

LA REFORMA AGRARIA COMO FACTOR DEL DESARROLLO REGIONAL¹

<https://doi.org/10.25058/20112742.458>

JOSÉ AMBRÓSIO FERREIRA NETO²

ORCID ID: orcid.org/000-0002-1173-4582

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

ambrosioufv@gmail.com

ROSENI APARECIDA DE MOURA³

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4653-1993

Universidade Federal de Tocantins, Brasil

roseamoura@yahoo.com.br

NATHÁLIA THAÍS COSMO DA SILVA⁵

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6630-796X

Universidad Santiago de Compostela, España

nathaliacoop@yahoo.com.br

ADA LUZ VILLADIEGO ARRIETA⁵

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0869-0427

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

hadalvillar@gmail.com

Recibido: 03 de noviembre de 2014

Aceptado: 11 de diciembre de 2016

Resumen:

Este trabajo debate la reforma agraria brasilera como instrumento de desarrollo regional, discutiendo la política actual de asentamientos rurales y su importancia en los procesos de interacción con las dinámicas locales y regionales, investigando las transformaciones que esos proyectos pueden provocar en los municipios donde están inmersos. El trabajo toma como punto central de discusión los argumentos de Polanyi sobre los factores de producción, tierra, capital y trabajo, y de Amartya Sen sobre libertad como factor de desarrollo. La discusión emprendida defiende la reforma agraria como forma de conceder oportunidades y una condición de agentes a sus beneficiarios. Argumentamos que el

¹ Este artículo es producto de la investigación «Impactos del programa ATEs – asesoría, técnica, económica y social de la reforma agraria en Minas Gerais, Brasil».

² Ph.D. en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

³ Ph.D. en Extensión Rural, Universidade Federal de Viçosa.

⁴ Magister Scientiae en Gestión sostenible de la tierra y del territorio, Universidad Santiago de Compostela.

⁵ Magister Scientiae en Extensión Rural, Universidade Federal de Viçosa.



Paris - 2017
Johanna Orduz

acceso a la tierra, y a los medios de producción, garantiza al trabajador el control sobre su fuerza de trabajo.

Palabras clave: asentamientos rurales, Brasil, desarrollo rural y regional, reforma agraria.

Agrarian reform as a driver for regional development

Abstract:

This paper discusses Brazilian agrarian reform as a tool for regional development, by discussing policy of rural settlements in force, and its importance in processes of interaction with local and regional dynamics, by inquiring into the transformations those projects may bring about in the towns they are working. This work revolves around Polanyi's discussion on the factors of production, land, capital and labor, and Amartya Sen's on freedom as a factor of development. The discussion we undertake here defends agrarian reform as a way to bring opportunities and empowering its beneficiaries as agents. We argue access to land and means of production provides workers with control over their own workforce.

Key words: rural settlements, Brazil, agrarian reform, rural and regional development, agrarian reform.

A reforma agrária como fator do desenvolvimento regional

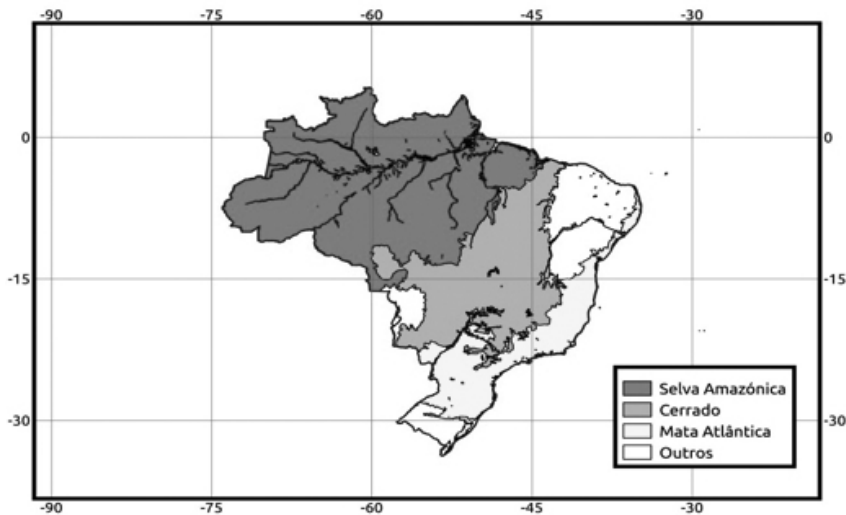
Resumo:

Este trabalho debate a reforma agrária brasileira como instrumento de desenvolvimento regional, discute a atual política de assentamentos rurais e sua importância nos processos de interação com as dinâmicas locais e regionais de desenvolvimento, investigando as transformações que esses projetos podem provocar nos municípios onde estão inseridos. O trabalho toma como ponto central de discussão os argumentos de Polanyi sobre os fatores de produção, terra, capital e trabalho, e de Amartya Sen sobre liberdade como fator de desenvolvimento. A discussão empreendida defende a reforma agrária como forma de conceder oportunidades e uma condição de agentes a seus beneficiários. Mesmo reconhecendo os limites enfrentados por esta política, a questão aqui salientada se refere à necessidade de que a reforma agrária não se limite à concessão de ativos aos seus beneficiários, mas que possa de fato ampliar suas liberdades. Argumentamos que o acesso à terra, aos meios de produção, garante ao trabalhador o controle sobre sua força de trabalho.

Palavras chave: assentamentos rurais, Brasil, desenvolvimento rural e regional, reforma agrária.

Desde 2007 el grupo de investigación «Assentamentos» viene desarrollando estudios multidisciplinares en asentamientos rurales de reforma agraria en Brasil, enfocando especialmente tres biomas: Selva Amazónica, Cerrado y Mata Atlântica (ver mapa 1). La base empírica de la discusión presentada en este trabajo fue elaborada por medio de trabajos realizados en proyectos de reforma agraria en el estado de Espírito Santo, región de Mata Atlântica. La argumentación aquí presentada fue construida por medio de entrevistas realizadas con las familias beneficiarias de proyectos de reforma agraria, con representantes de las instituciones públicas responsables por la implementación de estos proyectos, bien como, formadores de opinión de la población urbana de los municipios donde están localizados los proyectos de reforma agraria. Así, las argumentaciones desarrolladas en este trabajo se basan tanto en una argumentación teórica, cuanto en percepciones empíricas, a partir de trabajos de campo desarrollados en asentamientos rurales de reforma agraria.

Mapa 1. Mapa de Brasil representando los 3 biomas estudiados



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, elaborado por los autores, 2015.

En *A Grande Transformação*, Polanyi (1980), al analizar la relación entre tierra, capital y trabajo busca comprender la evolución histórica de la economía de mercado desde los cercamientos, momento en que esos elementos son transformados en «mercaderías ficticias». Según este autor al transformarlos en mercaderías «ficticias», el mercado capitalista corroyó la propia sociedad que le dio origen y, principalmente suprimió substancialmente las condiciones de desarrollarse. En esta trayectoria, analizada por el autor, hubo la desvinculación de estos tres elementos: el hombre perdió los vínculos con la tierra, paso a ser

obligado a vender su fuerza de trabajo no poseyendo más los medios de producción y, especialmente, paso a ser controlado por el capital, perdiendo así la autonomía y el poder de escoger que hasta entonces le pertenecía.

De esa forma, en esa concepción, separar la tierra y el hombre, y organizar la sociedad de forma a satisfacer las exigencias de un mercado inmobiliario fueron partes vitales del concepto utópico de economía de mercado. Martins (1988) contribuyó con esa perspectiva presentada por Polanyi, cuando argumenta que la tierra transformada en equivalente de mercadería trae efectos devastadores, pues ella no es producto del trabajo, es finita e inmóvil, y más, es una mercadería que no circula, lo que circula en su opinión, es el título de propiedad, en este sentido lo que es comprado y vendido no es la tierra, es el símbolo. Así, para este autor, la tierra no es propiamente una mercadería y para producir renta no es exigido que el tener y el usar estén juntos. El autor añade aun que, en los debates sobre reforma agraria, la referencia a lo que la tierra vale no es de hecho valor de mercado, la verdad, lo que es considerado es lo que ella significa moralmente para el trabajador. El derecho reivindicado en este aspecto es el de trabajar, de tener la tierra para en ella producir y no en el sentido legal y dominante, «es, por tanto, un derecho organizado encima de la concepción del *ser* y no de la concepción del tener». En lo que se refiere a la transformación de fuerza de trabajo en mercadería, el mismo autor afirma que la situación es inversa, ya que solo puede ser poseída realmente cuando es usada. O sea, la materialización de la fuerza de trabajo se efectiva en su proceso de venta.

Al hacer un paralelo con las argumentaciones presentadas por Polanyi y Martins, considerando aspectos de la actualidad, en ese proceso histórico de pérdida de condiciones básicas para la sobrevivencia de los hombres, o sea, de los factores de producción, tierra, capital y trabajo de los cuales disponga, es posible percibir la reforma agraria como un medio de reconquistar, en parte, los déficits históricos acarreados a los trabajadores rurales. En ese sentido, la reforma agraria posibilita a los trabajadores, el acceso a la tierra, el control de los medios de producción, lo que por su vez les da mayor poder de escoger y cierta autonomía en sus modos de vida.

Como demuestra Medeiros (2002) la cuestión de la reforma agraria en Brasil asumió a lo largo del tiempo distintos significados, por las fuerzas sociales y políticas relacionadas y por los cambios de concepción sufridos por los actores envueltos con la cuestión. En este sentido, según esta autora, a lo largo de nuestra historia reciente, la reforma agraria brasilera fue concebida como medida para promover el desarrollo económico; como política de combate al desempleo, al hambre y a la miseria; como política social para control del éxodo rural; y como rescate de la ciudadanía para los trabajadores rurales en el proceso de democratización del país y de enfrentamiento a los efectos perversos de la modernización de la agricultura y de la revolución verde.

La discusión sobre reforma agraria es amplia en el medio académico y trae posicionamientos favorables y desfavorables entre los involucrados en el debate, de modo que, no hay consenso tanto académico como político sobre su pertinencia y necesidad. En esa perspectiva defendiendo una posición crítica con relación a la necesidad de reforma agraria para la sociedad brasilera actual, Navarro (2008) argumenta que en Brasil apenas se observan mayores esfuerzos de redistribución de tierras en periodos muy recientes, específicamente a partir del segundo semestre de 1996, cuando, de acuerdo con el autor, las circunstancias ya señalizaban el claro agotamiento de la «necesidad histórica» de su implementación.

La justificación dada por el autor para la ausencia de propósito en un programa nacional de reforma agraria sería porque Brasil dejó de ser rural y agrario, pasando a urbano e industrial, reduciendo inmensamente la demanda social por el acceso a la tierra. Navarro (2008) reflexiona, aunque no se trata de desconsiderar los números, pues es incuestionable la concentración de tierras y la concentración de la propiedad, pero delinea las siguientes advertencias:

- La propiedad rural no es más causa fundante de las desigualdades sociales y políticas, que hoy son procesos, sobre todo urbanos. Los productores rurales de hecho son actualmente un eje subordinado de las cadenas productivas, siendo marginal en la economía brasilera la fracción de los grandes propietarios fundiarios y su riqueza.
- Aunque se propusiese una radical transformación agraria, no habría ciudadanos interesados en retornar al campo, por la misma razón de la urbanización.

O sea, es innecesario el mantenimiento de costosas estructuras gubernamentales destinadas al Programa Nacional de Reforma Agraria, una vez que, no existiría demanda social significativa. Los argumentos de Navarro (2008) desconsideran, en parte, lo que presenta Martins (2004) cuando este resalta que en el caso de Brasil el gran capital se tornó propietario de tierra, especialmente con los incentivos fiscales durante la dictadura militar, luego, no hay como explicar la industrialización brasilera a partir del siglo pasado sin llevar en cuenta la competencia de grandes hacendados para acompañar las posibilidades históricas de su tiempo. Para este autor, en Brasil, el capital personificado no se liberó de la propiedad de la tierra, y la cuestión agraria es una de las fuentes mediatas de los problemas sociales. En otros países, parece haber habido esa separación «en la extensión necesaria a que la contradicción entre capital y tierra se manifestase en la conciencia de las diferentes clases sociales como oposición de intereses e irrationalidades que bloquean el desarrollo económico, social y político.

Es preciso considerar, de esta forma, que los EUA y en otros países la necesidad de un mercado interno para el capital industrial puede crecer con el crecimiento de la población económicamente activa. Así, si las condiciones de vida de los trabajadores son malas, es necesario que haya mejora y que se amplíe la entrada

de ellos en el mercado. Caso la entrada de esos trabajadores sea reducida, disminuirá también las posibilidades de reproducción del capital. Por eso, la modernización de las relaciones de trabajo y mejoras en las condiciones de vida interesa a los propios capitalistas. En Brasil, al contrario, ocurrió lo que el autor llama de desvíos de esa posibilidad histórica, ya que la economía es cada vez más dependiente de exportación, y la reducción de precios de los productos agrícolas es esencial en la competencia internacional. Por tanto, la existencia de una masa de miserables viviendo en condiciones desfavorables no compromete el desarrollo capitalista, al contrario, la exclusión se tornó parte de la reproducción del capital y una normalidad social (Martins, 2004). En la opinión de otros autores, como Wanderley (2009) & Medeiros (2002), lo que está en cuestión es el enfrentamiento entre concepciones distintas de propiedad:

por un lado, la propiedad capitalista, absoluta, de la tierra y, por otro lado, el sistema de pose, practicado por pequeños agricultores (...), más el control de los procesos de trabajo, de sus instrumentos y, sobretodo, de los resultados de la producción. (Wanderley, 2009, p. 21)

Así, en la condición de productor de mercaderías, realizadas como excedentes, es que se sitúa el soporte de las contradicciones que envuelven al campesino y que se expresan en la tensión experimentada por él, entre la subordinación al capital y su proyecto de autonomía, en la condición de productor directo.

Valente, (2008), en el trabajo titulado «*Mas qual Reforma Agrária?, Revisitando um inconcluso Debate*», añade una discusión acerca del debate sobre la demanda social y las posibles señales de que la presión destinada a ampliar el acceso a la tierra viene disminuyendo. Para ello, comienza por esclarecer la diferencia entre demanda social y lo que denomina «demanda potencial». Para la estudiosa, la demanda social trata de la organización de posibles beneficiarios, tornándose público su interés, o sea, en su expresión política. Ya en el segundo caso, se refiere al público que necesita ser atendido con urgencia. La autora rescata en ese contexto la discusión presentada por Navarro, Martins & Graziano sobre lo que marcaría una disminución de la demanda social por la reforma agraria. En este sentido la autora afirma que la reforma agraria es un tema político que debe ser tratado cualitativamente, ya que términos cuantitativos no definen su perfil, su justicia. Además de eso, defiende que no se trata de observar el número de desapropiaciones y de asentamientos y si de garantizar la inclusión de los excluidos en el ámbito de los derechos y del contrato social. Aun con base en esas reflexiones de (Martins, 1988), la autora resalta que imaginar que apenas las luchas populares son la base de la reforma agraria sería una simplificación, una vez que, también pueden nacer de las necesidades económicas o políticas de las elites, de las necesidades geopolíticas del estado y aun del sistema capitalista en su conjunto. La autora concilia los argumentos presentados por Navarro & Martins en torno del debate de la reforma agraria como factor de desarrollo rural.

Del mismo modo, Valente (2008), apunta que ese estudioso insistió que la modernización agrícola, al final de los años sesenta, ya habría quitado gran parte del sentido de la reforma agraria en Brasil. Recientemente, este autor señaló que el proceso de asentamiento vía adquisición de tierras es mucho más costoso, de modo que el mecanismo de desapropiación es fundamental para baratear el acceso a la tierra. Delante de los argumentos de Graziano(2008)y Valente ((2008) se sustenta que el proceso de reforma agraria sería dificultado por la política de compras de tierras, por calentar el mercado y elevar aún más su precio. En su opinión, existe una convergencia de ese autor con la tendencia apuntada por Navarro, cuando el último afirma que la cuestión agraria brasilera no sería más una cuestión nacional, más regional, siendo necesarias entonces, políticas específicas con enfoque en grupos sociales específicos en determinadas regiones. Al comienzo de 2008, entre tanto, la autora afirma que Graziano insistió en un contexto bien diverso del que el defendía en el pasado, que implicaría el «Renacimiento de la cuestión agraria» y la distribución de tierras como uno de sus ejes centrales. En la concepción de Graziano, serían adicionados nuevos temas que moverían la cuestión agraria para otro ámbito que envuelve nuevas demandas sociales, como el medio ambiente, manejo sustentable, energía renovable y ocupación planificada del territorio (Valente, 2008).

A partir de la discusión presentada, la autora trata cuestionamientos relevantes, tales como ¿«cual reforma agraria a la final?» y ¿sería esta, realmente, una página pasada en la historia brasilera? La respuesta presentada es la de que la reforma agraria no sería una página pasada en la historia brasilera por las siguientes razones:

- La demanda social puede estar disminuyendo, pero aún existe, tiene significado social y necesita ser atendida.
- Las políticas públicas para las mayorías rurales más pobres aún están engatillando y necesitan ser ampliadas, abarcando otros aspectos como educación rural, habitación, mayor acceso a los servicios de salud, de extensión rural, en fin, la garantía de oferta de infraestructura necesaria que permita el respeto a los derechos humanos fundamentales.
- La necesidad de inclusión de los excluidos y de ejercicio de la ciudadanía;
- Finalmente, las relaciones entre la reforma agraria y el proceso de reducción de la pobreza.

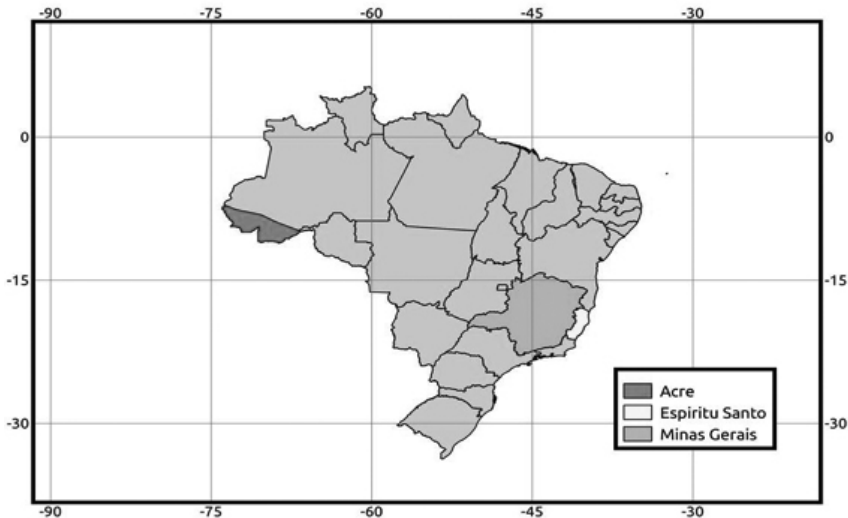
De esa forma, a pesar del amplio discurso que envuelve la temática de la reforma agraria, el acceso a la tierra y a los medios de producción, garantiza al trabajador el control sobre su fuerza de trabajo, colocando en una situación de protagonista que puede contribuir para el desarrollo, una vez que, como enfatiza Polanyi, la función económica es apenas una entre las muchas funciones vitales de la tierra. De ese modo, el acceso a la tierra, base del debate sobre la reforma agraria, no

debe ser visto simplemente como instrumento económico y si como condición de vida, de reproducción social, de elemento referente para la organización de relaciones sociales, económicas y políticas.

Situando el debate sobre la política de reforma agraria en Brasil

A lo largo de la trayectoria del proceso de creación de asentamientos rurales, pocos estudios, dentro de ellos, los de autoría de (Medeiros & Leite 2004), y los desarrollados por el «Grupo de pesquisa Assentamentos»⁶ en los estados de Minas Gerais, Acre y Espírito Santo, ver (mapa 2); vienen empleando esfuerzos para evidenciar los cambios ocasionados por esos emprendimientos sociales en las relaciones económicas, políticas y sociales en la esfera local y regional. Esos estudios se apoyan en la hipótesis de que los impactos que surgen de la creación de asentamientos pueden ser observados en la dimensión demográfica, fundiaria, productiva y de mayor accesibilidad a las políticas de crédito rural, y, sobre todo, canalizan esfuerzos para entender de qué forma la creación de esos proyectos y las dimensiones de las relaciones socioeconómicas de los municipios se entrelazan.

Mapa 2. Localización geográfica de los estados en estudio



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, elaborado por los autores, 2015.

⁶ Desde 2007 el grupo de investigación Assentamentos viene desarrollando estudios multidisciplinares en asentamientos rurales de reforma agraria en Brasil, enfocando especialmente tres biomas: Floresta Amazônica, Cerrado y Mata Atlântica. El grupo de investigación Assentamentos es hoy referencia fundamental en pesquisas e informaciones sobre asentamientos rurales y reforma agraria en Brasil. Ver www.assentamentos.com.br

Así, el desarrollo local/regional es colocado como tela de fondo de las discusiones que se presentan en torno de este debate. Las principales hipótesis levantadas por los estudios existentes a ese respecto parten del principio de que «la reforma agraria actúa como elemento de atracción de personas y, principalmente, de fijación de personas en el medio rural, trabajando en actividades primarias». (Ferreira Neto & Doula, 2003, p. 4); y aunque la formación de asentamientos ocasiona impactos positivos en las ciudades y/o regiones donde están instalados, en la medida en que la renta obtenida internamente es utilizada en el comercio local, ampliando la recaudación de impuestos del municipio. En el ámbito social, los cambios económicos propiciados por esos asentamientos también generan impactos sociales en su entorno, con mejorías en la infraestructura municipal, derivadas, tanto, de nuevas demandas en los servicios públicos bien como del poder de reivindicación de los asentados (Pimentel, 2005). Así, se observa que hay una tendencia de esos estudios de evidenciar como la reforma agraria, a través de los asentamientos, tiene influencia directa e indirectamente en la dinámica socioeconómica de los municipios donde ellos se integran.

En ese sentido, autores como (Leite *et al.*, 2004) Apuntan a la posibilidad de que la intervención pública causada por la implementación de un proyecto de asentamiento provoca una reordenación de relaciones sociales y económicas en el plano local, sus alianzas, posibilidades de cohesión y de constitución de aspectos de poder, al fortalecer los movimientos de lucha por la tierra, una vez que se constituyen en prueba de la eficacia de las presiones intensas, en especial cuando la referencia son ocupaciones de tierra y campamentos, provocan reordenamientos institucionales, refutando una necesidad de un aparejamiento del Estado para lidiar con esa nueva realidad (no solo en lo que dice respecto a la creación de nuevos organismos o reformulación de los existentes en los gobiernos federales, estatales y municipales, mas también de nuevas leyes y reglamentaciones) posibilitando la generación de empleos y, de alguna manera, el aumento de nivel de renta de buena parte de las familias asentadas (con reflejos en las economías municipales y regionales); tiene potencial para alterar, en más o menos medida, las relaciones de poder local (Medeiros & Leite, 2004).

Tratándose de las modificaciones conllevadas en la estructura fundaría, (Leite *et al.*, 2004) apuntan cambios relativamente significativos ocasionados por el proceso de implementación de asentamientos en los municipios. A principio, podríamos suponer que al desapropiar o recaudar un inmueble situado en un estrato de área superior y transformarlo en un conjunto de unidades familiares, el programa de asentamientos contribuye directamente para la atenuación del grado de concentración fundaría prevaleciente. El impacto inmediato de esas medidas es más evidente en regiones, o sub regiones que concentran diversos proyectos de asentamientos (Leite *et al.*, 2004).

Otro hecho importante, con amplia consideración en el análisis de esos estudiosos, se refiere a una mayor evidencia en la accesibilidad a la política de créditos rurales. Según (Leite *et al.*, 2004) el conjunto de créditos dirigidos para la población asentada proporciona un significativo flujo de recursos monetarios para los municipios donde los asentamientos están localizados, que, por su vez, son direccionados para la economía local. Esos recursos presentan un impacto positivo muy significativo en los municipios menos urbanizados y es directamente proporcional a la cantidad de familias asentadas. De esa forma, esos estudios privilegian demostrar como la creación de los asentamientos trae modificaciones en la estructura fundaría; de qué forma es ampliada la accesibilidad a la política de créditos rurales; y que tipo de reordenación de relaciones en el plano local los asentamientos posibilitan.

Los debates a acerca de los asentamientos están inmersos en el contexto del desarrollo rural, ya que lo rural se integra a la dinámica más amplia de los procesos de desarrollo, y la creación de estos proyectos no se puede limitar a ser una política pública apenas de derecho, o sea, proporcionar tierra y créditos a sus beneficiarios. Dentro de esa perspectiva, es necesario que haya valorización en el que de hecho el territorio tenga mejor, sus especificidades. Por tanto, debatir la descentralización de la política de asentamientos parece ser pertinente para entender los desafíos de su implementación y solidificación en el escenario del desarrollo local.

A partir de los argumentos presentados, es importante percibir en que momento la esfera municipal/regional pasa a ser importante en el proceso de implementación de los asentamientos rurales. Delante de la necesidad de interacción entre las esferas federal, estadual y municipal, las discusiones al respecto de la descentralización de la política de asentamientos vienen ganando espacio en el escenario académico.

En ese sentido, Barone & Ferrante (2005) señalan que ese énfasis en las cuestiones de la descentralización de la política de asentamientos surge a partir de propuestas federales, como el Programa «*Novo Mundo Rural*», que preveía la integración de los créditos del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (PROCERA) y del programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF), cambios en las fórmulas de acceso a la tierra y, principalmente la descentralización de la reforma agraria con la participación de estados y municipios.

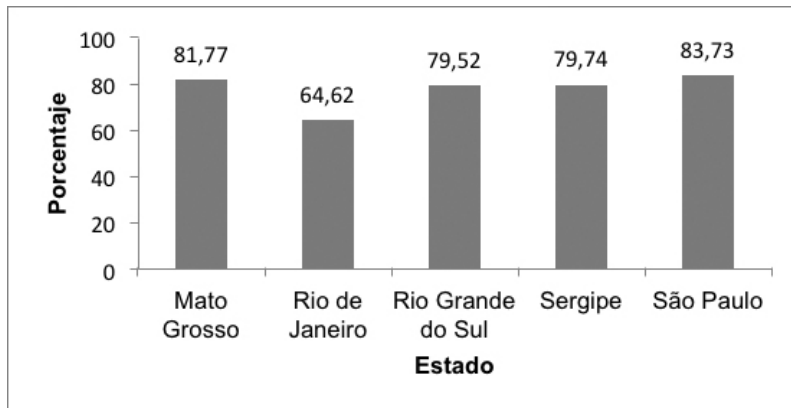
En el «*Novo Mundo Rural*», se estimula la creación de concejos municipales de desarrollo sustentable, responsable para la elaboración de un plano municipal de desarrollo sustentable y de derivados planes de desarrollo de los asentamientos (PDAs), sobre control de los agentes institucionales locales, como cámara de veedores, alcaldías, sindicatos y otras entidades civiles, siempre con la participación de técnicos de los órganos federales y estaduais enfocados para el desarrollo de la agricultura y reforma agraria (INCRA, Secretarias Estaduales etc.) (Barone & Ferrante, 2005). Así, los autores argumentan que son esos planes municipales

elaborados en el ámbito local, que idealmente deberían orientar las acciones gubernamentales en todos los niveles, garantizando el control local bastante preciso sobre los rumbos de la dinámica de la producción de la agricultura familiar. De esa manera, el abordaje presentado por el «*Novo Mundo Rural*», delega al espacio municipal y micro regional una capacidad de decisión y monitoreo de las acciones de los proyectos de asentamiento rural.

Si, por un lado, la centralización de la política puede no llevar en consideración las agendas e identidades minoritarias, por otro lado, la descentralización puede caer en impases entre las esferas federal, estadual y municipal en lo que se refiere a los diferentes posicionamientos de los actores envueltos en la gestión de esos emprendimientos sociales. De acuerdo con la concepción de Abramovay (2005), eso puede causar una polarización de los actores de forma antagoniza, perjudicando el alcance de los objetivos de la política de creación de los asentamientos.

Aunque buena parte de la literatura presente datos sobre la política de reforma agraria que evidencian cambios positivos promovidos por los asentamientos rurales, el autor lanza críticas a la forma de su implementación principalmente en lo que dice respecto a los créditos concedidos y al gran volumen de recursos aplicados en estos proyectos, aunque, ese autor considere la importancia de los datos demostrados por los principales estudios sobre los asentamientos. Medeiros & Leite (2004), en investigación realizada en asentamientos rurales en seis estados brasileros indican que la gran mayoría de los asentamientos tenían ingresos superiores a la línea de pobreza. Más que eso: los ingresos obtenidos en el lote correspondida a 81,77% de los ingresos familiares en el caso de Mato grosso, 64,62% en Rio de Janeiro y 79,52 en Rio Grande do Sul, 79,74% en Sergipe y 83,73% en São Paulo, ver figura 1.

(Figura 1) Nivel de ingreso familiar



Fuente: elaborado por los autores, 2015.

En otras palabras, los asentamientos no son simples locales de morada y sirven, de hecho, a finalidades productivas, su crítica entre tanto consiste en el hecho de que, aunque los asentados estén en situación mejor de que antes de recibir la tierra, lo que demuestra un indicador positivo de la política, es necesario observar si los gastos del programa son compensadores, sobre el ángulo del bienestar social. En este sentido, Abramovay (2005), argumenta que las evaluaciones no llevan en cuenta las dotaciones de crédito recibidas por los asentados.

En esa perspectiva, el autor argumenta que el ambiente institucional que rige esa transferencia no ha conducido al uso eficiente ni de los recursos públicos ni de aquellos que se encuentran en las manos de los beneficiarios. Para el autor, en el caso de los asentamientos, no existe cultura de evaluación, o sea, «las instituciones no contemplan y no valorizan las responsabilidades de los individuos en toda su cadena de realizaciones, de los campamentos al INCRA», (Abramovay, 2005, p.358, 1). Defendiendo la experiencia del crédito fundiário, una vez que las familias saben, desde el inicio, que deberán pagar por la tierra que recibirán, lo que actúa como incentivo para mejorar sus capacidades productivas y desempeño.

Delante de estos argumentos, no se debe considerar que la forma de implementación de la política de asentamientos necesite de adaptaciones como, por ejemplo, de un mejor acompañamiento técnico, mejorías en las infraestructuras ofrecidas, adquisición de tierras potencialmente productivas, etc., pero, además, es necesario ir más allá de una evaluación meramente económica, aunque este sea un factor importante. Los argumentos presentados por Abramovay fallan al enfatizar de sobremanera los aspectos económicos como, por ejemplo, el retorno financiero de las inversiones en los proyectos, desconsiderando otros puntos relevantes en la evaluación de la política. Al basarse en esa visión se corre el riesgo de caer en el economicismo, de modo que, puede haber una colonización del mundo de la vida por lo económico, desconsiderando que el hombre es por encima de todo un ser social como es bien enfatizado por Polanyi en su obra *A Grande Transformação*. Así, la reflexión debe ser basada también en los aspectos sociales que envuelven a los individuos y sus escogencias.

Considerando esa perspectiva, Amartya Sen (2000), argumenta que tener libertad es poder conducir la vida de manera deseada, teniendo en vista un abanico de oportunidades y escogencias. El estudioso resalta que la libertad es el medio y el fin para alcanzar el desarrollo y que el mismo no debe ser analizado en una visión apenas económica. Según el, un análisis hecho considerando solamente esa perspectiva, debe ser vista como falla. El autor presenta argumentos que contribuyen para la cuestión en pauta y nos ayudan a percibir que la creación de asentamientos debe ser analizada para su dimensión económica, cuando considera que en la evaluación del desarrollo tienen que ser consideradas variables como: el poder de escogencia, la autonomía, oportunidades ofrecidas a los individuos y, sobre todo, su condición de agente, o sea, sujetos que actúan y ocasionan cambios.

El desarrollo en la perspectiva de este autor consiste en la eliminación de privaciones de libertad que limitan las escogencias y las oportunidades de las personas de ejercer su condición de agente. Para tanto, es necesario un análisis integrado de las actividades económicas, sociales y políticas envolviendo una multiplicidad de instituciones y muchas condiciones de agentes relacionadas de forma interactiva.

Así, es necesario reconocer el papel de las diferentes formas de libertad y la condición de agente de los individuos que la política de asentamientos proporciona a sus beneficiarios. La condición de agente atribuida a los asentados proporciona oportunidades sociales, políticas y económicas, de modo que la expansión de la libertad debe ser vista como principal fin y medio para el desarrollo.

De ese modo, el desarrollo debe estar relacionado con la mejoría de la vida y de las libertades que podrán ser disfrutadas por los individuos. En este contexto, se puede decir que la condición de asentado permite al trabajador integrarse en procesos que hasta entonces eran distantes de su realidad. En esa discusión, es importante rescatar las concepciones de Sen (2000) cuando argumenta que la libertad es central para el proceso de desarrollo por dos razones:

- La razón evaluatoria: la evaluación del proceso tiene que ser hecha verificándose primordialmente si hubo aumento de las libertades de las personas.
- La razón de la eficacia: la realización de desarrollo depende enteramente de la libre condición de agente de las personas.

La creación de los asentamientos rurales, analizados en relación a la razón evaluatoria posibilita el aumento de las libertades de los beneficiarios si consideradas las siguientes variables: mayor posibilidad de acceso al crédito rural, generación de renta, autonomía y cambio social, capacidad organizativa y, lo que es más importante: el acceso a la tierra significa la libertad de no tener más la *obligación* de vender la fuerza de trabajo, da *autonomía* al trabajador que pasa a ser productor y dueño de los medios de producción. Antes de tener el acceso a la tierra, ese trabajador no tenía cualquier posibilidad de obtención de créditos, es la tierra fruto de políticas como la de implementación de asentamientos rurales, que abre esa posibilidad.

En lo que se refiere al mayor acceso a líneas de créditos, esa posibilidad se da por el hecho de los asentados ser beneficiarios de una política pública federal, que tiene en el su centro acciones que proporcionan la estructuración de un nuevo espacio, por medio de inversiones en infraestructura que incluyen la construcción de casas, sistema de electrificación y apertura de vías; inversiones en los sistemas productivos por la liberación de créditos vía PRONAF, para los cuales la condición de asentado es un prerequisite. En contrapartida, todas esas inversiones se reflejan el desarrollo interno y externo de los asentamientos rurales. Al considerar

los aspectos internos de ese proceso, se nota que esas inversiones se reflejan en la generación de renta, de modo que se constituyen, por así decir, en el primer paso para la mejoría de las condiciones económicas, visto que los asentados asumen la posibilidad de gestionar su propiedad, alcanzando una nueva condición social. En lo que concierne a los cambios externos, a partir de la creación de un asentamiento rural en un dado local, se percibe que los factores como acceso al crédito y generación de renta influyen directamente en la dinámica económica del municipio, teniendo en vista la participación de los asentados en la economía local, no solamente como proveedores de productos agrícolas, mas también, consumidores. En lo que se refiere a la autonomía, es necesario considerar también que, además de producir, de utilizar los medios de producción como juzgaren convenientes, los beneficiarios del programa pueden también hacer escogencias, inclusive la de vender su fuerza de trabajo, en condiciones más satisfactorias de lo que hacen los trabajadores que no tienen acceso a la tierra.

En ese proceso, la razón de eficacia en que el desarrollo depende de la libre condición de agente de los individuos, como presentado por Sen (2000), en el caso de los asentamientos, puede ser vista inicialmente por las posibilidades materiales e inmateriales que son permitidas a los beneficiarios. Las condiciones inmateriales pueden ser concebidas por la posibilidad de inserción de los individuos en la sociedad, observada por la democratización del acceso a tierra. Otro hecho considerable es la posibilidad de articulación de la capacidad organizativa del grupo asentado, notada en la formación de asociaciones representativas legalmente constituidas, que sea por las exigencias formales de la política de implementación de asentamientos, que sea por otras organizaciones nacidas de las experiencias a lo largo del proceso de creación de estos proyectos, como las cooperativas. Ya las condiciones materiales pueden ser observadas por acciones permitidas por la política de asentamientos, tales como el mayor acceso a políticas de créditos rurales y a la construcción de infraestructura.

De ese modo los asentamientos rurales desempeñan papeles importantes tanto en las condiciones económicas, como en la libertad de toma de decisiones de los actores. No obstante, aunque la intención de la política de asentamientos rurales sea posibilitar el alcance de los factores semejantes aquellos sustentados por este autor, es importante resaltar que, en la práctica, puede haber distanciamiento, debido a las dificultades de articulaciones de los diferentes actores y las instituciones envueltas en todo el proceso. El hecho de sufrir influencias de diferentes entidades de representación acaba por formar un campo de disputas políticas que no siempre son benéficas para los asentados. Aun así, los asentamientos pueden ser vistos como facilitadores en la disminución de la desigualdad social e incentivos del desarrollo local a la medida que esos emprendimientos promueven la reorganización de relaciones en el local de su inserción, de tal modo que, en la trayectoria de la

creación de asentamientos, las alianzas firmadas, las relaciones establecidas con el estado y con fuerzas políticas locales posibilitan la consolidación de derechos ya existentes y por consecuencia la demanda de otros derechos, señalando una ruptura con la situación anterior (Medeiros & Leite, 2004).

De la misma manera, al crear proyectos tecno-productivos, practicar una nueva sociabilidad en el ambiente interno y externo al asentamiento, al insertarse en un juego de disputas políticas, la experiencia de la creación de asentamientos genera impactos significativos en el medio social, político, económico y, principalmente, en el local en el que está inmerso. En ese sentido, la creación de esos proyectos revela su importancia por la posibilidad de transformación de un amplio sector de excluidos en sujetos políticos. Así, los impactos de los asentamientos pueden ser observados en la vida de los asentados y del asentamiento y necesariamente para fuera de ellos también, alcanzando directa e indirectamente los municipios y regiones de su creación.

Se afirma que la población asentada contribuye fuertemente en la generación de renta del municipio en que está inmerso, cual sea, por la inyección de dinero público, cual sea por el aumento en el flujo comercial del municipio evidenciado por los convenios comerciales con las tiendas de insumos agrícolas, de electrodomésticos de géneros alimenticios. En la perspectiva económica, vale considerar que varios aspectos influyen la composición de renta familiar de los asentados, a ejemplo, de los beneficios providenciados y de los programas de distribución de renta del gobierno federal, conjuntamente con la comercialización del excedente de la producción de cultivos alimenticios, incluyendo la renta indirecta representada por la cantidad de producción consumida en la manutención de las familias. De esta manera, el proceso de generación de renta puede ser observada por las ganancias obtenidas en diferentes actividades realizadas por las familias asentadas: renta oriunda de la comercialización de la producción agrícola y animal, renta procedente de servicios prestados fuera del proyecto, rentas provenientes de beneficios gubernamentales.

En relación con la pauta productiva, agrícola y animal de los asentamientos, se puede decir que los asentados destinan la mayor parte de la producción para subsistencia del núcleo familiar, por tanto, al buscar evidenciar los aspectos productivos de estos proyectos, una dimensión que debe ser considerada en el análisis que se refiere a la cuestión de autoconsumo.

Otra cuestión por mencionar es la economía del municipio que también es dinamizada por la creación de asentamientos rurales, evidenciada por la fuerte inversión por parte del poder público en esos proyectos de la reforma agraria, háyase los tipos de créditos concedidos a la implementación de los proyectos. En este sentido, los asentamientos estudiados tienen consigo alcanzar algún

tipo de beneficio financiero, evidenciado por el acceso a beneficios propios de la política de asentamiento, como acceso a créditos para la producción agropecuaria y el crédito habitacional.

Otro punto importante para destacar es que la creación de asentamientos rurales de reforma agraria propicia la fijación del hombre en el campo. En ese sentido, los asentamientos rurales actúan como polos de atracción de la población tanto de los municipios donde están localizados, cuanto de otras regiones, por eso tiene un papel importante en el control del éxodo rural. Además de eso, la producción de los asentados es componente importante en el aumento del suministro de alimento a los municipios y en el aumento de la población rural del mismo. Así, la mejoría en la infraestructura de la producción, de las condiciones de acceso a la escuela, proyectos que busquen la generación de renta para esos nuevos actores debe ser considerada como un factor de desarrollo de esas familias. Se observa en esos asentamientos la existencia de escuelas de enseñanza fundamental y media y cuando no poseen, las alcaldías municipales más próximas disponen transporte para que los niños y adolescentes continúen con sus estudios en la ciudad. Ese cuadro puede futuramente cambiar la realidad actual, en que el índice de escolaridad en el medio rural es aún considerado relativamente bajo. Esas inversiones en el área de la educación atendiendo a los hijos de los asentados y demás agregados podrán ayudar en la elevación de esos índices, lo que demuestra más una vez la importancia de los asentamientos en la composición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los municipios.

En la gran mayoría la situación de los proyectos es satisfactoria, sea en el ámbito de la infraestructura presente, en relación con la mejoría a nivel social y de la dimensión económica, pasando los asentados a relacionarse económicamente con la esfera local o aun intermunicipal, cual sea por la venta de su producción, cual sea por la compra de mercaderías. En suma, la política pública de asentamientos no debe simplemente restringirse a la concesión de activos como tierra o crédito, y más como una política con vista al desarrollo, debiendo, por tanto, prestar atención al favorecimiento de la creación de oportunidades en el sentido propuesto por Sen (2000), además de ser repensados los mecanismos que atiendan satisfactoriamente la expansión del núcleo familiar.

Consideraciones finales

Al encuadrar la presente discusión en los recientes debates que ponderan la viabilidad de la reforma agraria, principalmente sobre la inexistencia de demanda social de la misma defendida por Navarro (2008), ese trabajo situó tal discusión a partir de la perspectiva de Polanyi (2000), para defender la política como un factor de desarrollo y también sobre el ángulo de Valente (2008), que cuestiona

«*Mas qual Reforma Agrária*» para evidenciar que no hay una respuesta lista y generalizada, pero que se hace necesario considerar las especificidades bien como los territorios en que los proyectos se sitúan.

La discusión emprendida en el presente artículo está encaminada en la dirección de defender la reforma agraria como una forma de conceder oportunidades y una condición de agentes a los beneficiarios, y para componer este cuadro de referencial teórico fueron utilizadas las contribuciones de (Medeiros & Leite, 2004); del grupo de investigación «Assentamentos» para nortear la investigación de los impactos causados por los asentamientos rurales; de Abramovay (2005), inmerso en la perspectiva de desarrollo; y de Sen (2000), en que se puede ponderar la reforma agraria como desarrollo de libertades de sus partícipes. Así mismo, reconociendo la necesidad de centrarnos para las cuestiones deficitarias de la reforma agraria como, por ejemplo, asistencia técnica falla, falta de acceso a crédito, precariedad de la infraestructura, la gran cuestión aquí resaltada se refiere a la necesidad de que la política no se limite a la concesión de activos a sus beneficiarios, más que, al actuar como una política con vistas a que el desarrollo pueda de hecho ampliar sus libertades.

Finalmente, vale resaltar que este trabajo debatió la pertinencia o no de la reforma agraria como una demanda social y como factor de desarrollo. Tal discusión conto con la contribución teórica de Polanyi (1980) y Sen (2000) para evidenciar que no solamente los factores económicos deber ser considerados al ponderar la necesidad de la política, una vez que ella no se restringe a suministrar el factor tierra, pero que, siendo una política de desarrollo, al pensar el hombre en su totalidad, debe considerarlo vinculado a los factores de producción, tierra, capital y trabajo, como requisito de expansión de las libertades individuales y colectivas.

Referencias

Abramovay, R. (2005). Um novo contrato da política de assentamentos. En P.M. Oliva (Org.). *Economia brasileira – perspectivas do desenvolvimento* (pp. 355-375). São Paulo: CAVC.

Barone, L.A., (2005). Os assentamentos rurais e o desenvolvimento político local: o contexto regional do pontal do Paranapanema. En V.Botta Ferrante, & A.O.Junior. *Assentamentos rurais: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos)*. (pp. 117-174). Araraquara, São Paulo: INCRA, UNIARA.

Barone, L.A. & Ferrante, V.L. (2005). Assentamentos rurais e poder local: os rumos da descentralização da reforma agrária. En V.Botta Ferrante, & A.O.Junior. *Assentamentos rurais: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos)* (pp. 117-174). Araraquara, São Paulo: INCRA, UNIARA

- Botta Ferrante, V.L. & Junior, A. O. (2005). *Assentamentos rurais: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos)*. Araraquara São Paulo: INCRA, UNIARA.
- Ferreira Neto, J.A. & Doula, S.M. (2003). *Assentamentos rurais: organização, mobilização e imaginário social*. Minas Gerais: Visconde do Rio Branco.
- Graziano, J.O. (2008). Renascimento da agenda agrária. Recuperado de: www.folha.uol.com.br
- Leite, S. (2005). Dinâmica econômica, assentamentos rurais e desenvolvimento regional: evidências a partir de seis estados brasileiros. En V.Botta Ferrante, & A.O.Junior. *Assentamentos rurais: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos)* (pp. 117-174). Araraquara, São Paulo: INCRA, UNIARA.
- Leite, S., Heredia, B. & Medeiros, L.S. (2004). *Impacto dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: instituto interamericano de cooperação para a agricultura: núcleo de estudos agrários e desenvolvimento rural*. São Paulo: UNESCO.
- Martins, J.S. (1988). *Não há terra para plantar neste verão. O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis: Vozes.
- Martins, J.S. (2004). *Reforma agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: EDUSP.
- Medeiros, L.S. (2002). *Movimentos Sociais, disputas políticas e Reforma agrária de Mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA,UFRRJ & UNRISD.
- Medeiros, L.S. & Leite, S. (2004). *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: MANUAD.
- Navarro, Z. (outubro, 2008). «Nunca cruzaremos este rio»: a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a «Sociologia militante» e o caso da reforma agrária no Brasil. Trabajo presentado en XXXII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú , Brasil,.
- Pimentel, A.E. (2005). Impactos econômicos e sociais dos assentamentos de reforma agrária na Região do Pontal do Paranapanema. En V.Botta Ferrante, & A.O.Junior. *Assentamentos rurais: impasses e dilemas (uma trajetória de 20 anos)* (pp. 257-276). Araraquara, São Paulo: INCRA, UNIARA.
- Polany, K. (1980). *A grande transformação. As origens da nossa época*. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus LTDA
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Valente, A.L. & Farah, E. (julho 2008). «Mas qual reforma agrária?»: revisitando um inconcluso debate. Trabajo presentado en XLVI Congresso da Sober, Rio Branco,Brasil.
- Wanderley, M. de N.B. (outubro, 2009). *Os estudos rurais no Brasil: as ciências sociais e as questões da sociedade*. Trabajo presentado en 33º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Brasil.