propio proceso de modernización conservadora de la base tecnológica agropecuaria. Cuando tal proceso se completa a finales del decenio de 1980, especialmente en las regiones del centro y el sur de Brasil, surge en el medio rural una nueva conformación económica y demográfica cuya característica principal es la reducción creciente de las diferencias entre el medio urbano y el rural, especialmente en lo que respecta al mercado laboral, debido al crecimiento de la población que desarrolla actividades no agrícolas. Lo rural deja de ser «sinónimo de atraso» y se desvincula de la agricultura, que se convierte en una actividad más. Según Graziano da Silva (1999), la reducción de las diferencias entre el medio rural y el urbano culmina en el surgimiento de un continuo entre ambos, que podría resumirse en la expresión «rurbanización», acuñada por Gilberto Freire, capaz de describir la etapa actual del proceso de cambio espacial y demográfico.

Ese *nuevo rural* (o proceso de «rurbanización») estaría compuesto, fundamentalmente, por tres grupos de actividades, a saber: una actividad agropecuaria moderna dedicada a la elaboración de «commodities» básicos e íntimamente ligada a la industria agroalimentaria; un conjunto de actividades no agrícolas en relación con la hostelería, el ocio y diversas actividades industriales y de prestación de servicios y, por último, un conjunto de *nuevas* actividades agropecuarias impulsadas por una serie de nichos de mercado. Además de este aspecto *moderno*, la faceta de atraso del espacio rural se perpetuaría debido al mantenimiento de la pobreza y la vulnerabilidad de una parte significativa de la población, identificada con el grupo social que Graziano da Silva denominó los «*sin-sin*», formado por los excluidos que, además de no poseer tierras y no tener acceso al empleo, la educación, los servicios de salud y la renta, ni siquiera contarían con una organización social capaz de movilizarlos (Graziano da Silva, 2001). Este nuevo espacio rural estaría formado por familias pluriactivas, es decir, las que combinan actividades agrícolas y no agrícolas y promueven la

integración intersectorial (agricultura con comercio y servicios) e interespacial (espacio rural y espacio urbano).

Desde el punto de vista teórico, esta interpretación de Graziano sigue la línea de sus trabajos anteriores, en los que argumentaba que la modernización conservadora de la agricultura brasileña habría resuelto el problema agrícola suscitado por el modelo capitalista de desarrollo del decenio de 1950, cuando se produjo una fisura entre la cuestión agrícola y la agraria. El problema de la cuestión agrícola se habría resuelto gracias al desarrollo tecnológico y productivo del sector agropecuario nacional que, una vez modernizado, habría eliminado los problemas de la oferta de productos. En opinión de Graziano da Silva, quedaría por resolver el problema agrario, esencialmente de naturaleza social y demográfica, dado el excedente de población aún existente en el medio rural y la incapacidad del sector agrícola moderno (agro-negocio) de promover su absorción a través de los procesos de producción.

Gracias a la excepcional capacidad de los investigadores del proyecto «Rurbano» de elaborar datos y estadísticas, especialmente a partir de una metodología de uso de los datos de la PNAD (encuesta nacional de hogares), no resultó difícil demostrar que desde el decenio de 1980 se producía en Brasil una reducción constante de la población económicamente activa ocupada en las actividades agrícolas. Por consiguiente, a medida que el progreso tecnológico avanza en el sector de la agricultura en el marco del capitalismo, resulta inútil esperar el aumento de los niveles de empleo y ocupación. En este sentido, una solución viable del histórico problema agrario que aún subsiste podría fundamentarse en la oferta de oportunidades de trabajo y de rentas en actividades no agrícolas (puesto que el sector agrícola modernizado tiende a recortar mano de obra) o, cuando ello resulte imposible, en la puesta en marcha de políticas sociales compensatorias, lo que incluiría la reforma agraria selectiva y las actuaciones de lucha contra el hambre (lo que sería el programa «Hambre Cero») y de seguridad alimentaria (apoyo a las formas de comercialización de los pequeños productores), entre otras.

Este conjunto de políticas sociales y compensatorias, dirigidas a amplios sectores de la población rural que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social (especialmente en la región semiárida del Nordeste), se debería añadir a las políticas para el desarrollo del nuevo espacio rural brasileño, que incluyen políticas en relación con la vivienda, el turismo rural, la valorización de las actividades recreativas, la regularización de las relaciones laborales y la urbanización del espacio rural (servicios, infraestructuras y ordenación

territorial), entre otras. En conjunto, la convergencia de las políticas para el «nuevo» rural y para el rural «precario y atrasado» conformaría el marco de las acciones de desarrollo rural. De hecho, durante el período en que fue Ministro del Gobierno de Lula (2003-2005), Graziano da Silva intentó que se aplicasen varias de estas políticas, y algunas de ellas se han mantenido hasta hoy, como el programa «Hambre Cero».

c) Los límites históricos y político-sociales del desarrollo rural

Otra vertiente de los estudios sobre el desarrollo rural sustenta su programa temático sobre la base de los condicionantes y posibilidades que ofrecen los procesos de cambio social en el medio rural brasileño a partir del análisis de la tradición política de tipo convencional y patriarcal, que obstaculizaría no sólo las transformaciones estructurales sino también, sobre todo, los cambios de naturaleza socio-cultural.

Los temas tratados por estos autores, en general, guardan relación con el estudio del clientelismo, el patriarcalismo y los comportamientos y prácticas políticas basados en lo que Max Weber denominó formas de dominación fundamentadas en la persona (dominación carismática) y los estamentos sociales (dominación tradicional).

Para estos autores, en general sociólogos o politólogos, las posibilidades de desarrollo y modificación de las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables de las regiones más empobrecidas tropiezan con mecanismos de dominación social y cultural que las elites locales han ido construyendo a lo largo de la historia para legitimar su poder y mantener los privilegios derivados de su posición social. En opinión de estudiosos como José de Souza Martins o Zander Navarro, entre otros, en los espacios rurales de Brasil el cambio que se ha de promover de forma prioritaria no se refiere únicamente a la promoción del acceso a los activos o a recursos materiales y financieros, como la tierra, el agua, las obras de infraestructura o el crédito para financiar las cosechas y su comercialización.

A la luz de los diferentes contextos, estos autores subrayan la necesidad de la promoción de procesos radicales de democratización, en los que los grupos sociales dejen de estar bajo la tutela y el control de las elites y los mediadores (Iglesia, Estado, partidos políticos, movimientos sociales). Así, señalan, principalmente, que las propias poblaciones rurales deberían organizar ámbitos de gestión cuya institucionalización y legitimación correspondería al Estado en una doble vertiente. Por una parte, a través de la concesión de recursos

(financiación, infraestructuras) y por medio del reconocimiento de derechos (de ciudadanía y acceso a la tierra) y, por otra parte, a través de la exigencia de contrapartidas que se materializarían en la mejora de los indicadores de la calidad de vida y el bienestar social (como, por ejemplo, la escolarización). Estudios como los de Navarro (1999, 2002); Martins (1999, 2003) y Fox (1990) indican que los procesos de desarrollo pueden y deben contribuir de forma efectiva a estimular la «emancipación social», crear mecanismos de rendición de cuentas y, por ende, promover la democratización de la sociedad.

En su vasta obra, José de Souza Martins indica exhaustivamente los problemas derivados de la inadecuada comprensión que, en términos generales, los mediadores y responsables de la formulación política (además de los intelectuales) tienen en relación con sus beneficiarios, en este caso la población rural. Según Martins (1981), la historia de Brasil está llena de ejemplos de prácticas cuya propuesta de «ayudar a los demás» acaba creando formas de dominación y control de estos últimos. Esta trayectoria va desde el clientelismo y el patriarcalismo (tan bien expresados en la idea del favor prestado) del período anterior a la República, pasa por el populismo del Estado Nuevo y llega a la época actual, en la que asume el aspecto social-comunitarista orientador de la ideología de los partidos de izquierdas, así como las organizaciones vinculadas a la Iglesia, como la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT). En sus trabajos más recientes, Martins intentó mostrar la contradicción de la sociedad brasileña que, a pesar de su modernización económica y tecnológica, ha mantenido formas de dominación y subordinación conservadoras basadas en el clientelismo. Este proceso conservador (en el sentido de que no produjo una ruptura ni inició un proceso revolucionario) habría comenzado con la Ley de tierras de 1850 para consolidarse después durante la dictadura militar (1964-1984), cuando el Estado se encargó de financiar este proceso conservador de modernización. Sin embargo, «el poder del atraso» y sus metamorfosis, según Martins, alcanzaron también a otras esferas de la sociedad, como la tecnocracia estatal, los partidos políticos y las instituciones, y se convirtió en una práctica política habitual. En sus estudios sobre los movimientos sociales y las organizaciones, Martins recurre a esta perspectiva para analizar los modos de control y las formas de dominación presentes en el Movimiento de los Sin Tierra (MST), la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT, vinculada a la Iglesia Católica) y los asentamientos de agricultores en el marco de la reforma agraria.

Aunque no con el mismo enfoque, los trabajos de Navarro también revelan las dificultades y los límites de los procesos de transforma-

ción en una sociedad muy conservadora. Sus estudios hacen especial hincapié sobre la posible «emancipación social» tras el surgimiento de los movimientos sociales del decenio de 1980, pero sus trabajos más recientes están marcados por el desencanto y el escepticismo en relación con las posibilidades reales para el desarrollo rural. El autor justifica tal desencanto alegando que los agentes sociales rurales, tanto movimientos sociales como organizaciones oficiales, como sindicatos u ONG, serían políticamente frágiles, y no estarían preparados ni interesados en promover cambios más profundos. Su fragilidad se derivaría de las bases sociales en las que se sustentan, fundamentalmente inestables (sobre todo en relación con los recursos financieros necesarios) y la subordinación a agentes externos (en general el Estado o las elites políticas locales). La falta de preparación se derivaría de la existencia de deficiencias significativas en relación con la calidad de su personal técnico, a veces reflejadas en propuestas y proyectos escasamente transformadores (por ejemplo, el autor cuestiona los formatos tecnológicos difundidos en los asentamientos de agricultores en el marco de la reforma agraria y por las ONG). Pero sus críticas más duras se dirigen al escaso interés de los agentes sociales que surgieron en el período posterior a la dictadura militar en relación con la promoción de cambios efectivos que estimulen la democratización real de la sociedad. Navarro indica que el carácter revolucionario y transformador de los movimientos sociales (así como de otros agentes) se fue agotando gradualmente y quedó limitado a un discurso retórico y una ideología superada, en contradicción con las prácticas en vigor dentro de estas organizaciones, basadas en formas de dominación y control clientelistas y poco democráticas.

d) Un enfoque agroalimentario para el desarrollo rural

El cuarto enfoque sobre el que es necesario llamar la atención refleja una relación fluida y poco identificada con las cuestiones más generales del desarrollo rural. Tal vez algunos de sus autores ni siquiera se planteen este problema o cualquier cuestión en relación con el tema del desarrollo rural en sí mismo. En líneas generales, se trata de una vertiente de estudios que examina especialmente el agro-negocio y las cadenas agroalimentarias desde una perspectiva que, en general, no es la que suscribe la teoría económica convencional. Se trata de autores que analizan las formas de integración de los pequeños productores (aunque no exclusivamente) en las cadenas agroindustriales y agroalimentarias y manifiestan una preocupación consecuente con los aspectos sociales de

este proceso. Es decir, no se trata sólo de examinar las formas de gestión, administración, toma de decisiones, formas de innovación, acceso a los mercados y comercialización, temas de interés habituales de los estudiosos del agro-negocio, sino de entender en qué condiciones los pequeños productores y sus organizaciones pueden hacer frente a los desafíos derivados de la forma actual en que el capitalismo opera en la agricultura y la producción alimentaria. Por otro lado, se trata de un conjunto de analistas (en general economistas y agrónomos), cuyos trabajos empezaron a aparecer a partir del decenio de 1990, que ofrecen una interpretación alternativa a los estudios del decenio de 1980, los cuáles estaban demasiado imbuidos de la idea de que la integración de los agricultores en las industrias agrícolas (complejos agroindustriales o CAI, como se denominaban entonces) les llevaría irrevocablemente a la subordinación y la pérdida de su autonomía.

Ciertamente, bajo este amplio paraguas se corre el riesgo de incluir perspectivas analíticas e interpretativas que nada tienen que ver con el tema del desarrollo rural. En efecto, la decisión de incluir estos estudios en el ámbito de los debates sobre el desarrollo rural entablados en los últimos quince años en Brasil guarda relación con el hecho de que muchos de estos autores prestaron especial atención al análisis de los modos de integración de la agricultura familiar en las cadenas agroindustriales y los mercados. Al hacer esto, la cuestión que pasó a orientar sus investigaciones y que afecta a los estudios sobre el desarrollo rural se centra en saber cómo los agricultores que practican una agricultura de tipo familiar, los agricultores asentados en el marco de la reforma agraria, los productores artesanales, los que explotan los recursos naturales y muchas otras categorías de pequeños productores podrían integrarse en un modelo de desarrollo capitalista que defiende, cada vez con mayor ardor, el consumo de alimentos caracterizados por su calidad, su higiene, su frescura, un bajo contenido en grasa, etc.

La cuestión más general que recorre los trabajos de diversos autores de esta corriente e incluso sus planteamientos teóricos reside en el diagnóstico, casi consensuado, de que en la fase actual del capitalismo las posibilidades de supervivencia y reproducción social de los agricultores que se dedican a la agricultura familiar como productores de alimentos, fibras y materias primas depende esencialmente de su capacidad de integración en un entorno en que sean capaces de innovar (progreso técnico), adquirir un dominio relativo sobre los mercados y desarrollar formas de gestión y planificación de la propiedad. Asimismo, los autores que adoptan

este enfoque coinciden en el hecho de que, en general, analizan un tipo de agricultura familiar más «capitalizada», con acceso a los mercados y las tecnologías más modernas, localizada, de forma nada sorprendente, en las regiones más dinámicas de las economías rurales.

Dada la imposibilidad de revisar toda la literatura en relación con estos temas (y tampoco es ése el objeto del presente ensayo), cabe destacar como indicación y referencia los trabajos de Wilkinson (2000, 2003) y los autores de las antologías organizadas por Lima y Wilkinson (2002) y Souza Filho y Batalha (2005). Tal vez los trabajos de Wilkinson podrían ilustrar algunas de las cuestiones y desafíos que esta perspectiva plantea al tema del desarrollo rural. El denominado «enfoque agroindustrial» de Wilkinson subraya la importancia de la comprensión de las condiciones y posibilidades de la agricultura familiar como factor importante de la producción agroalimentaria en un momento histórico en que el capitalismo está pasando de una fase fordista a un régimen de producción y consumo flexibles. En esta nueva etapa, la «voluntad del consumidor» (Wilkinson, 2000) pasará a orientar la organización de los procesos de producción y el tipo de producto. Por otra parte, como el problema de la oferta de alimentos (capacidad consolidada de producción y conocimientos técnicos) sería una cuestión casi superada (con algunas excepciones en los países y regiones pobres), los nuevos desafíos de la producción agroalimentaria se desplazarían a la seguridad de los alimentos (salud) y la búsqueda de formas sostenibles (impacto ambiental) y socialmente justas de producción (observancia de cuestiones éticas, morales y humanitarias). A partir de ahí surge un debate que poco a poco va a superar incluso el concepto de cadena de producción y a introducir en su lugar la idea de la creación de redes que, según Wilkinson (2006), resulta un concepto útil y adecuado para dar cuenta de los aspectos sociales y técnicos de la producción.

El desafío para la agricultura familiar consistiría en la mejora de su capacidad de interacción social e inclusión en mercados locales o no estandarizados (comida escolar gratuita, programas sociales) en el contexto de una «economía de calidad». Tal economía de calidad se refiere a las múltiples formas de construcción social (*embeddedness*) de la percepción de la calidad, que puede fundamentarse en la oferta de productos tradicionales, artesanales o regionales. En este contexto, los agricultores que practican la agricultura familiar deberían desarrollar una serie de habilidades para construir los nuevos mercados, saber «leer las tendencias y los gustos de los consumidores»,

ser capaces de organizar redes sociotécnicas (de tipo «comercio justo» o solidarias) y cadenas cortas de producción agroalimentaria que permitan satisfacer la demanda existente.

La capacidad de la agricultura familiar de satisfacer una demanda flexible de mercados cada vez más segmentados y exigentes (nichos) derivaría de su gran capacidad de innovación a través de la experimentación y el aprendizaje colectivo por conocimiento tácito. A la luz del hecho de que en la agricultura la producción es en gran medida dependiente de la naturaleza y se basa en «deseconomías de escala», únicamente los propios productores-trabajadores consiguen realizar ajustes constantes en los procesos de producción. Este conocimiento termina difundiéndose a través de redes sociales (amistad, proximidad, camaradería) y afecta a todo el sistema productivo local, lo que genera formas de innovación a través del aprendizaje colectivo y una competitividad que se refleja a escala territorial. Sin embargo, además de todas estas posibilidades, también existen riesgos y límites. Entre ellos, Wilkinson destaca, en primer lugar, el escaso nivel escolar de los agricultores. Pero otras barreras también son importantes, como, por ejemplo, una capacidad restringida de absorción de los mercados locales de los excedentes producidos o los límites de escala exigidos por las redes convencionales de comercialización (grandes redes de supermercados y comercio al por mayor), que imponen unos elevados precios de entrada a los productos de los pequeños agricultores. Asimismo, otro obstáculo se refiere a la garantía de los derechos de propiedad y la apropiación de los resultados obtenidos, ya que muchos agricultores desconocen las formas contractuales de negociación y, por consiguiente, son vulnerables a todo tipo de riesgos.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de la presentación del contexto social, económico, político e intelectual en el que surgió el debate sobre el desarrollo rural en Brasil, el presente ensayo ha intentado mostrar los principales factores que han contribuido a la legitimación de tal debate. En este proceso, el papel del Estado y las políticas públicas que giran en torno a los agricultores que practican la agricultura familiar y la reforma agraria han desempeñado un papel decisivo, pues a través de ellos se pudo entablar un debate entre estudiosos e investigadores, que empezaron a alimentar el tema del desarrollo rural. Pero también se ha señalado que el debate sobre el desarrollo rural en Brasil está siendo alimentado por un sentido político e ideológico que se nutre

y se refuerza a medida que la polarización entre los defensores del agro-negocio y de la agricultura familiar (aunque no exclusivamente) adquiere cada vez un mayor peso específico y cristaliza en forma de discurso político. Otro factor que contribuyó a que se entablase el debate sobre el desarrollo rural fue el modo en que las cuestiones medioambientales y las relacionadas con la sostenibilidad se incorporaron al tema más general del desarrollo.

Este ensayo también ha intentado demostrar que el debate actual sobre el desarrollo rural en Brasil es ampliamente tributario de las contribuciones de los estudiosos y mediadores, en mayor medida incluso que de la demanda de los agentes y las organizaciones sociales y las políticas del medio rural. Por consiguiente, el Estado y sus relaciones con mediadores y estudiosos han hecho posible entablar un debate sobre el desarrollo rural en Brasil en los últimos 15 años. Lo anterior, sin embargo, no significa que los agentes, las organizaciones y las instituciones que actúan en el medio rural no hayan interactuado con el Estado o ejercido presión sobre éste. Tampoco resulta una novedad o una situación específica de Brasil, ya que lo anterior sucede también en otras situaciones y contextos, como es el caso, concretamente, de Europa y su política agrícola y dirigida al medio rural.

En relación con los principales enfoques teóricos adoptados para examinar el desarrollo rural en Brasil se han intentado destacar las cuestiones y perspectivas analíticas e interpretativas que ofrecen. En términos generales y gracias a una visión de conjunto, se ha podido determinar la existencia de algunas coincidencias y consensos entre las propuestas analizadas, aunque no todas se han explorado exhaustivamente en el presente documento. En primer lugar, los estudiosos parecen coincidir en que la habitual reducción del espacio rural a las actividades agropecuarias ha perdido su sentido actualmente y ahora se plantea el desafío de pensar en las relaciones y los atributos que caracterizan el espacio y su contenido como un todo. En segundo lugar, existe también un relativo consenso en lo que se refiere al aspecto pluridimensional de la sostenibilidad del desarrollo, así como en relación con el papel de la agricultura familiar y las formas heterogéneas de su inclusión en la dinámica de la economía capitalista. En tercer lugar, aunque de forma difusa, los diferentes enfoques parecen coincidir en que las actuaciones en el ámbito del desarrollo rural en Brasil deben centrarse en la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad que afecta a la población rural de diversos modos. Por otra parte, un examen comparativo también permite constatar que los estudiosos raramente coinciden en lo que respecta a las pers-

pectivas y tendencias en relación con el medio rural, y aún menos en lo relativo a las estrategias de intervención que se han de poner en marcha. Aunque las divergencias se pueden considerar un signo de vitalidad, la valoración realizada indica que, una vez entablado el debate, el siguiente paso debería centrarse en la elaboración de definiciones más claras en relación con su alcance y, sobre todo, la exposición de un corpus de conceptos, metodologías y experiencias empíricas que puedan servir de referencia y de modelo, algo que, por otra parte, plantea una gran dificultad. Por el momento, como se ha afirmado en el presente ensayo, parece que en el marco del concepto de desarrollo rural se ha entablado un debate sobre temas y cuestiones que afectan a la población rural, la agricultura y el espacio, objeto de análisis, reflexión y evaluación por parte de los estudiosos a raíz de una serie de demandas externas, formuladas en general por el Estado, los mediadores y otros organismos (17).

Parece que los estudios sobre el desarrollo rural en Brasil necesitan definir su propio programa temático. Tal vez el primer paso podría darse hacia la búsqueda de una mayor emancipación en relación con los temas importados a partir de las actuaciones del Estado y las políticas públicas. Ello no quiere decir, sin embargo, que esta importante relación vaya a desaparecer o a dejar de existir. No obstante, si se pretende orientar los estudios sobre el desarrollo rural hacia la perspectiva de los procesos de cambio social, será necesario que mantengan una relación crítica y constructiva con sus interlocutores, especialmente el Estado y sus políticas en relación con el medio rural.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOYAV, R. (2004a): *A densa vida financeira das famílias pobres*. In: Abramoyav, R. (Org.): *Laços financeiros na luta contra a pobreza – FAPESP/Annablume*, São Paulo.
- ABRAMOYAV, R. (2004b): «Entre deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais». *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo*, USP, v. 16, 2: 35-64.
- ABRAMOYAV, R. (2003): *O Futuro das Regiões Rurais*. Ed. UFRGS, Porto Alegre.
- ABRAMOYAV, R. (2006): «Para una teoría de los estudios territoriales», in Manzanal, M.; Neiman, G. e Lattuada, M. (orgs.): *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Ciccus, Buenos Aires.

(17) Los diversos artículos que componen el Dossier de Desarrollo Rural («Dossiê Desenvolvimento Rural»), publicado por la revista *Estudos Avançados* de la Universidad de São Paulo (USP), en 2001, recogen esta tendencia.

- ABRAMOYAV, R. (1992): *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo, Anpocs; Unicamp; Hucitec.
- ALMEIDA, J. (1999): *A construção social de uma nova agricultura*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- ALMEIDA, J. (2004): «Agroecologia: nova ciência, alternativa técnico-productiva ou movimento social?». In: Ruscheinsky, A. (Org.): *Sustentabilidade: uma paixão em movimento*. Porto Alegre: Editora Sulina.
- ALMEIDA, J. y NAVARRO, Z. (1997): *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre, Editora da Universidade (UFRGS).
- ALTIERI, M. (1987): *Agroecology: the scientific basis of alternative agriculture*. Boulder, Westview Press.
- CARVALHO, F. J. J. (2001): «Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e nova reforma agrária». In: Leite, S. Org. *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- DAGNINO, E. (2002): «Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades». In: Dagnino, E. (Org.): *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. y CAMPANHOLA, C. (2002): «O que há de realmente novo no rural brasileiro?». *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, V. 19, 1.
- DELGADO, G. y CARDOSO, JR., J. C. (2000): «Condições de Reprodução Econômica e Combate à Pobreza». In: Delgado, G. y Cardoso, JR. (Org.). *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA.
- EHLERS, E. (1996): *Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma*. São Paulo: Livros da Terra, 178 p.
- FAO/INCRA. (1994): *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Versão Resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036.
- FOX, J. (1990): «Democratic Rural Development: leadership accountability in regional peasant organizations». *Development and Change*, 23 (2).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1996): *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, Editora da UNICAMP.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1999): *O novo rural brasileiro*. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia. (Coleção Pesquisas, 1).
- GRAZIANO DA SILVA, J. (2001): «Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento». Textos Para Discussão NEAD, *Campinas/SP*, v. 2: 5-52.
- GUANZIROLI, C. E. et al. (2001): «Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto». In: Guanziroli, C. E. et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro, Garamond.
- GUANZIROLI, C. E.: *PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural*. XLIV Congresso da SOBER, Fortaleza/CE, 22-25 de julho de 2006, CD-Room.
- HALL, A. (2006): «From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula». Cambridge, *Journal of Latin American Studies*, 38.

- IPEA (2007a): «Políticas sociais-acompanhamento e análise». Brasília, IPEA, *Edição especial*, 13.
- IPEA (2007b): *Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil*. Nota técnica. Brasília-DF.
- KAGEYAMA, A. y HOFFMANN, R. (2007): *Pobreza, segurança alimentar e saúde no Brasil*. Campinas/UNICAMP, FECAMP, Relatório de pesquisa.
- LAMARCHE, H. (Coord.) (1993): *A agricultura familiar I: uma realidade multi-forme*. Campinas, Editora da UNICAMP.
- LEITE, S. P. (Org.) (2001): *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- LIMA, D. M. A. y WILKINSON, J. (Org.) (2002): «Inovação nas tradições da agricultura familiar». Brasília, CNPq, Ed. Paralelo 15.
- MARTINS, J. S. (1999): *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. SP. Ed. Hucitec, 2ª Edição.
- (2003): *O Sujeito oculto. Ordem e transgressão na reforma agrária*. Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- (1981): *Os camponeses e a política. As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*, RJ., Ed. Vozes, 1ª Edição.
- MATTEI, L. (2005): *Impactos do PRONAF: análise de indicadores*. Brasília: MDA/NEAD: 136 p.
- MDA/CONDRAF (2006): «Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável». Brasília-DF, MDA, *Série Documentos*, 03, junho.
- MDA/SDT (2003): «Referências para o desenvolvimento territorial sustentável». Brasília: CNDRS/ CONDRAF/NEAD, *Texto para discussão*, 4.
- MELO, M. A. (2001): «A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, 46: 55-69.
- MULLER, A. L. (2007): *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado), PGDR.
- NAVARRO, Z. (2001): «Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro». In: *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, USP, vol. 16, 44: 83-100.
- (1999): *Manejo de recursos naturais e desenvolvimento rural: um estudo comparativo em quatro estados brasileiros (lições e desafios)*. Relatório ao Banco Mundial.
- (2002) «Mobilização sem Emancipação: as lutas sociais dos sem terra no Brasil». In: Santos, B. S. (Org.): *Produzir para Viver: Os Caminhos da Produção Não Capitalista*. São Paulo: Civilização Brasileira,
- (org.) (1996): *Política, protesto e cidadania no campo*. Porto Alegre: Editora da Universidade.
- NUNES, E. (1996): «Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva». São Paulo, *Fundação SEADE*, v. 10, 3.
- SADER, E. (1988): *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- SANTOS, M. J. (2001): «Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável». In: *Revista Estudos Avançados, São Paulo, USP*, vol. 16, 44.
- SCHERER-WARREN, I. (1999): *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo, Ed. Hucitec.
- SCHNEIDER, S. (2006): «Agricultura familiar e emprego no meio rural brasileiro: análise comparativa das Regiões Sul e Nordeste. Parcerias Estratégicas». Brasília: *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*, 22: 216-244.
- SOUZA FILHO, H. M y BATALHA, M. O. (Org.) (2005): *Gestão Integrada da agricultura familiar*. São Carlos/SP, Editora da UFSCAR.
- TENDLER, J. (1997): «Rural development without the urban-rural divide: decentralization, participation and other local things». In: *Políticas Agrícolas*, Nº Especial, Taxco, México.
- VEIGA, J. E. (1991): *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo, Hucitec.
- VEIGA, J. E. (2002): *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Editora Autores Associados.
- VEIGA, J. E. (2006): *Desenvolvimento sustentável. O desafio do Século XXI* São Paulo. Garamond.
- WILKINSON, J. (2000): «Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural». In: *Agroecologia e desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre*, V. 1, 3, jul/set.
- (2003): «A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América latina». In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, 21. Rio de Janeiro.
- (2006): «Network theories and political economy: from attrition to converge». In: Mardsen, T. and Murdoch, J. (ed.): *Between the local and the global. Research in Rural Sociology and Development*, Vol. 12, Oxford/UK, Jai Press.

RESUMEN

El desarrollo rural en Brasil: procesos sociales, políticas públicas y perspectivas teóricas

El presente documento analiza las principales tendencias teóricas y los temas que articulan actualmente el debate sobre el desarrollo rural en Brasil. El documento pone de manifiesto el hecho de que el programa de desarrollo rural en Brasil, en cuya elaboración participan activamente estudiosos, organizaciones e instituciones, ha sido formulado por el Estado y por las políticas públicas aplicadas desde el decenio de 1990. Entre los factores que han contribuido a que se entablase un debate acerca del desarrollo rural cabe destacar la creciente legitimación social y política de la agricultura familiar y la reforma agraria, la reorientación de las políticas gubernamentales, la creciente movilización política e ideológica en relación con la industria agroalimentaria y los debates sobre la sostenibilidad. También se argumenta que las referencias analíticas e interpretativas que los analistas están utilizando aún resultan difusas y polisémicas, aunque han sido capaces de influir sobre los responsables de la formulación política. En resumen, los debates sobre el desarrollo rural en Brasil dependen en alguna medida de los programas políticos y las acciones emprendidas por el Gobierno, lo que constituye un desafío al que es necesario hacer frente.

PALABRAS CLAVE: desarrollo rural, Estado, políticas, agricultura familiar, teoría social.

SUMMARY

Rural development in Brazil: Social processes, public policies and theoretical approaches

The paper analyzes the main theoretical trends and subjects that integrate the recent Brazilian debate about rural development. We argued that the agenda of the rural development in Brazil, on which actively participate scholars, organizations and institutions, have been formulated by the State and the public politics implemented since the beginning of the 1990. Among the factors that had influenced the emergency of the debate about rural development is distinguished the increasing social and political legitimating of family farming and the agrarian reform, the reorientation of the state policies, the increasing sharply political and ideological quarrels with the agribusiness wing and the matters about sustainability. It is also argued that the analytical and interpretative references that have being used by the scholars are still diffuse and varied, but has been capable to influence the policy makers. As a result, it is considered that the discussions about rural development in Brazil are relatively influenced by the politics and governmental agenda, what constitute a challenge to be surpassed.

KEYWORDS: Rural development, State, policies, family farming, social theory.