



Política pública de desarrollo rural y participación social

Carlos Luiz de Miranda y Breno Aragão Tibúrcio¹

Resumen

El artículo presenta la estrategia de desarrollo de la I Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (CNDRSS), cuyo objetivo fue la construcción de bases para una nueva política nacional de desarrollo rural sostenible y solidario por la vía de un proyecto estratégico que valoriza el protagonismo de los actores sociales. En esta iniciativa, la institucionalización de un proceso de movilización, sensibilización y participación de los actores sociales y entidades estatales para la construcción de la política fue tan importante como los resultados obtenidos. Participaron en la iniciativa cerca de 30 000 personas, en 230 conferencias territoriales, intermunicipales y municipales, así como conferencias en los 26 estados del Brasil y en el Distrito Federal. La política nacional propuesta por la conferencia fue el resultado de un proceso de construcción social prolongado, complejo y exhaustivo. También se explicita el papel del Foro de Desarrollo Rural Sostenible (DRS) del IICA y se señalan los desafíos que plantea la implementación de los resultados de la conferencia.

¹ Especialistas en Desarrollo Rural de la Representación del IICA en Brasil, carlos.miranda@iica.int y breno.tiburcio@iica.int



Palabras clave: *Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario, política pública, desarrollo rural, sostenibilidad, territorialidad, participación social.*

Contextualización

La Constitución Federal de 1988 institucionalizó el proceso de apertura democrática posterior a los gobiernos militares, e inauguró una nueva etapa de organización republicana en Brasil, en la que se privilegia la descentralización política y administrativa y el empoderamiento de amplios sectores de la sociedad civil.

Antes de la Constitución de 1988, el paradigma republicano del país reconocía prácticamente la representación parlamentaria como la posibilidad de participación de la población en las políticas públicas. Este mecanismo formalizado en la elección de los representantes de los cargos legislativos y ejecutivos era la única forma de participación de la población, en que los elegidos actuaban como interlocutores exclusivos de la sociedad, entre sus intereses y la definición del rumbo de las políticas.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el país rompió ese paradigma y pasó a una combinación de representación de los elegidos con participación directa de la sociedad organizada en los procesos de toma de decisión, mediante instrumentos jurídicos y políticos que permiten la intervención directa en numerosos asuntos relacionados con la población.

Los proyectos de ley de iniciativa popular, referendos, consejos municipales y

sectoriales, presupuestos participativos, conferencias y foros de segmentos sociales constituyen importantes espacios de presión política de la sociedad civil en la definición y control de las políticas públicas.

En las conferencias convocadas por los consejos sectoriales de educación, salud, medio ambiente, seguridad alimentaria y nutricional, entre otros, se inserta esa nueva forma de organización del Estado de Brasil y de participación de la sociedad, con el fin de que se promueva desde este ángulo la decisión y definición de la política pública del segmento. Posteriormente las decisiones de las conferencias deben ser validadas por normativas jurídicas para que puedan ser cumplidas por los gobiernos.

Esta política consiste en una referencia para las políticas públicas y para la sociedad en la construcción de espacios de concertación social que privilegien la sostenibilidad, la inclusión social, la diversidad, la igualdad y la solidaridad en el medio rural de Brasil.

En este sentido, la I Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario (CNDRSS) convocada por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) se inserta en la estrategia de consolidación de esos nuevos mecanismos de participación garantizados por la Constitución Federal

de 1988 y estimulados ampliamente por el Gobierno Federal en los últimos años. Esa importante forma de diálogo plural y de participación social se utiliza para construir una política nacional de desarrollo rural sostenible (PNDRS) sobre la base de la serie de debates realizados en torno a la temática del desarrollo rural sostenible. Esta política consiste en una referencia para las políticas públicas y para la sociedad en la construcción de espacios de concertación social que privilegien la sostenibilidad, la inclusión social, la diversidad, la igualdad y la solidaridad en el medio rural de Brasil.

El Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) es un órgano colegiado integrante de la estructura básica del Ministerio de Desarrollo Agrario, cuya finalidad es proponer directrices para la formulación e implementación de políticas públicas activas, y conformar un espacio de concertación y articulación entre los diferentes niveles de Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, para el desarrollo rural sostenible, la reforma agraria y la agricultura familiar. Está integrado por 38 miembros, 19 instituciones de representación de los poderes públicos en sus diferentes esferas y 19 organizaciones representantes de la sociedad civil.

Estrategia de desarrollo de la I CNDRSS

El proceso de realización de la I CNDRSS culminó con la construcción de una política pública que enfrentó los desafíos de contemplar la diversidad social y regional del país; valorar el cúmulo de experiencias organizativas, iniciativas productivas e innovaciones en las políticas públicas ya vigentes en el medio rural contemporáneo; y afirmar y garantizar los principios y valores enunciados en el tema general de la conferencia: “Por un Brasil rural con gente: sostenibilidad, inclusión, diversidad, igualdad y solidaridad”.

La I CNDRSS constituyó la construcción colectiva de una política pública nacional de desarrollo sostenible y solidario para el medio rural que expresa el “Brasil rural



Foto CENTA

que queremos”, por medio de un proyecto estratégico valorizador del protagonismo de hombres, mujeres, jóvenes y ancianos. La Conferencia también trató de afirmar una nueva visión del desarrollo rural y marcó rumbos y posiciones en torno a los desafíos que planteaba la construcción de un proyecto futuro para el Brasil rural, como parte de un proyecto más amplio de desarrollo nacional.

El proceso de implementación de la I CNDRSS se fundamentó en la amplia participación popular y contó con la efectiva asistencia de representantes de la sociedad civil y de los gobiernos municipales, de los estados y federales. En todas sus etapas, analizaron las propuestas en que se consideran las nuevas formas de organizaciones rurales y las dinámicas territoriales, regionales y sociales, a partir del ejercicio de un proceso plural y democrático de interacción entre gobiernos y actores sociales.

La I CNDRSS, celebrada entre el 25 y el 28 de junio del 2008, representó la consolidación de un amplio proceso de movilización y participación social en pro de la afirmación del desarrollo rural sostenible y solidario. Participaron en ese proceso más de 30 000 personas, que intervinieron en las tres etapas:

- **Preparatoria.** Se realizaron 225 conferencias municipales, intermunicipales y territoriales, así como eventos sectoriales y temáticos, a los que asistieron 26 617 participantes.
- **De los estados.** Se celebraron 26 conferencias en los estados con la participación de 7000 personas.



- **Nacional.** Esta plenaria contó con la participación de 1572 personas: 1220 delegados de la sociedad civil y del poder público (federal, de los estados y municipal), 115 observadores y 237 invitados nacionales e internacionales. En todas las actividades se destacó la presencia masiva de mujeres de todo el Brasil, que conformaron más del 42% de los participantes.

Resultado del proceso de construcción de una política nacional de desarrollo rural sostenible

Formulación y discusión del documento base

Para orientar el debate y la formulación de propuestas, se elaboró un documento base estructurado en dos partes principales:

- **“El Brasil rural que tenemos”.** Esta parte consta de un breve panorama del Brasil rural, donde se abordan los aspectos de la formación económica y social, la diversidad regional y los segmentos sociales, los efectos de la

modernización conservadora y el nuevo escenario de las políticas públicas de desarrollo rural. Se explicitan también aspectos del panorama internacional y sus repercusiones en el temario de desarrollo rural del Brasil.

■ **“El Brasil rural que queremos”.**

Presenta los elementos y las propuestas que orientan la elaboración del plan nacional de desarrollo rural sostenible, compuesta por las orientaciones estratégicas y cuatro ejes temáticos:

- a) Desarrollo socioeconómico y ambiental, donde se analiza la combinación de lo económico, productivo y ambiental con lo territorial.
- b) Reforma agraria y acceso a los recursos ambientales, donde se destaca que construcción del plan nacional de desarrollo rural sostenible y solidario pasa fundamentalmente por la democratización del acceso a la tierra, el conocimiento, el ingreso y las riquezas existentes en el medio rural brasileño.
- c) Calidad de vida en el Brasil rural, cuyo objetivo es demostrar que, para impulsar un proceso de desarrollo rural sostenible y solidario, es necesario ampliar la inversión económica y social en favor de las poblaciones rurales.

- d) Participación política y la organización social en el medio rural, donde se subrayan los avances necesarios para construir el “Brasil rural que queremos”, como la articulación político institucional, la relación entre la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal, las nuevas institucionalidades y la participación política de la sociedad.

El documento base fue concebido como punto de partida. Estuvo abierto a críticas y contribuciones de los participantes en las conferencias precedentes y en los eventos temáticos y sectoriales.

La segunda versión del documento incorporaba esas contribuciones en su texto y fue sometida a un nuevo proceso de discusión por parte de los estados. La misma lógica de construcción se siguió para la versión nacional y el documento final.

Este proceso de construcción colectiva estimuló la participación activa y permitió la presentación de demandas y propuestas desde el nivel municipal, los territorios rurales y el nivel de los estados. De esa manera, los aspectos locales, regionales y de alcance nacional fueron incorporados a la versión del documento base.

Los debates sobre el documento base en la etapa nacional y la consiguiente construcción de propuestas concensuadas se canalizaron mediante la organización y estructuración de los participantes en 21 grupos de trabajo por ejes temáticos de interés común. En todos los casos se trató de preservar el carácter interinstitucional y la representación de la diversidad de pueblos del mundo rural.



Se subrayan los avances necesarios para construir el “Brasil rural que queremos”, como la articulación político institucional, la relación entre la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal, las nuevas institucionalidades y la participación política de la sociedad.

Resultado del proceso: bases para la formulación de una política nacional de desarrollo rural sostenible y solidario (PNDRSS)

La versión del documento final de la I CNDRSS es un texto de carácter político que contempla básicamente las declaraciones de principios y las directrices reunidas en seis áreas temáticas: a) políticas públicas; b) política agraria y agrícola; c) actores sociales y nuevas institucionalidades; d) gestión social de la política; e) sistemas de financiamiento; f) marco jurídico.

a) Política pública. La PNDRSS enfrenta el desafío de consolidar una articulación política entre los sectores comprometidos con la democratización del acceso a la tierra, el agua, la energía y los conocimientos, la preservación y conservación ambientales, el incentivo a los procesos agroecológicos, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y estrategias territoriales de producción y de desarrollo orientadas a la promoción de la justicia social. Estos son temas que exigen un amplio debate político y la articulación de las organizaciones sociales para lograr una agenda estratégica común.

b) Política agraria y agrícola. El Estado desempeña un papel central en la garantía del cumplimiento de la función social de la tierra. Desde esa perspectiva, la política debe dar prioridad a la reforma agraria, la regularización y el reordenamiento de las tierras, el desarrollo sostenible de los proyectos de asentamientos, la



demarcación y homologación de las tierras indígenas, la identificación, el reconocimiento y la titulación de los territorios *quilombolas* (territorios habitados por descendientes de esclavos), que son temas centrales en el proceso de inclusión social y económica para el “Brasil rural que queremos”.

c) Actores sociales y nuevas institucionalidades. La PNDRSS reconoce que los actores sociales y sus organizaciones constituyen las nuevas institucionalidades. Las políticas públicas deben considerar a las personas como sujetos y no como objetos. Por tanto, las políticas públicas tienen que dar un tratamiento adecuado a las mujeres, niños, jóvenes, ancianos y personas con discapacidades, así como a los



Foto CENTA

pueblos indígenas, las comunidades quilombolas y tradicionales, y a la población de homosexuales, bisexuales, travestis, transgéneros y transexuales del medio rural.

d) Gestión social de la política. La ejecución de la PNDRSS debe estar pautada por la gestión social, por principios y conceptos de diversidad y sostenibilidad –en sus dimensiones económica, social, cultural, ambiental y ética– y por la solidaridad, entendida como responsabilidad colectiva y compartida. Este desafío implica construir nuevos arreglos institucionales e intersectoriales, como en los territorios rurales, que permitan acciones más articuladas con las políticas públicas.

e) Sistemas de financiamiento. Se requiere adoptar nuevos paradigmas y prácticas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los pueblos rurales. La economía solidaria debe ser una de las principales dimensiones que se incorporen a los mecanismos y líneas de financiamiento, al igual que el concepto de multifuncionalidad de la agricultura familiar y campesina. Para ello, se sugiere la creación de dos fondos: a) un fondo constitucional de desarrollo

de la agricultura y la producción familiar y de fortalecimiento de la reforma agraria (FUNDARA); y b) un fondo municipal de desarrollo rural sostenible (FDRS).

f) Marco legal. En la PNDRSS se resalta la imperiosa necesidad de crear y revisar los marcos legales vigentes en Brasil, particularmente los que se refieren a:

- Ejecución de las políticas públicas por organizaciones de la sociedad civil.
- Acciones de educación del campo.
- Acciones de asistencia técnica y de extensión rural.
- Aspectos de orden jurídico y normativo vinculados con la obtención, garantía y sucesión del derecho de acceso a la tierra, así como la legislación relacionada con los módulos fiscales (Ley 1166/71).
- Legislación ambiental, sanitaria y tributaria aplicada a las agroindustrias familiares y los emprendimientos familiares de la economía solidaria.
- Gestión de consorcios.
- Fondos constitucionales, públicos, privados y de aval.
- Crédito rural.

La I CNDRSS constituye una buena práctica brasileña de formulación de las bases de una política pública de desarrollo rural sostenible y solidario, concebida de forma descentralizada y participativa, cuyas estrategias, metodologías e instrumentos pueden ser, no solamente difundidos, sino también adaptados y reproducidos en otros países.

- Ley General del Cooperativismo, con el fin de liberar la constitución de asociaciones y su viabilización.
- Acciones de zonificación socioeconómica y ecológica que apuntan a garantizar la soberanía del país para definir las prioridades de la ocupación y el uso del suelo y el subsuelo.
- Reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar.

El papel del IICA y del Foro Permanente de Desarrollo Rural Sostenible (DRS)

Con el fin de contribuir con mayor asistencia técnica a las propuestas de la PNDRSS, con el apoyo académico del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA), vinculado al Programa de Posgrado en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (CPDA/UFRRJ), por solicitud del CONDRAF, el IICA y el Foro DRS han realizado estudios de propuestas en relación con los siguientes ejes:

- a) Buenas prácticas de políticas públicas territoriales en el Brasil y en otros países.
- b) Nuevas institucionalidades territoriales.
- c) Buenas prácticas de gestión social de los territorios.
- d) Desarrollo de la capacidad técnica e institucional en los territorios.
- e) Marco jurídico / normativo para el fomento territorial.
- f) Sistemas de financiamiento de proyectos estratégicos territoriales.

Consideraciones finales

La I CNDRSS constituye una buena práctica brasileña de formulación de las bases de una política pública de desarrollo rural sostenible y solidario, concebida de forma descentralizada y participativa, cuyas estrategias, metodologías e instrumentos pueden ser, no solamente difundidos, sino también adaptados y reproducidos en otros países.

El corolario de esta iniciativa fue la institucionalización de un proceso de movilización, sensibilización y participación de los actores sociales y las entidades gubernamentales para la construcción del “Brasil rural que queremos”, que fue el lema de la conferencia.

La institucionalización del proceso permite evaluar, revisar y actualizar las políticas de desarrollo rural de acuerdo con la dinámica de la sociedad.

El gran desafío que se enfrenta para consolidar los resultados de la I CNDRSS es la movilización político institucional para la dotación e instrumentación de los poderes públicos y de las organizaciones de la sociedad para implementar las propuestas que requieren estrategias diferenciadas en función de la diversidad de los territorios rurales.

Literatura citada

Conferencia Nacional de Desarrollo Rural Sostenible y Solidario “Por un Brasil rural con gente” (1, 2008 Olinda, Pernambuco, BR). 2008. Relatorio final. Ministerio de Desarrollo Agrario. 114 p.

► Politique publique de développement agricole et de participation sociale

L'article présente la stratégie de développement de la Première Conférence nationale de développement rural durable et solidaire (CNRSS), qui avait pour objectif de jeter les bases en vue d'une nouvelle politique nationale de développement rural durable et solidaire moyennant un projet stratégique qui valorise le rôle de premier plan que jouent les partenaires sociaux. Dans cette initiative, l'institutionnalisation d'un processus de mobilisation, de sensibilisation et de participation des partenaires sociaux et des organismes étatiques en vue de l'élaboration de la politique a été aussi importante que les résultats obtenus. Près de 30.000 personnes ont participé à l'initiative, dans le cadre de 230 conférences territoriales, intermunicipales et municipales dans les 26 États du Brésil et le District fédéral. La politique nationale proposée par la conférence a été le résultat d'un processus de construction sociale prolongé, complexe et exhaustif. L'article explique également le rôle que joue le Forum du développement rural durable de l'IICA et montre les défis que pose la mise en œuvre des résultats de la conférence.

► Política pública de desenvolvimento rural e participação social

O artigo apresenta a estratégia de desenvolvimento da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNRSS), cujo objetivo foi a construção de bases para uma nova política nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário pela via de um projeto estratégico que valoriza o protagonismo dos atores sociais. Nessa iniciativa, a institucionalização de um processo de mobilização, sensibilização e participação dos atores sociais e entidades estatais para a formulação da política foi tão importante como os resultados obtidos. Participaram cerca de 30.000 pessoas em 230 conferências territoriais, intermunicipais e municipais, bem como em conferências nos 26 Estados do Brasil e no Distrito Federal. A política nacional proposta pela conferência resulta de um processo de construção social prolongado, complexo e exaustivo. Também é explicitado o papel do Foro de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) do IICA e são destacados os desafios que significa a implementação das conclusões da conferência.

► Public policy for rural development and social participation

This article presents the development strategy adopted at the First National Conference on Sustainable and Participatory Rural Development (CNRSS). The objective of the conference was to lay the groundwork for a new national, sustainable and participatory rural development policy, adopting a strategic approach that recognized the importance of social actors. As important as the immediate results was the fact that a process designed to mobilize and sensitize the social actors and state entities involved, and ensure that both take part in the development of the policy, was institutionalized. Nearly 30,000 people participated in the initiative by means of 230 territorial, inter-municipal and municipal conferences, as well as other conferences held in Brazil's 26 states and in the Federal District. The national policy proposed by the conference was the result of a prolonged, complex and exhaustive process of social construction. This article also explains the role of IICA's Forum on Sustainable Rural Development (SRD) and highlights the challenges involved in implementing the results of the conference.