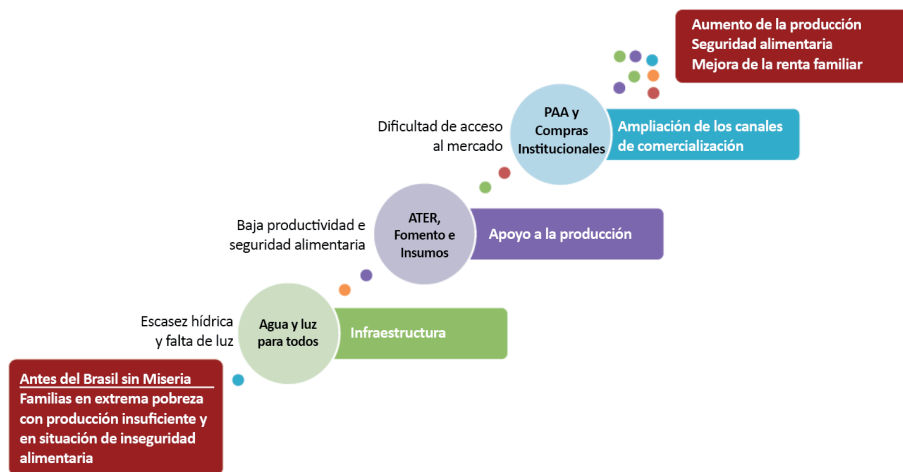


La alta incidencia de la pobreza en el medio rural¹ exige del Plan Brasil sin Miseria estrategias específicas, capaces de reconocer e incorporar en sus acciones la diversidad social y económica del campo. Para ello, el Plan articula, de forma inédita, las informaciones del Registro Único para Programas Sociales con las bases de datos de programas destinados a la atención de la población rural. Eso permitió reorientar la acción de los programas de apoyo a la estructuración productiva de los agricultores familiares de manera focalizada, llevando al público del Brasil sin Miseria una o más acciones del «paquete» de inclusión productiva rural, con una perspectiva sistémica. El «paquete», detallado en este texto, está formado por la triada de la infraestructura básica, la estructuración de la producción y la ampliación de los canales de comercialización.

LA RUTA DE LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA RURAL DEL PLAN BRASIL SIN MISERIA



Fuente: MDS.

PROGRAMA DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS RURALES

Las principales dificultades de los agricultores más pobres están centradas, por un lado, en la falta de apoyo técnico para cualificar, perfeccionar o dar inicio a sus actividades productivas y, por otro lado, en la escasez de recursos para invertir en la mejora de su producción.

1 Datos del Censo de 2010 indicaron que una de cada cuatro personas que vivían en el medio rural estaba en situación de extrema pobreza, o sea, que el 25% de la población del medio rural vivía con menos de R\$ 70 reales per cápita al mes, mientras que en el área urbana ese porcentaje era del 5%.

Para mejorar el proceso productivo de las familias, el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales, creado en el ámbito del Plan, ofrece un seguimiento individualizado y continuado por parte de técnicos agrícolas, que comparten sus conocimientos sobre formas de aumentar la producción, la calidad y el valor de los productos. El programa también proporciona recursos de fomento.

Adaptar la asistencia técnica a los agricultores familiares más pobres

En los comienzos del Brasil sin Miseria fue necesario readecuar los servicios de asistencia técnica y extensión rural (Ater) —una actividad que hasta entonces había estado enfocada en los sectores más estructurados de la agricultura familiar— para atender a los agricultores más pobres, caracterizados, en su mayoría, por el bajo aporte tecnológico, por la falta de insumos productivos, por la escasa diversificación de su producción y por el bajo grado de asociacionismo y cooperativismo. A partir de ahí, se creó un modelo diferenciado en que la asistencia técnica y la oferta de recursos no reembolsables anduvieron de la mano para apoyar las actividades productivas de los agricultores más pobres.

En el ámbito del Brasil sin Miseria, el trabajo se da por etapas. En la primera, el agente de Ater hace, junto con la familia, un diagnóstico sobre las condiciones de la producción, identificando puntos fuertes y posibilidades. En la segunda, la familia y el técnico elaboran conjuntamente un proyecto detallado para organizar o ampliar la producción, con establecimiento de etapas para la estructuración productiva de la familia. Por último, el agente de Ater supervisa a la familia durante la implementación del proyecto, para que se lleve a cabo de la mejor forma posible, pudiendo orientarla incluso en cuanto a formas de comercializar los excedentes. En el ámbito del trabajo de extensión rural, los agentes de Ater contribuyen a articular localmente otras políticas públicas para esas familias (como el Programa de Adquisición de Alimentos, conocido como PAA, y la vivienda rural, entre otros).

Las convocatorias públicas para la contratación de instituciones prestadoras de servicios de asistencia técnica las realiza el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Hasta diciembre del 2014 ya se habían contratado servicios de asistencia técnica² para atender a 354 000 familias de agricultores en el semiárido brasileño, una región que concentra la mayor parte de las acciones de inclusión productiva rural del Brasil sin Miseria.

Recursos de fomento

El Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales también dispone de recursos para ser invertidos en la estructuración de la producción de los agricultores atendidos por los servicios de asistencia técnica y extensión rural. El público objetivo, así como en el caso de la asistencia técnica, son agricultores familiares, quilombolas, indígenas, miembros de poblaciones dedicadas a actividades extractivas y pescadores artesanales en situación de extrema pobreza (o sea, con una renta familiar de un máximo de R\$ 77 mensuales por persona) que estén registrados en el Registro Único para Programas Sociales y cuenten con la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP, de que se habla en el el cuadro inferior).

² Para esa contratación, en las regiones Norte, Nordeste (incluyendo el norte de Minas Gerais, una región semiárida) y Centro Oeste, y las convocatorias para públicos específicos, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) publica pliegos (o convocatorias públicas) para seleccionar a entidades interesadas en prestar servicios de asistencia técnica. La elección de la vencedora tiene en cuenta su experiencia y la calidad de su propuesta técnica y de su equipo. Pueden participar tanto entidades públicas como no públicas. Por su parte, en las regiones Sur y Sudeste y en el Distrito Federal, el Gobierno federal ha establecido acuerdos para la prestación de servicios de Ater directamente por las empresas estatales (o distrital, en el caso del Distrito Federal).

Cada familia recibe R\$ 2.400, divididos en dos cuotas. A diferencia del crédito, los recursos del Fomento son no reembolsables. Las cuotas solo se liberan tras la elaboración de un parecer del técnico agrícola que sigue a la familia, atestando el cumplimiento de lo que se definió en el proyecto elaborado para organizar la producción. Así, las visitas que hacen los técnicos, además de viabilizar la liberación de las cuotas del Fomento, hacen las veces de una prestación de cuentas, pues se verifica cómo se empleó el dinero. El tiempo transcurrido entre las cuotas varía según la familia, pero suele ser de algo más de seis meses.

Los recursos pueden usarse en la compra de insumos y equipos (como semillas, abonos, herramientas y animales reproductores) o en la contratación de pequeños servicios necesarios para la implantación del proyecto. El pago lo realiza el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) directamente a los agricultores, a través de la tarjeta del Bolsa Familia o de la Tarjeta Ciudadano³.

De enero de 2012 a septiembre de 2015, 187 400 familias fueron atendidas por el Fomento.

¿Qué es la DAP?

La Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP) es una especie de identidad del agricultor familiar, que habilita a la familia para beneficiarse de políticas públicas como el crédito rural, el Programa de Adquisición de Alimentos (como se explica más adelante) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar. La DAP tiene doble titularidad en la familia, es decir, en ella deben constar tanto los datos del hombre como de la mujer. Para obtener la DAP, la familia debe acudir al sindicato rural o a la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Emater) de su estado o municipio. Si se es beneficiario de la reforma agraria y del crédito para tierras, hay que acudir al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) o a la Unidad Técnica Estatal (UTE). Otros lugares donde puede obtenerse la DAP son la Fundación Nacional del Indio (Funai), la Fundación Cultural Palmares y el Ministerio de Pesca y Acuicultura, según el público atendido.

PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

Uno de los mayores desafíos de la estrategia de inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria era lograr que la producción excedente de los agricultores familiares más pobres pudiera ser comercializada. Para ello, el Plan recurrió a uno de los principales canales de comercialización de los productos de la agricultura familiar: el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Se trata de una iniciativa del MDS y del MDA que, desde 2003, compra la producción de agricultores familiares sin necesidad de licitación. Los proveedores del PAA son los agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, silvicultores, acuicultores, miembros de poblaciones dedicadas a actividades extractivas, pescadores artesanales, indígenas, miembros de comunidades remanentes de quilombos rurales y de otros pueblos y comunidades tradicionales que cuenten con la Declaración de Aptitud al Pronaf (DAP). Ellos pueden participar en el PAA individualmente o a través de cooperativas y otros tipos de asociación.

³ La tarjeta ciudadano creada por el Gobierno federal para permitir que el usuario sacara los beneficios (FGTS, programas de transferencia de renta, anticipo salarial, rendimientos del PIS y Seguro de desempleo) y consultara informaciones sobre ellos. Emitida gratuitamente por la Caixa Econômica Federal, esa tarjeta es personal e intransferible y hace posible la atención en las diversas unidades de la Caixa de todo el país.

Hay varias modalidades del PAA (donación simultánea, PAA Leche, compra directa, apoyo a la formación de stocks, compra institucional, adquisición de semillas), cada una con sus límites anuales de ventas. Estos varían de R\$ 6.500 a R\$ 16.000, según la modalidad, para los agricultores individuales, y de R\$ 500.000 a R\$ 6 millones, para las asociaciones.

Entre los más de tres mil productos adquiridos por el PAA, destacan leche y derivados (26%), hortalizas (19%) y frutas (14%), seguidos de alubias, arroz, cereales, castañas, yuca, carnes, pescados, huevos, jugos y pulpas de frutas.

Pese a ser un programa ya consolidado antes del Brasil sin Miseria, el PAA pasó por mejoras para atender las necesidades del público del Plan. En 2012, por ejemplo, se creó una nueva modalidad del PAA llamada Compra Institucional, que amplió las posibilidades de mercado para la agricultura familiar al permitir que el Gobierno federal, los estados y los municipios compraran sin necesidad de licitación la producción de los pequeños productores para abastecer a entidades públicas como universidades, hospitales, cuarteles y prisiones.

Si se analiza la trayectoria del PAA en el ámbito del Brasil sin Miseria, destacan tres resultados:

- » La ampliación del porcentaje de participación de los más pobres en las ventas al PAA: en el 2010, el 32% de los productos se compraban de agricultores familiares registrados en el Registro Único, mientras que en el 2013 eran en torno al 50%;
- » La región Nordeste, que tiene la mayor tasa de extrema pobreza de Brasil, fue la principal proveedora de productos para el PAA de 2011 a 2014, con un 45% del total de agricultores beneficiados;
- » El porcentaje de mujeres en el PAA pasó del 26% en 2011 al 36% en 2014.

Además de mejorar la renta de los agricultores y la calidad de la alimentación en los centros públicos que reciben los alimentos comprados, el PAA promueve la diversificación y calificación de la oferta de productos de la agricultura familiar. Eso posibilita el acceso de esos agricultores también al mercado privado, cuyas compras resultaron estimuladas por el Brasil sin Miseria.

AGUA PARA TODOS

La región del semiárido nordestino, foco de la estrategia de inclusión productiva rural, se caracteriza por su vulnerabilidad hídrica. Por lo tanto, era necesario proporcionar el acceso de las familias al agua para el consumo doméstico y para hacer posible la producción, con el fin de potenciar las inversiones en asistencia técnica y fomento⁴.

Desde 2003, el MDS poseía ya una acción de construcción de cisternas para el consumo doméstico, en asociación con una organización de la sociedad civil, la Articulación en el Semiárido Brasileño (ALA), y con estados y municipios. Esa acción, denominada *Programa Cisternas*, resultó en la construcción de casi 330 000 cisternas para almacenamiento de agua para el consumo humano.

4 Las cisternas de agua para el consumo humano garantizan agua para beber, cocinar y para la higiene personal, mientras que las tecnologías de agua para la producción hacen posible la producción de alimentos y la cría de animales, que pueden ser consumidos y generar excedentes para su comercialización, propiciando renta y mejorando la vida de las familias.

Con el Brasil sin Miseria, esa acción adquirió una nueva perspectiva, más allá de la cuestión de la seguridad alimentaria y nutricional, adentrándose en el campo de la inclusión productiva. Así nació el Programa Agua para Todos, coordinado por el Ministerio de Integración Nacional (MI), que integró y potenció las acciones vinculadas al acceso al agua que ya estaban en marcha en diversos órganos, además de crear nuevas acciones y alianzas⁵.

La mejora de los modelos de contratación del MDS y del MI dieron lugar a una aceleración considerable en la entrega de las cisternas, creando un registro previo de entidades habilitadas para firmar acuerdos de asociación, en el caso del MDS, e integrando los procesos de fabricación e instalación de las cisternas, en el caso del MI. La ampliación de la velocidad de entrega de las cisternas pone de manifiesto los beneficios proporcionados por el nuevo modelo de actuación: entre 2003 y 2010, la media anual de cisternas entregadas en acciones del Gobierno federal fue de 41.000 unidades; a finales del 2014, con poco más de tres años del Brasil sin Miseria, ya se habían entregado 782.000 cisternas para consumo (y 102.000 sistemas para producción)⁶, multiplicando por más de cinco la media anterior al Plan. A lo largo de 2014, se entregaron más de 1.000 cisternas diarias, de media, considerando las tecnologías destinadas al consumo y a la producción.

El uso del Registro Único fue fundamental para que las cisternas y las demás tecnologías de abastecimiento llegaran al público objetivo del Brasil sin Miseria con acceso precario al agua, garantizando así la focalización del Programa Agua para Todos.

Antes de recibir las cisternas, el 89% de las familias tenían que recorrer en torno a 2 kilómetros diarios para buscar agua, en un trayecto que duraba una media de 50 minutos. La mayoría buscaba agua cinco veces o más por semana. Con las cisternas, el 87% de las familias ya no necesitan buscar agua y tienen más de cinco horas libres por semana para dedicarlas a otras actividades. Además, las cisternas propiciaron a las familias un beneficio de unos R\$ 100 mensuales, que ahorran en la compra de agua y alimentos e incluso se benefician con la venta de excedentes.

LUZ PARA TODOS

Además del acceso al agua, el Brasil sin Miseria también promueve el acceso a la energía eléctrica, a través del Programa Luz para Todos, del Ministerio de Minas y Energía (MME). Haciendo uso de los datos del Registro Único, el Plan Brasil sin Miseria contribuyó al trabajo de campo de las empresas concesionarias de energía eléctrica, ayudando a localizar a las familias más pobres de las áreas rurales, para que fueran atendidas por el programa.

En total, 460.000 familias del Registro Único fueron atendidas con conexiones de energía eléctrica desde el comienzo del Plan hasta abril de 2015, de las que 326.000 eran beneficiarias del Bolsa Familia. De ellas, 322.000 estaban en situación de extrema pobreza antes del

5 Además del MI y del MDS, la Fundación Nacional de Salud (Funasa), el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), la Fundación Banco de Brasil (FBB), la Petrobras y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que ejecutan sus acciones en asociación con estados, consorcios públicos, entidades privadas sin fines lucrativos y bancos públicos, como el *Banco do Nordeste*.

6 En junio de 2015, ya eran 847.000 cisternas para consumo y 117.000 sistemas para producción.

Plan. Además de la mejora en las condiciones de vida de las familias, el acceso a la energía eléctrica propicia igualmente el uso de tecnologías que ayudan en la producción, como bombas de agua eléctricas para el riego.

Los programas Agua para Todos y Luz para Todos son fundamentales para la estrategia de inclusión productiva rural del Plan Brasil sin Miseria porque proporcionan la infraestructura necesaria para que las familias rurales del semiárido brasileño potencien los resultados de otros programas sociales, como Asistencia Técnica y Fomento, permitiendo el salto de estructuración productiva necesario para fortalecer la autonomía de las familias.

PROGRAMA BOLSA VERDE

Una de las mayores innovaciones del Plan Brasil sin Miseria fue la creación del Bolsa Verde, un programa que atiende a familias dedicadas a las actividades extractivas, a asentados y a ribereños que desarrollan actividades sostenibles en áreas con destacados activos ambientales. Coordinado por el Ministerio de Medio ambiente (MMA), el Bolsa Verde promueve la mejora de las condiciones de vida y el aumento de la renta de esas poblaciones, al tiempo que incentiva la conservación de los ecosistemas. El programa trajo una nueva mirada para las políticas ambientales desarrolladas por el MMA, incorporando la protección social como uno de los pilares de su fortalecimiento. Su público son las familias más pobres del Bolsa Familia.

Las áreas atendidas por el Bolsa Verde incluyen actualmente Unidades de Conservación de Uso Sostenible (bajo gestión del ICMBio, instituto vinculado al MMA), Proyectos de Asentamiento (instituidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, o Incra, vinculado al MDA) y territorios ocupados por ribereños (bajo gestión de la Secretaría del Patrimonio de la Unión, del Ministerio de Planificación).

Los esfuerzos para la expansión del Bolsa Verde, a cargo de los asociados antes citados en asociación con el MDS, los estados y los municipios, contribuyeron a la búsqueda activa de familias pobres en las áreas de actuación del programa. Eso resultó en la inclusión de las familias encontradas en el Registro Único, lo que abrió las puertas a su inserción en diversos programas, además del Bolsa Verde y del Bolsa Familia.

Las familias que forman parte del Programa Bolsa Verde reciben transferencias trimestrales por valor de R\$ 300, durante dos años, aunque ese período puede ser prorrogado. La mayoría de las familias saca el beneficio económico a través de la tarjeta del Bolsa Familia, pero también existe la posibilidad de sacarlo mediante la Tarjeta Ciudadano. Como contrapartida a la recepción de ese beneficio, las familias se comprometen a mantener la cobertura vegetal y a hacer un uso sostenible de los recursos naturales de las áreas donde viven.

El Bolsa Verde atiende a 73.000 familias de todo el territorio nacional. La mayor concentración se da en la región Norte, con el 78% de los beneficiarios, especialmente en los estados de Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) y Tocantins (3%). La segunda región con mayor número de beneficiarios es el Nordeste, con el 16%, concentrados especialmente en los estados de Bahía (8%) y Maranhão (3%).

ASENTADOS DE LA REFORMA AGRARIA Y ACAMPADOS

Un frente importante del Plan Brasil sin Miseria fue dirigido a los asentados de la reforma agraria y a las familias acampadas que solicitan atención del Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) del Inca.

En el caso de los acampados, las acciones están centradas en el eje de garantía de renta, con la inclusión de las familias en el Registro Único y en el Programa Bolsa Familia, además de acciones destinadas a la seguridad alimentaria y nutricional, como la distribución de alimentos. Por otro lado, en relación con los asentados y asentadas, por el hecho de contar con tierras para producir, la lógica de las acciones guarda semejanza con las acciones de inclusión productiva orientadas al público tradicional de la agricultura familiar, aunque con algunas especificidades.

La búsqueda activa para la inclusión de las familias en el Registro Único y los cruces con la base del Sistema de Informaciones de Proyectos de Reforma Agraria (Sipra) hicieron viable la elaboración de un diagnóstico sobre la situación socioeconómica de las familias. Para ello, se pensaron e implementaron distintas estrategias de búsqueda activa. Los resultados de esa asociación pueden ser verificados por el aumento de la cantidad de asentados y acampados inscritos en el Registro Único, en especial en los años 2013 y 2014.

En 2014, más de 630.000 familias acampadas y asentadas formaban parte del Registro Único y casi 400.000 recibían el Bolsa Familia. Programas como el Más Médicos, el Mi Casa Mi Vida y el Agua para Todos también incorporaron entre sus prioridades a los beneficiarios de la reforma agraria: 20.000 familias tenían procesos en marcha para recibir sus viviendas; 350 asentamientos recibieron médicos y 30.000 familias del semiárido serán atendidas con sistemas colectivos de abastecimiento. Los servicios de asistencia técnica llegaron a 350.000 familias, el Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales apoyaba a 12.600 familias con recursos financieros y el Bolsa Verde atendía a más de 40.600 familias de asentados. Además, el PAA y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) compran productos de más de 30.000 familias de la reforma agraria.

DESAFÍOS

Las principales acciones de inclusión productiva rural —acceso al agua, apoyo a la estructuración productiva y a la comercialización— pasaron por adaptaciones. Los recursos de otras acciones fueron ampliados y se firmaron nuevas alianzas. Muchas pasaron a contar con nuevas herramientas de gestión. Con esos cambios, la estrategia de inclusión productiva rural ha tenido éxito al promover oportunidades para las familias atendidas, despertar sus capacidades y elevar su autoestima. Ahora, el desafío es ampliar la escala, ya que, a pesar de los resultados positivos desde el punto de vista de la reducción de la pobreza rural y la reducción de la desigualdad entre zonas rurales y urbanas, el porcentaje de pobres sigue siendo mayor en el campo, lo que apunta a la necesidad de ampliar las estrategias acertadas destinadas a la superación de la pobreza rural.

Este texto se ha basado en el siguiente artículo:

MELLO, Janine; ANDRADE, Bruno Teixeira de; MELCHIORI, Cíntia Ebner; OLIVEIRA, Ysrael Rodrigues de. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.