

Políticas de incentivo a la agroindustrialización familiar como parte de la estrategia de combate al hambre y a la pobreza en Brasil

SYLVIA IASULAITIS

Universidad Federal de Goiás (Brasil)
siasulaitis@hotmail.com

CARMEN PINEDA NEBOT

Universidad Estadual Paulista – UNESP– (Brasil)
carmenpinedanebot@hotmail.com

ELIELSON CARNEIRO DA SILVA

Universidad Estadual Paulista – UNESP– (Brasil)
elielsoncarneiro@yahoo.com.br.

Resumen

Recientemente Brasil salió del mapa de la geografía del hambre en el mundo, según datos del último informe global de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. También recibió una distinción en el “Informe de Inseguridad Alimenticia en el Mundo” por su estrategia de combate al hambre y de reducción significativa de la desnutrición y la subalimentación, siendo muy valorados los programas de fortalecimiento de la agricultura familiar y de venta de la producción rural para la alimentación escolar. Este artículo tiene por objetivo realizar un análisis de uno de estos programas federales, la *Terra Forte*, que busca financiar la implantación y modernización de empresas colectivas agroindustriales en asentamientos de la reforma agraria, especialmente en cooperativas populares que utilizan trabajo asociado. Desde el punto de vista metodológico, adoptamos el modelo de análisis de *Multiple Streams*, adaptándolo a nuestros propósitos. En cuanto a las técnicas de investigación empleadas se recogieron materiales institucionales (edictos, documentos oficiales, reglamentos, etc.) que fueron sometidos a un análisis documental, también fueron analizados discursos y entrevistas con representantes del gobierno, instituciones y movimientos sociales. Confirmándose que este programa es una buena estrategia de combate al hambre y a la pobreza extrema en Brasil, con importantes implicaciones para el empoderamiento de los trabajadores asociados en cooperativas populares.

Palabras clave: *Combate al hambre y a la pobreza, Brasil, Agricultura familiar, Agroindustrialización, Políticas públicas.*

Incentive policies agroindustrialization family as part of the strategy to fight hunger and poverty in Brazil.

Abstract

Brazil recently left on the map of the geography of hunger in the world, according to data from the latest global report of the Food and Agriculture Organization of the United Nations. He also received a distinction in the "Report of Insecurity Food in the World" for its strategy of hunger alleviation and significant reduction of malnutrition and underfeeding, being highly valued program of strengthening family agriculture and rural production for school meals for sale. This paper aims at an analysis of one of these federal programs, the Terra Forte, seeking to finance the establishment and modernization of agro-industrial collectives in settlements of agrarian reform, especially in popular cooperatives that use associated work. From the methodological point of view, we adopt the Multiple Streams model, adapting it to our purposes. In as far as the research methods used were collected institutional materials (edicts, official documents, regulations, etc.) which were subjected to a documentary analysis, were also analyzed speeches and interviews with representatives of the Government, institutions and social movements. Confirming that this program is a good strategy to combat hunger and poverty is extreme in Brazil, with important implications for the empowerment of workers associated in popular cooperatives.

Keywords: *Fighting hunger and poverty, Brazil, Family farming, Agroindustrialization, Public policies.*

1. Introducción

Recientemente Brasil salió del mapa de la geografía del hambre en el mundo, según datos del último informe global de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2014). El informe mostró que el Indicador de Prevalencia de la Subalimentación alcanzó en Brasil un nivel por debajo del umbral del 5%, a partir del cual la organización considera que un país supero el problema del hambre.

Los datos señalan que Brasil redujo, entre 1992 y 2003, en 9,2 millones el número de personas que pasan hambre en el País y que entre 2002 y 2013 cayó en un 82% la población de brasileños en situación de subalimentación, habiendo sido uno de los pocos países que ha superado la Meta del Milenio para el combate a la pobreza antes de la fecha límite.

La investigación de la FAO contempla tres dimensiones: (1) la disponibilidad de alimentos para consumo humano; (2) el número de calorías necesarias para que cada individuo este bien nutrido y (3) el acceso a los alimentos.

Brasil fue destacada en el “Informe de Inseguridad Alimenticia en el Mundo” por su estrategia de combate al hambre y de reducción significativa de la desnutrición y la subalimentación por los siguientes aspectos: crecimiento económico, aumento de la renta real de la población más pobre, aumento de la oferta global de alimentos, atribuido al crecimiento de la productividad en la agricultura y a las inversiones públicas y privadas en el sector, aumento del acceso a los alimentos, con el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la reducción de la desigualdad social y programas de transferencia de renta, como la Bolsa Familia, la merienda escolar y la creación de consejos de participación social.

De forma destacada fue citado el fortalecimiento de la agricultura familiar, por medio del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que pone a disposición de los agricultores familiares y asentados de la reforma agraria líneas de crédito; la reconstrucción del Sistema Brasileño de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER); la promoción de la autonomía de las mujeres rurales, desarrollo territorial y de acceso a la tierra; el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).

“The innovative Family Farming Food Procurement Programme, launched in 2003 as part of Zero Hunger, purchases food directly from family farmers and donates it to institutions serving vulnerable populations, or uses it to replenish government stocks. By guaranteeing a market for small family farmers, the programme contributes to poverty alleviation in rural areas – nearly half of participating farmers are poor. [...] Such linkages between social protection policies and measures to support family farmers characterize the policy mix in Brazil. In 2009, the National School Meals Programme adopted a policy of requiring public schools to allocate at least 30 percent of food expenditures to direct purchases from family farmers. [...] These investments in family farming have had a significant impact.” (FAO; IFAD; WFP, 2014).

En este artículo se realizará un estudio de caso sobre un programa federal de fortalecimiento de la agricultura familiar en asentamientos de la reforma agraria, el *Terra Forte*, que contribuyó tanto al aumento en la oferta global de alimentos, como en el acceso a ellos. *Terra Forte* está íntimamente ligado a otros programas de erradicación de la miseria y del hambre, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que hace posible que los agricultores familiares vendan sus productos al gobierno y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que amplió aún más la venta de los agricultores familiares al mercado institucio-

nal por medio de una ley que estableció que los estados y municipios deben aplicar al menos el 30% de los recursos de la alimentación escolar en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar.

La agricultura familiar tiene una gran importancia en el escenario socioeconómico brasileño, tanto por su capacidad de generación de puestos de trabajo, como por su capacidad de producción, especialmente de alimentos básicos. El Censo Agropecuario, realizado, en 2006, por el IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística informó que cerca del 85% de las propiedades rurales de Brasil pertenecen a grupos familiares, con 4,3 millones de establecimientos agrícolas familiares en el país, responsable del 38% del valor bruto de la producción agropecuaria nacional.

La agroindustrialización ha sido una de las demandas reivindicadas por sectores ligados a la reforma agraria y a la agricultura familiar. La agroindustrialización es la transformación de los productos provenientes de explotaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras, acuícolas, extractivas y forestales, abarcando desde procesos simples, como secado, clasificación, limpieza y embalaje, hasta procesos complejos. La agroindustrialización en las zonas rurales permite aumentar y retener el valor agregado de la producción por medio de la ejecución de tareas de pos-producción como la selección, lavado, clasificación, almacenamiento, conservación, transformación, empaquetamiento, transporte y comercialización de productos agropecuarios (Almeida et al., 2008).

Las agroindustrias rurales de agricultores familiares, donde se incluyen los asentados de la reforma agraria, son estratégicos para el desarrollo rural, para el combate contra el hambre y la pobreza, para la agregación de valor a los productos procedentes de la agricultura familiar y la superación de diferentes problemas encontrados en la comercialización de los productos agropecuarios, dado que unen los espacios de producción a los de consumo alimenticio (Mior, 2010).

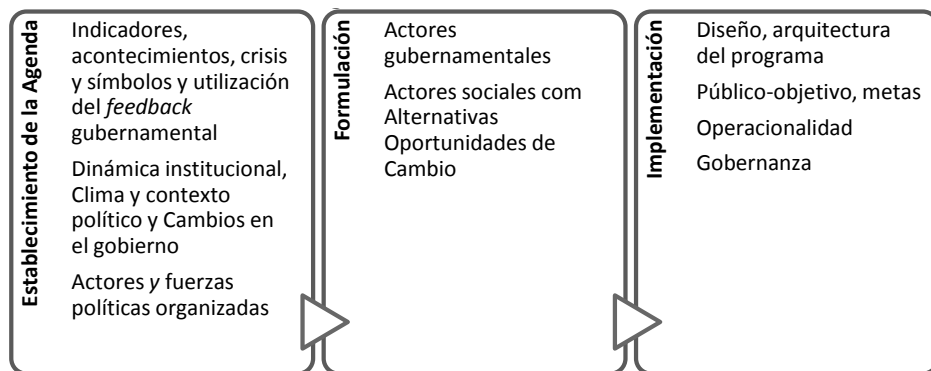
Es por ello que este artículo tiene por objetivo realizar un análisis del proceso de definición, formulación e implementación de una de las más destacadas políticas públicas, la *Terra Forte*, que consiste en un programa federal de agroindustrialización familiar, que busca financiar la implantación y modernización de empresas colectivas agroindustriales en asentamientos de la reforma agraria, especialmente en cooperativas populares que utilizan trabajo asociado. Buscaremos evaluar el fin para el cual esta política pública fue diseñada, la trayectoria seguida, el papel de los actores, grupos e instituciones implicadas en la decisión y afectados por la misma y los potenciales efectos de la arquitectura adoptada.

Desde el punto de vista metodológico, adoptamos el modelo de análisis de *Multiple Streams*¹ (Kingdon, 2003), adaptándolo a nuestros propósitos, a partir

¹ Esta perspectiva o marco analítico alternativo conocido como enfoque de flujos o corrientes múltiples - *Multiple Streams* (MS) tiene su origen en 1984 con la publicación del libro de John Kingdon *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Kingdon, 1984). En esencia, la aportación de

de un enfoque secuencial de esa política pública, analizando los procesos de (1) establecimiento de la agenda, (2) de las alternativas y opciones elegidas para la formulación de la política pública y, finalmente, (3) de la implementación de la decisión. Las dimensiones y categorías de análisis son presentadas en el Modelo de Análisis:

FIGURA 1. MODELO DE ANÁLISIS



Fuente: elaboración propia

A pesar de que es fundamental analizar, para comprenderla en su esencia, los aspectos racionales y de procedimiento que implican la definición e implementación de una política pública, la misma debe ser analizada considerando un choque en torno de ideas e intereses: por un lado, los aspectos conflictivos que rodean las decisiones de los gobiernos, por otro, las posibilidades de cooperación que pueden producirse entre gobiernos y otras instituciones y grupos sociales (Souza, 2006).

Es oportuno destacar que los recursos gubernamentales son escasos, de modo que, si entendemos política pública como aquello que “el gobierno elige o no hacer” (Dye, 1984 apud Souza, 2006) se hace evidente que el desarrollo de políticas públicas guarda relación con la elección de prioridades por parte de un gobierno, dado que, como afirma Lowi (1972 apud Souza, 2006), “la política pública hace la política”. La implementación de políticas públicas muchas veces no obedece solamente a criterios técnicos, sino que evidencia disputas ideológicas tanto en el interior del gobierno como entre grupos de interés, en una socie-

Kingdon descansa en la adaptación para el estudio de las políticas públicas del modelo de toma de decisiones tipo “bote de basura o papelera” (*garbage can model*) de Cohen, March y Olsen y en las teorías de racionalidad limitada de H. Simon y J. March aplicadas al análisis organizacional. La esencia de la teoría es que existen tres flujos diferentes: el de los problemas, el de las políticas públicas y el de la política.

dad que es plural y atravesada por el enfrentamiento entre diferentes proyectos políticos, concepciones e intereses de grupos, cuyas relaciones están, muchas veces, marcadas por asimetrías de poder². Este escenario puede ser visualizado en el medio rural que, marcado por diferencias económicas y sociales, contiene sectores diferenciados que, en una sociedad democrática, persiguen sus derechos, expresan sus propios intereses y demandan políticas públicas.

En cuanto a las técnicas de investigación empleadas se recogieron materiales institucionales (edictos, documentos oficiales, reglamentos, etc.) que fueron sometidos a un análisis documental, también fueron analizados discursos y entrevistas con representantes del gobierno, instituciones y movimientos sociales.

2. La definición de la política pública: la agroindustrialización familiar como parte de la estrategia de combate al hambre y la pobreza en la agenda gubernamental.

El primer aspecto a investigar en este estudio es cómo el tema de agroindustrialización familiar en asentamientos agrarios llegó a la agenda de políticas gubernamentales (*agenda-setting*) del gobierno de Dilma Rousseff y posteriormente entró en su agenda de decisión, convirtiéndose en una política pública.

La agenda gubernamental es el conjunto de asuntos sobre los cuales el gobierno y actores ligados a él concentran su atención en un determinado momento. Una cuestión pasa a formar parte de la agenda gubernamental cuando despierata la atención y el interés de los formuladores de políticas y entra en la agenda de decisión, cuando pasa a ser una cuestión preparada para una decisión activa de los formuladores de políticas, o sea, dispuesta para convertirse en política (Kingdon, 2003; Capella, 2006). En esas situaciones pre-decisionarias de formación de la agenda y de las alternativas para la formulación de las políticas, algunos mecanismos pueden influir para que las cuestiones tengan un camino fácil hasta la agenda gubernamental, a partir de la confluencia entre los flujos de cuestiones y problemas, de políticas y de soluciones, así como por los actores involucrados en ese proceso.

En el caso de las acciones para fomento de la agroindustrialización familiar en asentamientos de reforma agraria, llamamos la atención, inicialmente, en los siguientes factores: los indicadores, los eventos, crisis y símbolos y el *feedback* de las acciones gubernamentales. Los *indicadores* que, aunque no determinan por sí solos la existencia concreta de un problema, son interpretaciones que ayudan a demostrar la existencia de una cuestión y de una situación que necesita atención,

² Para Charles Lindblom (1997), una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en las interacciones entre sujetos tiende a funcionar mejor que una basada estrictamente en el intelecto.

principalmente cuando desvelan datos cuantitativos (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006).

El sector agrícola brasileño está marcado por una disputa entre agricultura empresarial y agricultura familiar. Este enfoque dualista fue, inclusive, institucionalizado en 1998, durante la segunda gestión de Fernando Henrique Cardoso, con la creación del MDA – *Ministério do Desenvolvimento Agrário*, encargado de la agricultura familiar, y el mantenimiento del MAPA – *Ministério da Agricultura, da Pesca e da Alimentação*, responsable del apoyo a la agricultura patronal. Tal medida “apenas clarificó la representación ya fuerte en el seno del gobierno y de la sociedad de una agricultura a dos velocidades: una agricultura capitalista empresarial y una pequeña producción de subsistencia, campesina y atrasada [...]. Una agricultura capitalista competitiva y proveedora de divisas (calificada de agronegocio por referencia al *agribusiness* americano) y una agricultura familiar asociada a la reforma agraria y a las compensaciones sociales costosas para el contribuyente” (Sabourin, 2007:718).

Los datos del año 2000 (FAO-Incra, 2000) ya señalaban las disparidades: mientras la agricultura familiar, con 4,2 millones de empresas y el 70% de la población activa agrícola era administrada por el pequeño MDA, la agricultura empresarial, con 550.000 empresas, o sea el 12% del total para el 70% de las tierras agrícolas, era administrada por el potente MAPA, con recursos muy desproporcionados, dado que la agricultura familiar representaba apenas el 15% o el 20% de los destinados a la agricultura patronal (Sabourin, 2007). En este contexto, ambos sectores buscan incorporar los más diversos indicadores para dar credibilidad a sus discursos e intentar conseguir sus propósitos. Emblemáticos fueron los debates en torno a las interpretaciones de los datos del Censo Agropecuario de 2006, realizado por el IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Las tabulaciones oficiales relativas a la Agricultura Familiar en Brasil informaron de la existencia de 4,3 millones de empresas rurales (el 84,4% del total nacional), responsable del 38% del valor bruto de la producción agropecuaria, del 74,4% del total de los trabajos rurales y de la mayor parte de la producción de los principales alimentos de la mesa de los brasileños, aunque utilizando solo el 24,3% del área total de los establecimientos del país.

Los datos presentados fueron cuestionados por la *Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária - CNA*, entidad sindical representativa del sector patronal rural, que contrapone esas estadísticas con otro estudio con orientación metodológica diferente, realizado por la *Fundação Getúlio Vargas/ Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE)*, en el cual se cuestionó la importancia económica y social de la agricultura familiar presentada por la investigación oficial y se recomendó la alteración de los criterios para el acceso a las políticas públicas dirigidas a la producción agropecuaria.

Otro enfrentamiento en torno a los indicadores se produjo con ocasión de la publicación del Censo Agropecuario de 1996, estudio acusado de “transmitir una imagen falsa y políticamente construida de la realidad agrícola del país” (Sabourin, 2007:719), esta vez por reducir la importancia de la producción familiar, no tener en cuenta factores como el autoconsumo o consumo interno, la distribución no mercantil y no monetaria, no registrar las estructuras muy pequeñas de minifundio, entre otros. “A la visión falsa de una agricultura familiar descrita como un sector poco productivo, limitado al abastecimiento del mercado local, se puede oponer el hecho de que produce mucho más por hectárea cultivada que la agricultura patronal, y que ocupa siete veces más mano de obra”. En este contexto, se puede comprobar que, aunque se identifique que las inversiones aún sean fuertemente desproporcionales, el enfrentamiento en torno a los indicadores, a partir de los datos oficiales y de las investigaciones académicas, ha hecho que la Agricultura Familiar crezca en importancia, contribuyendo a que temas como la agroindustrialización familiar lleguen a la agenda gubernamental.

Otros mecanismos que influyen en la inclusión de un tema en la agenda gubernamental son *los eventos, las crisis y los símbolos*, que concentran la atención de la sociedad, de los medios de comunicación y de los que toman las decisiones en un determinado asunto (Kingdon, 2003; Capella, 2006). En este sentido, es conveniente destacar manifestaciones como la Jornada Nacional de Luchas por la Reforma Agraria, conocida por “*Abril Vermelho*”, ocurrida en 2012, año anterior a la implantación del *Programa Terra Forte*. Después de la decisión del gobierno de limitar casi el 70% la cuantía de financiación del *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA), se intensificó la ya habitual onda de protestas que el *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra* (MST) promueve en el mes de abril, justamente para recordar y pedir justicia por las 21 víctimas de la masacre de Eldorado dos Carajás, ocurrida en Pará en 1996, y reivindicar más recursos para la reforma agraria. En represalia por el corte de la financiación, las acciones del *Abril Vermelho* se intensificaron, con una serie de protestas, ocupaciones de edificios públicos, de tierras y carreteras y con la creación de acampadas, simultáneamente, en 15 estados.

Otro elemento que parece haber influido para la entrada del tema agroindustrialización familiar en la agenda gubernamental fue el *feedback* sobre otros programas gubernamentales de apoyo a la agricultura familiar desarrollados por el gobierno, que habían generado resultados positivos, como el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF), que ofrece líneas de crédito para agricultores familiares y asentados de la reforma agraria; la reconstrucción del *Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural* (ATER); el *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA), que hace posible que los agricultores familiares vendan sus productos al gobierno y al PNAE, que amplió aún más la venta de los agricultores familiares al mercado institucional por medio de

una ley que establece que los estados y los municipios deben aplicar al menos el 30% de los recursos de la alimentación escolar en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar, entre otras acciones³.

El *feedback* de esos programas gubernamentales de combate al hambre y a la pobreza sirvió de incentivo para inversiones en otros programas como el de la agroindustrialización familiar. Además de esos elementos que influyeron para la entrada del tema agroindustrialización familiar en el proceso altamente competitivo de la *agenda-setting*, es necesario destacar el flujo y la dimensión de la política propiamente dicha, en especial elementos como el clima político y los cambios dentro del propio gobierno, así como las fuerzas políticas organizadas, ejercidas principalmente por los grupos de presión.

Para incorporar al análisis los indicadores del clima político y de los cambios de gobierno y de gestión, es interesante la realización de una breve retrospectiva. Históricamente relegada por el Estado, la agricultura familiar y su base agraria, la pequeña propiedad, sobrevivieron en medio de la competencia con condiciones y recursos dirigidos a favorecer a la gran producción y a la gran propiedad, sectores privilegiados en el proceso de modernización de la agricultura brasileña (Carneiro, 1997).

Aunque manteniendo grandes inversiones en el agronegocio, Lula, que en materia de agricultura y de desarrollo rural fue elegido por sus programas de reforma agraria, defensa de la agricultura familiar y de lucha contra la pobreza en el campo, en 2003 inició una serie de políticas públicas, tanto creando programas innovadores, como es el caso del desarrollo territorial (PDSTR), de la compra directa (PAA) y del biodiesel (PNPB), como intensificando y ampliando políticas como el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* – Pronaf (SABOURIN, 2007). Las directrices del Pronaf tenían como referencia experiencias europeas, principalmente de Francia, que eligieron la agricultura familiar como la forma de producción sobre la cual se implementó en la posguerra la modernización de la producción agrícola y de la sociedad rural. Y en lo relativo a la reforma agraria, a pesar de las expectativas de los movimientos sociales, los dos gobiernos de Lula impulsaron el asentamiento de familias.

Apenas asumió su primer mandato, ya el primer año de la gestión de Dilma Rousseff dio muestras de que su gobierno no pretendía priorizar la política de distribución de tierras. La marca de su primer año de mandato fue sintomática, pues mostró el peor comportamiento en la ejecución de la reforma agraria desde el gobierno de FHC en 1994. Datos oficiales del *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* – Incra revelaron que apenas 21,9 mil familias fueron

³ Cooperativas ligadas al MST firmaron en junio de 2015 un contrato con el ayuntamiento de São Paulo para la venta de 650 toneladas de judías y 72 toneladas de harina de mandioca para el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE). El alimento se usará para preparar comida para más de 500 mil niños (Carta Maior, 2015).

asentadas en el primer año del gobierno Dilma; registraron, también, una caída en el número de asentamientos del 68,6% y de familias asentadas del 67,2% en los dos primeros años del mandato de la presidenta Dilma en comparación a los dos primeros años del gobierno de Lula. Para agravar aún más el panorama, el presupuesto para la ejecución de la Reforma Agraria se redujo.

El gobierno Dilma justificó esa retracción como parte de una nueva configuración que pretendía dar a la reforma agraria en el país, optando por la estructuración y desarrollo de los asentamientos ya existentes en vez de por la creación de nuevos. Esta opción fue comentada por el entonces ministro jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República, Gilberto Carvalho, cuando utilizó el término peyorativo de “*favelas rurales*”, que inclusive fue blanco de críticas:

“Hay realmente una tensión entre los movimientos de trabajadores rurales y el gobierno, dado que ellos nos critican por el bajo índice de asentados desde el inicio del gobierno Dilma. Infelizmente en Brasil nosotros tenemos muchos asentamientos que se convirtieron poco menos que favelas rurales, con abandono de la tierra, con desvíos de la finalidad y etc... [...] Fue por eso que la presidenta Dilma hizo una especie de freno en el proceso, para repensar esta cuestión de la reforma agraria, para pensar en el tipo de asentamiento que la gente requiere. Nosotros no podemos hacer más asentamientos en tierras que no tengan condiciones para permitir efectivamente el desarrollo de una agricultura que tenga viabilidad en aquella región. No beneficia a la gente cometer la irresponsabilidad de distribuir mucha tierra y no permitir que el agricultor encuentre en la tierra condiciones para sobrevivir. Es preciso que cada asentamiento sea una referencia positiva de reforma agraria” (Ministro jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República, Gilberto Carvalho, en entrevista al programa Bom Dia Ministro, el 7 de febrero de 2013).

Es posible identificar, por tanto, que había un clima fértil para que temas que buscasen la estructuración de asentamientos agrarios entrasen en la agenda de decisión, principalmente si significaban el fortalecimiento de otras políticas gubernamentales. En este sentido, estimamos que el tema de la agroindustrialización en asentamientos rurales entró en la agenda gubernamental vinculado al programa de erradicación de la miseria y del hambre y en el sentido de estructurar los asentamientos, especialmente para la atención de otras dos políticas del gobierno federal: el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que se basaban en la compra de productos de los asentamientos.

Además del clima político y de los cambios de gestión y de gobierno, otro indicador que contribuyó decisivamente a la introducción del tema en la agenda son *los actores implicados* en ese proceso. En este sentido, fue fundamental

para la entrada del tema de la agroindustrialización en asentamientos de reforma agraria en la agenda del gobierno la actuación de movimientos sociales como el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* - MST, dato que fue confirmado por Gilberto Carvalho, entonces ministro jefe de la Secretaria General de la Presidencia de la República:

“Nosotros solamente estamos lanzando ese programa porque hubo de un lado un movimiento, el MST, que fueron, que presionaron, que exigieron, que golpearon la puerta muchas veces. ¿Pero qué fue también importante? La sensibilidad de la gente del gobierno, dirigidos por el presidente Lula y ahora por la presidenta Dilma, de abrir el gobierno, de abrir el Estado para esa gente” (Ministro jefe de la Secretaria General de la Presidencia de la República, Gilberto Carvalho, en declaración oficial en el lanzamiento del Programa Terra Forte, 4 de febrero de 2013).

En deuda con las políticas de reforma agraria, dado que el propio programa de gobierno de Dilma presentado en la campaña para la sucesión presidencial de Lula hacía referencia a “proseguir la reforma agraria en marcha, con la ampliación del crédito y del apoyo científico y tecnológico de organismos como la *Embrapa*”, el gobierno de Dilma no tuvo como aspecto fundamental para ejercer influencia en la agenda gubernamental su programa de gobierno, confirmando lo que Kingdon (2007: 64) apunta en su modelo: “No siempre la plataforma electoral orienta las acciones de un partido cuando asume el poder. La plataforma es uno de los muchos foros en los cuales defensores del cambio en las políticas buscan conquistar audiencia”. A pesar de eso, hay un peso en relación a las promesas y compromisos asumidos con movimientos sociales y líderes políticos. “Los políticos pueden sentirse forzados a cumplir con su parte de la negociación, y aquellos que les dan apoyo desean que mantengan sus promesas (Idem: 62).

De este modo, el gobierno Dilma incluyó en su agenda gubernamental el tema de la agroindustrialización de manera reactiva, como forma de dar una respuesta a la demanda de los propios asentados, que no pretendían más que desarrollar una agricultura de subsistencia, así como para disminuir las presiones de los movimientos sociales, que en 2012 fueron mucho más contundentes en sus manifestaciones en comparación a los años anteriores, y que volvieron a moderarlas después de la implantación de algunos programas gubernamentales. No obstante, es importante destacar que el tema entró en la agenda dentro de la nueva perspectiva para el sector adoptada por el gobierno federal.

3. La formulación de la política pública con formato integrador

Habiendo accedido el tema de la agroindustrialización a la agenda gubernamental, se produjo un nuevo momento del ciclo de políticas públicas, en el cual se pasó a considerar un conjunto de alternativas y soluciones disponibles que tenían como objetivo la formulación de un programa gubernamental. En ese momento se escogió una alternativa y un formato entre las varias soluciones posibles. La elección de qué estrategia será utilizada depende de una serie de factores, como la posibilidad de traducir la alternativa al problema en el lenguaje de la acción pública; la relación de las autoridades con alguna de las soluciones propuestas y la movilización de actores claves en favor de la actividad utilizada para incluir la solución, dado que la formulación de una política pública es el momento en el cual un gobierno democrático traslada sus propósitos a programas que producirán resultados o cambios en el mundo real (Souza, 2006).

El primer indicador trabajado en ese flujo es la influencia de individuos designados por el presidente en los altos puestos de la burocracia gubernamental, como ministros y secretarios-ejecutivos de los ministerios. Según Kingdon (2003), además de incluir nuevas ideas en la agenda, esos actores pueden ayudar a poner en el foco una cuestión ya existente. “La alta administración, normalmente, es fundamental en el proceso de *agenda-setting*, aunque, de forma semejante a la actuación presidencial, tenga menor control sobre el proceso de selección de alternativas y de implementación”. En este sentido, llamamos la atención sobre el papel central de un actor político que, después que la presidenta Dilma aceptará el tema en la agenda, consiguió manejar recursos institucionales para la formulación de la política de agroindustrialización familiar. Se trata del ocupante de un cargo clave en la estructura de decisión, el ministro jefe de la secretaria general de la presidencia de la república, Gilberto Carvalho que, por su posición estratégica en el gobierno y por los recursos organizativos y políticos de los cuales disponía, consiguió iniciar un programa dotado de un carácter interministerial en diálogo con movimientos sociales.

La competencia y el formato de un determinado programa son aspectos fundamentales para su éxito. Como afirma Kingdon (2003), cada sector dentro del gobierno, sean agencias administrativas o comités parlamentarios, reivindican autoridad para actuar en su campo de actividad. Muchas veces una cuestión abarca áreas distintas, generando enfrentamientos sobre su competencia. Esos enfrentamientos pueden llevar a una situación de inmovilidad gubernamental”. Por ese motivo el formato interministerial, bajo la coordinación de un ministro jefe de la Casa Civil, permitió una mayor integración entre las áreas, sedes gubernamentales y sectores del ejecutivo, garantizando la formulación de una política pública integradora.

Este formato de formulación de la política fue estratégico, dado que “bajo la influencia de las agencias multilaterales, las políticas públicas se conciben de manera segmentada, llevando a una separación entre políticas sociales y políticas productivas opuesta al principio tripartito del desarrollo sostenible (equilibrio entre lo social, económico y ambiental). Enfoques que reducen lo económico al principio de acceso de las poblaciones rurales pobres (*rural poors*) al mercado capitalista y mantienen su dependencia de los supermercados y de las firmas agroalimentarias, ya no como productores, sino como consumidores” (Sabourin, 2007).

Otro indicador en este proceso de formulación de la política fue la elección a partir de la consulta a organismos sociales del formato del programa de agroindustrialización. El modelo de *multiple streams* muestra que, aunque algunos actores fueron influyentes en la definición de la agenda gubernamental (como vimos, en el caso del *Terra Forte* el MST tuvo un papel fundamental), otros ejercen mayor influencia en la definición de las alternativas (*decision agenda*). El primer grupo de participantes estaba compuesto por actores visibles, que recibían una atención considerable de la prensa y del público; en el segundo grupo estaban los participantes que constituyen comunidades en las cuales las ideas son generadas y puestas en circulación (*policy communities*). En este sentido, identificamos como fundamental la actuación de la Central de Cooperativas y Empresas Solidarias Unisol Brasil, que fue consultada en la fase de preparación de la propuesta y fue responsable de dotar al programa de una característica, el estar dirigido a las empresas de la economía solidaria. De este modo, “aunque el cambio en la agenda sea resultado de la convergencia de los tres flujos, la oportunidad para que este cambio se procese está causado por el flujo de problemas y por el flujo político y de los acontecimientos que transcurren en el interior de ese proceso. Por otro lado, la red de soluciones, aunque no ejerza influencia sobre la formación de la agenda gubernamental, es fundamental para que una cuestión ya presente en esa agenda tenga acceso a la agenda de decisión” (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006).

A partir de principios de la década de los 90, se observó en Brasil el surgimiento de empresas económicas populares y solidarias, basadas en la libre asociación y el trabajo colectivo en los espacios urbano y rural. Sin embargo, habitualmente descapitalizadas, las empresas solidarias, en especial en el medio rural, no consiguen modernizar y agregar valor a su producción colectiva con recursos propios o con los precios aplicados por el mercado. Además de ese obstáculo económico para la modernización de las empresas colectivas, hay que destacar las dificultades en el proceso de comercialización de las empresas solidarias, especialmente cuando luchan con los canales de distribución en un mercado monopolista y monopsonio. En este escenario, es fundamental el desarrollo de políticas públicas que tengan la capacidad de dar soporte tanto para el desarrollo de activi-

dades productivas en el interior de las empresas, como la provisión de subsidios y mejores condiciones de acceso a las tecnologías, así como a las actividades de gestión, ofreciendo formación vía enseñanza para la planificación y control de la producción y, especialmente, para la relación con los canales de distribución de la producción de las empresas solidarias, así como por la dinamización para la inserción de las empresas en los mercados local, regional y nacional, de modo que la agregación de valor permanezca en las manos de los trabajadores asociados.

La implantación de agroindustrias es una de las alternativas económicas para la continuidad de los agricultores familiares en el medio rural. Favorece la inclusión social, la participación en el desarrollo y la equidad, especialmente entre mujeres, mayores y jóvenes. En el interior de las cooperativas populares y empresas de economía solidaria del campo, la agroindustrialización está situada como una etapa de maduración de las iniciativas económicas que se iniciaron con la conquista de la tierra, los asentamientos de familias, la producción inicial para la subsistencia, la producción dirigida a la formación de excedente para la comercialización, llegando a la etapa agroindustrial para mayor agregación de valor a la producción colectiva.

En Pimentel (2004); Eid et al (2006); Severino (2006); Vazzoler (2004); Chiariello (2008) esta transición de la producción agrícola a la producción agroindustrial se presenta como un proceso de aprendizaje, con avances y retrocesos, pues entrar en las estructuras de mercado para competir con empresas tradicionales llevaron a las cooperativas populares y a las empresas solidarias del campo a un estado de tensión.

En este sentido, es plenamente comprensible el empeño de la Unisol en diseñar el programa de agroindustrialización familiar especialmente dirigido a las cooperativas populares, dado que la adhesión de estas a una política pública del tipo del Programa *Terra Forte*, puede suponer la superación de una etapa de aprendizaje organizativo por parte de las cooperativas populares y las empresas solidarias del campo, reforzando las experiencias obtenidas a lo largo de sus trayectorias, culminando con el fomento al desarrollo de sus fuerzas productivas, elevando su poder de actuación en las cadenas productivas y vislumbrando la intercooperación.

4. La implementación del Programa *Terra Forte*, su arquitectura y gobernanza

Después de fijado el tema agroindustrialización en la agenda gubernamental, se eligió la opción del estímulo a las empresas solidarias en la formulación de la política pública, que finalmente fue implementada, a partir de una arquitectura

innovadora, que culminó con el lanzamiento del Programa *Terra Forte* en febrero de 2013.

El Programa *Terra Forte* del Gobierno Federal, tenía por objetivo financiar la implantación y la modernización de empresas colectivas agroindustriales en asentamientos de la reforma agraria, por un valor total de 300 millones de reales, aplicados exclusivamente en cooperativas populares que utilizan trabajo asociado. El *Terra Forte* pretende formar a los trabajadores asociados en actividades de ejecución y gestión de la producción y de los canales de distribución, agregando valor a la producción colectiva, internalizando los elementos de las cadenas productivas, para la apropiación de la riqueza generada en una autogestión plena.

El programa tendrá una *vigencia* de 5 años, pudiendo ser renovado por el mismo período a criterio de los socios. En términos de valor, se invertirán 300 millones de reales, siendo 150 millones de reales del BNDES, 20 millones de reales de la Fundación Banco de Brasil y 130 millones de reales de los demás socios (BB, MDA, MDS, INCRA y CONAB), para ser aplicados en el transcurso de 5 años (inversión anual de 60 millones de reales).

Los *beneficiarios* directos del programa son básicamente las familias de trabajadores rurales asentadas en Proyectos de Asentamientos creados o reconocidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria – INCRA, regularmente registrados en el órgano y organizados en cooperativas o asociaciones. Las inversiones serán realizadas en beneficio de cooperativas/asociaciones de producción y/o de comercialización.

La *gobernanza* del programa fue elaborada por dos Comités Gestores: Comité Nacional (estratégico) y Comité de Inversiones (operativo). En agosto de 2014 finalizó la etapa de selección de los proyectos. En total, serán financiados 32 proyectos en todas las regiones del país. De los seleccionados, 11 recibirán más de 3 millones de reales.

En términos de *arquitectura* los proyectos sujetos a selección para ser considerados por el programa, necesitan cumplir una serie de exigencias técnicas, entendidas como elementos determinantes para el éxito de las empresas y que deben ser abordados adecuadamente, en el ámbito de las políticas públicas, entre los cuales destacan: estudios de viabilidad en la implantación de plataformas agroindustriales; economía de escala en la comercialización y/o adecuación al mercado; la disponibilidad de materia prima, la mano de obra, el capital y los equipamientos e instalaciones; la estandarización y la calidad de los productos; la continuidad de la oferta; la capacidad gerencial en todas las etapas del proceso productivo; el proceso de organización; la disponibilidad de infraestructura pública; la adecuación y/o el conocimiento de las legislaciones sanitarias, tributarias, ambientales, seguridad social y del trabajo; y el soporte crediticio para la estructuración productiva y el capital circulante. Además de las acciones relativas a los estudios, planes y propuestas de proyecto, los equipos técnicos también

deberán acompañar la fase de elaboración del proyecto principal contratado, para redimensionar las informaciones obtenidas con los datos y los trabajos de campo, buscando un nivel de detalle profundo de la situación real y de las posibilidades de los grupos y de la viabilidad de la implementación/construcción y/o modernización y ampliación del parque agroindustrial.

Un aspecto importante a destacar son las condiciones que fueron incluidas en el programa, tales como la obligatoriedad de que el 70% de la materia prima de la agroindustria sea de la propia agricultura familiar, con el fin de crear canales de comercialización a nivel local y/o regional para esos productos, el incentivo a la producción agroecológica y, especialmente, a la equidad de género. Cuantas más mujeres registradas en la cooperativa, así como en sus actividades directivas, más posibilidades tiene el proyecto de ser aprobado. Eso porque el sector de la producción de la agroindustria familiar reserva un lugar extremadamente importante a las mujeres agricultoras. Según Guivant (2003 apud Mior, 2010) “la estrategia de agregación de valor frecuentemente viene asociada a la transformación de actividades anteriormente limitadas a la cocina de la familia rural. De este territorio definido por la presencia de las mujeres agricultoras emergen las fuentes de renta que son fundamentales para la agricultura familiar. Esta redistribución interna del trabajo de la familia rural se transforma en una de las principales ventajas para el éxito de la agroindustria familiar”.

Después del proceso de selección y clasificación de las propuestas/proyectos, en el ámbito de los estudios técnicos preliminares, el desarrollo de las actividades iniciales de los proyectos se producirá con encuentros iniciales de movilización y sensibilización de las familias, oficinas de planificación, monitoreo y evaluación de las acciones, diagnóstico socio productivo y económico, incluyendo familias, movimientos sociales y sindicatos, organización de la cadena productiva, gestión, cooperación agrícola, procesos agroindustriales, gestión financiera y flujos, recursos humanos, marketing y comercialización.

Un aspecto a destacar es la participación de los trabajadores asociados en la elaboración, montaje y dirección del proyecto, algo que posee un aspecto extremadamente pedagógico y emancipador.

El principal objetivo del programa es la articulación, junto al poder público, buscando la inserción de las comunidades asentadas en las diversas políticas públicas de incentivo a la comercialización de alimentos –Programa de Aquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE).

5. Consideraciones finales

El programa de apoyo a la agroindustrialización familiar *Terra Forte* forma parte de una estrategia gubernamental de erradicación de la miseria y del

hambre, en el sentido de estructurar los asentamientos, especialmente para la atención de otras dos políticas del gobierno federal: el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que se basan en la compra de productos de los asentamientos agrarios.

El tema entró en la agenda gubernamental en un contexto de crecimiento de la importancia de la agricultura familiar en el país y a partir del *feedback* sobre otros programas gubernamentales de apoyo a la agricultura familiar desarrollados por el gobierno, que habían generado resultados positivos y acababan de finalizar, inclusive, por el hecho de que Brasil saliera del Mapa del Hambre de las Naciones Unidas.

Fundamental para el desarrollo del programa fue el flujo y la dimensión de la política propiamente dicha, en especial las fuerzas políticas organizadas, ejercidas principalmente por los movimientos sociales agrarios del país, como el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, que no pretendían solamente desarrollar una agricultura de subsistencia, sino también una producción dirigida a la formación de excedente para la comercialización, llegando a la etapa agroindustrial para mayor agregación de valor a la producción colectiva.

El programa asumió un carácter interministerial en diálogo con movimientos sociales, arquitectura de gobernanza que permite una mayor integración entre las áreas, sedes gubernamentales y sectores del ejecutivo, garantizando el desarrollo de una política pública integradora, uniendo políticas sociales y productivas en consonancia con el principio tripartito del desarrollo sostenible (equilibrio entre lo social, económico y ambiental). Este enfoque es estratégico, ya que no reduce lo económico al principio de acceso de las poblaciones rurales pobres al mercado capitalista, ni mantienen su dependencia de los supermercados y de las firmas agroalimentarias.

El programa significa algo más que un avance en lo que respecta a la superación de las condiciones de subalimentación de la población, sino que además supone impactos significativos en lo que se refiere a la generación de renta, agregación de valor a los productos de la agricultura familiar y al fortalecimiento de empresas colectivas y solidarias.

La consolidación de esta política depende de un conjunto de habilidades de naturaleza diversa y asociada a la responsabilidad de actores diferentes en el interior de la red, como: habilidades establecidas, como las instalaciones, equipamientos, mano de obra y conocimiento intergeneracional disponible en cada familia implicada; habilidades utilizables, desde la experiencia en la comercialización (Mior, 2010), pasando por recursos o capital social, incluyendo el círculo de confianza frente a los consumidores (credibilidad), lazos comunitarios, habilidad de gestión y las experiencias asociativas que pueden representar potencial de acción colectiva (Silveira et al, 2009), además se pueden adquirir, mejorar y añadir nuevas habilidades.

Es fundamental el arraigo de esta política, en el sentido de que límites presupuestarios y políticos no puedan afectar a la duración del programa, y que el mismo no tenga solamente un carácter coyuntural, o sea, que no dependa de un gobierno, sí no que sea permanente y estructural.

El empoderamiento de los pequeños agricultores, fomentado por la agroindustrialización, puede producir impactos significativos en la inclusión social, especialmente de mujeres, mayores y jóvenes, en el enfrentamiento de cuestiones seculares ligadas a la agricultura familiar en Brasil y, fundamentalmente, en la alteración del panorama de las relaciones de poder en el campo.

Bibliografía

- ALMEIDA, L.M.; BERGAMASCO, S.M.; FERRANTE, V.B. y PAULILLO, L.F. (2008), “Modelo de Investigação das Redes de Segurança Alimentar Baseadas na Agroindustrialização da Agricultura Familiar em Assentamentos Rurais”. *Congresso SOBER*, Rio Branco, Acre.
- CAPELLA, A.C.N. (2006), “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. *BIB*, São Paulo, n° 61, 1° semestre de 2006, pp. 25-52.
- CARNEIRO, M.J. (1997), “Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 8: 70-82.
- CARTA MAIOR. (2015), <http://www.cartamaior.com.br/>. (Consulta 17/06/2015).
- CHIARIELLO, C. L. (2008), “Análise da gestão de cooperativas rurais tradicionais e populares: estudo de casos na Cocamar e Copavi”. *Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)* - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Edital INCRA/DD/DDA N° 01/2013. Seleção Pública de Pré-Projetos de Apoio a Agroindustrialização e à Comercialização em Assentamentos da Reforma Agrária.
- EID, F.; PIMENTEL, ANDRÉA E. B.; SEVERINO, MAICO RORIZ y SANTOS, CLARICE dos. (2006), “Cadeias produtivas sob controle de famílias cooperadas do M.S.T.”. En: Associação Latinoamericana de Sociologia Rural. 2006. *Anais*. Quito: ALASRU.
- FAO, IFAD and WFP. (2014), *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome, FAO.
- FGV/IBRE. (2010), “Quem produz o que no campo: quando e onde II: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões”. Brasília: CNA, pp.192. Disponible en: <http://www.canaldoprodutor.com.br/biblioteca/pesquisas>.

- KINGDON, JOHN. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. Ed. New York: Harper Collins.
- LINDBLOM, CHARLES. (1997), "A century of planning". En: Kenny, Michael y Meadowcroft, James (eds) *Planning Sustainability*, London and New York: Routledge. Pp.:39-66.
- MARQUES, V.P.M.A; FRANÇA, C.G.; GROSSI, M.E. (2010), A agricultura familiar faz bem ao Brasil. Disponible en: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/21088855/447395038/name/A+agricultura+familiar+faz+bem+ao+Brasil+25maio10.pdf>>.
- MIOR, L.C. (2010), "Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial". Trabajo presentado en el I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. Publicado en Vieira et al. orgs., *Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: Subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis, APED.
- PIMENTEL, A. E. B. (2004), "Assentamentos de reforma agrária na região do Pontal do Paranapanema e seus impactos econômicos e sociais". São Carlos: UFSCar – Departamento de Engenharia de Produção, *Tese de Doutorado*.
- PORTARIA INCRA 414/2014, publicada no DOU de 01/08/2014.
- PORTARIA INTERMINISTERIAL n. 52 de 05 de Novembro de 2013.
- SABOURIN, E. (2007), "Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?" *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, pp. 715-751. set./dez.
- SEVERINO, M. R. (2006), "Organização e processos de trabalho em cooperativas do M.S.T.: debate teórico no contexto da empresa capitalista e da economia solidária". São Carlos: UFSCar – Departamento de Engenharia de Produção, *Dissertação de Mestrado*.
- SILVEIRA, P.R.C. y GUIMARÃES, G.M. (2007), "Por trás da falsa homogeneidade do termo agroindústria familiar rural: Indefinição conceitual e incoerências das políticas públicas". En: Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 7., 2007, Fortaleza/CE. *Anais...*, Fortaleza: SBSP
- SINGER, P. I. (1999), *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Editora Contexto.
- SINGER, P. I. (2002), *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- SOUZA, C. (2006), "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45.
- VAZZOLER, M. R. (2004), "Cooperativismo em assentamentos de reforma agrária: a sobrevivência de cooperativas do M.S.T. no contexto capitalista".

São Carlos: UFSCar – Departamento de Engenharia de Produção, *Tese de Doutorado*.
WESZ J. V.J. (2010), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no Brasil: Uma análise a partir do Approche Séquentielle. 48°. Congresso SOBER, Campo Grande, MS.

Recibido: 10/09/2015
Aceptado: 22/10/2015