



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Experiencias exitosas de políticas agroambientales en Brasil

Proyecto Fortalecimiento de las Políticas Agroambientales en Países de América Latina y el Caribe

Proyecto Apoyo a las Estrategias Nacionales y Subregionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y de Superación de la Pobreza en Países de América Latina y el Caribe

Cooperación Internacional Brasil-FAO

Experiencias exitosas de políticas agroambientales en Brasil

Compilación y redacción: Roseli Bueno de Andrade y Paulo Guilherme Cabral

Edición: Nelson González

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)

Santiago de Chile, 2018

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO lo apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-130705-2
© FAO, 2018

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org

Coordinación y supervisión técnica: Hivy Ortiz, Jessica Casaza y Emma Siliprandi
Diseño y diagramación: Grace Fontalba

Fotos de la portada: Valentina Stutzin y Guadalupe Gómez Verdi son de propiedad de FAO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
PARA COMENZAR	3
I. PLAN NACIONAL DE APOYO A CADENAS DE PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD	7
Introducción	7
1. Descripción del Plan	9
1.1 Historia	9
1.2 Marco legal	11
1.3 Objetivos	11
1.3.1 Objetivo general	11
1.3.2 Objetivos específicos	11
1.3.3 Ejes	12
1.4 Productos de la sociobiodiversidad	13
1.5 Gobernanza	14
1.5.1 Gobernanza del PNPSB	14
1.5.2 Gobernanza del PNAPO	15
1.6 Instrumentos utilizados	16
1.7 Estado actual	18
2. Política de garantía de precio mínimo para productos de la sociobiodiversidad (PGPM-Bio)	19
2.1 Forma de puesta en marcha	20
2.2 ¿Cómo se paga la subvención?	22
2.2.1 Acceso individual (persona física) o vía participación en un grupo informal	22
2.2.2 Acceso vía cooperativa o asociación (persona jurídica)	22
2.3 Productos incluidos en la PGPMBio	23
3. Análisis crítico de la implementación del Plan	24
3.1 Factores condicionantes de los resultados obtenidos	25
3.1.1 Fortalecimiento de los actores de los eslabones de las cadenas y acceso a los mercados	25

3.1.2	Articulación interministerial	25
3.1.3	Visibilidad, valorización de los productos y reconocimiento nacional de la extracción	25
3.1.4	Articulación de los estados	25
3.1.5	Inclusión en políticas públicas de apoyo a la producción y comercialización en ferias	26
3.2	Evolución de la producción de productos de la sociobiodiversidad	26
3.3	Principales limitaciones y mecanismos utilizados para superarlas	28
3.3.1	Baja cobertura de la Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP)	28
3.3.2	Legislación de acceso al patrimonio genético y reparto de beneficios	29
3.3.3	Baja adhesión a la PGPMBio y comunicaciones	29
3.3.4	Garantía de derechos, territorios y acciones estructurantes	30
4.	Recomendaciones	31
4.1	Legales y normativas	31
4.2	Arreglo institucional	32
4.3	Operativas	32
II. PROGRAMA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL “BOLSA VERDE”		35
1.	Construcción del Programa	36
1.1.	Historia	36
1.2.	Marco legal	37
1.3.	Objetivos	37
1.4.	Público	38
1.5.	Criterios de ingreso y exclusión del programa	39
1.6.	Formas de ejecución	40
1.7.	Instituciones involucradas, planificación y gestión	41
1.8.	Presupuesto	43
1.9.	Monitoreo	44
1.9.1.	Diagnóstico y monitoreo de la cobertura vegetal	45
1.9.2.	Monitoreo por muestreo	45
1.9.3.	Control social	46

1.10. Cobertura	46
2. El Programa y su articulación con la seguridad alimentaria y nutricional	48
2.1. Producción y comercialización	49
2.2. Bienestar de las familias	50
2.2.1. Caracterización del público beneficiario	50
2.2.2. Educación	50
2.2.3. Ingresos	50
2.2.4. Salud	51
2.2.5. Acceso a servicios públicos esenciales	51
3. El impacto del Programa en términos ambientales y de desarrollo socioeconómico	52
3.1. Impactos ambientales	52
3.2. Impactos socioeconómicos	54
4. Análisis crítico de la implementación del Programa	55
4.1. Factores que contribuyeron a los resultados del PBV	55
4.1.1. Ambiente político	55
4.1.2. Registro Único (CadÚnico)	55
4.1.3. Arreglo institucional	55
4.1.4. Capilaridad de los órganos en el país	56
4.2. Dificultades encontradas y mecanismo de solución	56
4.2.1. Insuficiencia de datos sobre las familias	56
4.2.2. Familias fuera del CadÚnico	57
4.2.3. Recolección de firmas de los términos de adhesión	57
4.2.4. Distancia y aislamiento de las áreas del programa	58
4.2.5. Capacitación	58
4.2.6. Monitoreo de la cobertura vegetal	58
5. Recomendaciones para los países de América Latina y el Caribe	59
5.1. Legales y normativas	59

5.2.	Arreglo institucional	59
5.3.	Operacionales	60
III. EL CATASTRO AMBIENTAL RURAL: LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL INMUEBLE RURAL Y LA TRANSICIÓN A LA AGRICULTURA SOSTENIBLE		63
1.	Contextualización de la creación del CAR	65
2.	Características del SIRAR y del CAR	68
2.1	El Sistema de Registro Ambiental Rural	69
2.2	El Catastro Ambiental Rural	70
2.3	El Desarrollo del SIRAR y del CAR	72
2.4	El Programa de Regularización Ambiental (PRA)	73
3.	Resultados del CAR	74
3.1	Área registrada en comparación con el área sujeta a registro	75
3.2	Número de inmuebles registrados por región geográfica comparado con el número total de inmuebles registrables	76
3.3	Porcentaje de inmuebles registrados por perfil de inmuebles	77
3.4	Número de inmuebles registrados por perfil de inmueble	78
3.5	Inmuebles registrados por bioma	79
3.6	Información ambiental declarada	80
3.7	Adhesión al Programa de Regularización Ambiental (PRA)	80
4.	La transición a la sostenibilidad y el CAR	81
5.	Lecciones aprendidas	84
6.	Consideraciones finales	87
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		90
ANEXOS		98

Cuadros, gráficos y figuras

I. PLAN NACIONAL DE APOYO A CADENAS DE PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD

Cuadro I-1. Ejes y líneas de acción del PNPSB	12
Cuadro I-2. Metas del Eje 6, sociobiodiversidad, del PLANAPO II, 2016-2019	18
Cuadro I-3. Productos, precios mínimos, regiones/unidades de la federación amparadas y límites de subvención por DAP – Zafra 2016/17	21
Cuadro I-4. Relación de productos incluidos en la PGPMBio (2016)	23
Cuadro I-5. Temas abordados con los entrevistados	24
Cuadro I-6. Cantidad producida en la extracción vegetal en Brasil 2009-15 (toneladas)	26
Cuadro I-7. Valor de la producción en la extracción vegetal en Brasil 2009-15 (miles de Reales)	27
Gráfico I-1. DAP de extracción expedidas en los municipios prioritarios del PNPSB (2009 a 2011)	29
Figura I-1. Identidad visual del PNPSB	17

II. PROGRAMA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL “BOLSA VERDE”

Cuadro II-1. Flujo operacional del Programa Bolsa Verde (PBV)	40
Cuadro II-2. Evolución de los recursos destinados al PBV y del número de familias en el periodo 2001- 2016	43
Cuadro II-3. Distribución regional de las familias del PBV (2016)	46
Cuadro II-4. Tipo, cantidad de áreas monitoreadas y superficie (ha)	52
Figura II-1. Mapa de distribución geográfica de las áreas del PBV (2016)	47
Figura II-2. Mapa de distribución de las áreas monitoreadas por región (2016)	53
Gráfico II-1. Inversiones anuales del PBV 2011-16 (en R\$)	44
Gráfico II-2. Evolución del ingreso de las familias (2011-2016)	54

III. EL CATASTRO AMBIENTAL RURAL: LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL INMUEBLE RURAL Y LA TRANSICIÓN A LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

Figura III-1. Protocolo del CAR	70
Figura III-2. Recibo de inscripción del inmueble rural en el CAR	71
Figura III-3. Mapa de las regiones geográficas del país	76
Figura III-4. Mapa con los biomas del país	79
Cuadro III-1. Inmuebles rurales registrados por región geográfica	74
Cuadro III-2. Perfil de los inmuebles rurales registrados	77
Cuadro III-3. Porcentaje de registros por región y perfil	78

Siglas y acrónimos

- ANVISA** – Agencia Nacional de Vigilancia e Inspección Sanitaria
- APL** – *Arreglos Productivos Locales*
- APOA** – Agricultural Plan of Action
- APP** – Área de Preservación Permanente
- ATER** - Asistencia Técnica y Extensión Rural
- BSM** – Plan Brasil Sin Miseria
- CADIN** – Catastro de Créditos No Liquidados del Gobierno Federal
- CadÚnico** – Catastro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal
- CAR** – Catastro Ambiental Rural
- CARICOM** – Comunidad del Caribe
- CC/PR** – Casa Civil de la Presidencia de la República
- CDB** – Convenio sobre Diversidad Biológica
- CELAC** – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- CEF** – Caja Económica Federal
- CIAPO** – Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica
- CLAD** – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CNAPO** – Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica
- CNS** – Consejo Nacional de las Poblaciones Dedicadas a la Extracción
- CONAB** – Compañía Nacional de Abastecimiento
- COP21** – 21ª Conferencia de las Partes
- CRA** – Cuota de Reserva Ambiental
- DAP** – Declaración de Aptitud para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
- DHAA** – Derecho humano a una alimentación adecuada
- ECO 92** – Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo
- EMBRAPA** – Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
- ESAF** – Escuela Superior de Administración Hacienda
- FAO** – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- FLONAS** – Florestas Nacionales
- GEI** – Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
- GTZ** – Agencia de Cooperación Técnica Alemana
- IBGE** – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
- ICMBio** – Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad
- IDAM** – Instituto de Desarrollo Agropecuario y Forestal Sostenible del Estado de Amazonas
- INCRA** – Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
- INDC** – Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional
- INDE** – Infraestructura Nacional de Datos Espaciales
- INPE** – Instituto de Pesquisas Espaciales

ISO – International Organization for Standardization
MAPA – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento
MDA – Ministerio de Desarrollo Agrario (extinguido)
MDS – Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Agrario)
MDSA – Ministerio de Desarrollo Social y Agrario
MF – Ministerio de Hacienda
MIQCB – Movimiento Interestadual de las Rompedoras de Coco Babaçu
MMA – Ministerio de Medio Ambiente
MPOG – Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECS – Organización de Estados del Caribe Oriental
OIT – Organización Internacional del Trabajo
PAA – Programa de Adquisición de Alimentos
PAF – Proyectos de Asentamiento Forestal
PAE – Proyectos de Asentamientos Agroextractivistas
PBF – Programa Bolsa Familia
PBV – Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental “Bolsa Verde”
PDS – Proyectos de Desarrollo Sostenible
PGPM – Política de Garantía de Precios Mínimos
PGPMBio – Política de Garantía de Precios Mínimos para Productos de la Sociobiodiversidad
PLANAPO – Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica
PLANSAN – Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNAE – Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNAPO – Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica
PNPSB – Plan Nacional de Apoyo a Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad
PRA – Programa de Regularización Ambiental
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PRONATEC – Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo
RDS – Reservas de Desarrollo Sostenible
RESEX – Reservas Extractivas de Productos No Maderables Federales
RFNSPA – Regional Food and Nutrition Security Action Plan
RL – Reserva Legal
SAN – Seguridad Alimentaria y Nutricional
SBF – Servicio Forestal Brasileño
SEAFDA – Secretaria Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario
SIRAR – Sistema de Registro Ambiental Rural
SPU/MPDG – Secretaria del Patrimonio de la Unión del Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión
UC – Unidad de Conservación
UNFCCC (por sus siglas en inglés) – Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

INTRODUCCIÓN

Conservación ambiental y erradicación de la pobreza son dos condiciones indispensables para el desarrollo sostenible que están reconocidas en la agenda global. El Convenio de Diversidad Biológica (CDB), firmado en 1992 durante la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92), expresamente reconoce que la erradicación de la pobreza tiene que ser una prioridad para que se pueda lograr la conservación de la biodiversidad. Posteriormente, esa visión fue confirmada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20, realizada en Rio de Janeiro en 2012) y plasmada en el documento “El futuro que queremos”, así como en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por las Naciones Unidas en 2015. Sin embargo, conciliar estos temas –conservación ambiental y erradicación de la pobreza– es un gran desafío para todos los países, y si agregamos a estas cuestiones el tema del hambre y de la mal nutrición, el reto es todavía mayor.

Los temas mencionados son convergentes en las acciones de dos proyectos regionales desarrollados por FAO y el Gobierno de Brasil en el marco de su Programa de Cooperación Internacional: “Fortalecimiento de políticas agroambientales en países de América Latina y el Caribe a través de diálogos e experiencias nacionales” y “Apoyo a las estrategias nacionales y subregionales de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), y de superación de la pobreza en países de América Latina y el Caribe”.

La primera de las iniciativas actúa en Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay, además del Brasil, donde ha desarrollado diversos estudios y diagnósticos nacionales sobre las políticas ambientales en conjunto con los servicios y administraciones de los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente de estos países. Su enfoque ha sido la sistematización de los diversos instrumentos de políticas productivas y programas que incorporan variables ambientales, cuyos resultados han sido discutidos en diversos talleres y espacios de diálogo participativo a nivel nacional y regional. De este trabajo se obtuvo, entre otros productos, la construcción concertada de las Directrices Voluntarias para Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe, que están implementándose en varios países de la región.

El segundo proyecto, centrado en temas de gobernanza de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, actúa en nueve países de América Latina: Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, articulando espacios regionales de discusión e intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre estos temas y, también, en la construcción de agendas nacionales concordadas con los países participantes. La articulación en los países se da mayoritariamente con los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud y entes multisectoriales que velan por las políticas de seguridad alimentaria. Además de estos países, el Proyecto apoya a la Comunidad del Caribe (CARICOM) y a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés) en sus esfuerzos por implementar el *Regional Food and Nutrition Security Action Plan* (RFNSPA) y el *Agricultural Plan of Action* (APOA). Sus ejes de trabajo incluyen la institucionalización y el fortalecimiento de espacios de diálogos entre gobiernos y sociedad civil sobre políticas de SAN, mejoras de políticas y programas específicos, así como de instrumentos de monitoreo y evaluación sobre el estado de la seguridad alimentaria de las poblaciones.

Aprovechando estas sinergias, se presenta este documento conjunto de divulgación de buenas prácticas en políticas agroambientales de Brasil, con enfoque en la convergencia de estas dos preocupaciones: conservación ambiental y derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA) de las poblaciones más vulnerables que habitan en los campos y los bosques. La divulgación de estas experiencias se suma a los objetivos estratégicos de la FAO, en especial al que busca hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles por medio de la integración de los aspectos sociales, económicos y ambientales. En América Latina y el Caribe, se integra a las prioridades de la FAO en cuanto a enfrentar los retos de la seguridad alimentaria y, por último, al Plan de Seguridad Alimentaria, Nutricional y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2025.

El presente documento está conformado por tres artículos que abordan políticas agroambientales desarrolladas por el Gobierno de Brasil: el Plan Nacional de Apoyo a Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad, el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental (Bolsa Verde) y el Catastro Ambiental Rural. Estas políticas y planes convergen hacia una estrategia nacional de desarrollo sostenible con inclusión social, generación de ingresos y conservación ambiental, con fuertes vínculos con la seguridad alimentaria y nutricional, en especial para los(as) agricultores(as) familiares, pueblos indígenas y pueblos y comunidades tradicionales. En este sentido, son experiencias complementarias que pueden dar una visión más amplia de cómo compatibilizar las dos agendas.

Los artículos, siguiendo un guion común, presentan los principales elementos de diseño de las políticas analizadas, una breve revisión histórica de su desarrollo, sus características principales, las formas de gerenciamiento y gestión, la articulación con otras políticas de seguridad alimentaria y nutricional, las lecciones aprendidas y las posibilidades de replicación en otras zonas del continente.

Sin embargo, siendo políticas llevadas a cabo por un país, con una determinada historia, organización social, tradiciones, y responden a sus propios desafíos e institucionalidad, sin tener la pretensión de ser un modelo a ser usado indistintamente por los demás, como una receta a ser seguida.

Como es sabido, otros países están trabajando en iniciativas similares, muchas de las cuales están siendo implementadas por gobiernos nacionales, regionales y locales, así como por organizaciones no gubernamentales y los propios agricultores y agricultoras, individualmente o por medio de sus organizaciones. En este sentido, es muy importante la búsqueda y la difusión de esas experiencias, con miras a incentivar y favorecer su replicación, volviendo así creíble y factible el desarrollo sostenible, inclusivo y justo.

PARA COMENZAR

Antes de entrar en el análisis de cada uno de los casos, se hace necesario dar una breve mirada a la relación existentes entre erradicación de la pobreza y la conservación ambiental, así como su articulación con la seguridad alimentaria y nutricional.

La agenda global de Naciones Unidas ha generado marcos legales que abordan grandes temas como la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y el medio ambiente, entre los cuales se han ido estableciendo conexiones, a la luz de un enfoque más integral del desarrollo. De tales marcos legales, se destacan los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948. En ella se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor del ser humano y en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Igualmente, se plantean los propósitos de promover el progreso social y mejorar las condiciones de vida de las personas en la más amplia libertad.
- Convenio de Diversidad Biológica (CDB), establecido por la Conferencia ECO-92. En su preámbulo, se reconoce la estrecha dependencia que muchas comunidades locales y poblaciones indígenas con estilos de vida tradicional tienen de los recursos biológicos. Igualmente, se reconoce que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son prioridades clave de los países en desarrollo. El CDB tiene los siguientes objetivos: 1) la conservación de la diversidad biológica; 2) el uso sostenible de la biodiversidad; y 3) la distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de la utilización de los recursos genéticos. Estos objetivos han servido de marco para convenios/con convenciones y acuerdos ambientales posteriores.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Posteriormente, durante la 21ª Conferencia de las Partes (COP21), en 2015, en París, fue aprobado el Acuerdo de París, cuyo objetivo central es fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio del clima. Al respecto, Brasil se comprometió con la implementación del INDC¹, con pleno respeto a los derechos humanos, en particular los derechos de las comunidades vulnerables, poblaciones indígenas, comunidades tradicionales y trabajadores involucrados por las políticas y planes correspondientes, y a promover en este contexto medidas de equidad de género.
- Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20), titulado “El Futuro que queremos”. Estableció como premisa la urgencia de la erradicación de la pobreza y la consideró el mayor desafío global para alcanzar el desarrollo sostenible. En 2015, fueron definidos los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los que pasaron a ser un marco para la acción de los países a partir de 2016.

¹ INDC es la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional para la consecución del objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, documento entregado por los países donde manifiestan previamente sus compromisos con la agenda climática.

- Recomendación N^a 202 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizada el 30 de mayo de 2012, en Ginebra, sobre los Pisos de Protección Social. Orienta a los Estados Miembros a establecer un conjunto de garantías básicas a nivel nacional que asegure una protección destinada a prevenir o mitigar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Estos acuerdos ponen en evidencia la estrecha relación que existe entre pobreza, desarrollo económico, conservación ambiental y uso sostenible de los recursos naturales, y sirven de fundamento para la elaboración de políticas públicas integradas.

Un ejemplo de acción conjunta de los países de la región, en la que 34 millones de personas todavía viven con hambre, es el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025, que busca erradicar el hambre y la pobreza al 2025, mediante políticas nacionales y regionales.

De acuerdo con Maluf (2006), el enfoque de SAN utilizado por Brasil tiene dos particularidades: la primera, se refiere a la conexión entre el objetivo de seguridad alimentaria y nutricional y las estrategias de desarrollo, y busca sacar la SAN del campo restringido de las políticas compensatorias o sectoriales y considerarla un objetivo estratégico de búsqueda permanente; la segunda, se refiere al enfoque intersectorial de las acciones y programas públicos. En este sentido, en Brasil actualmente la SAN se guía por el principio del derecho humano a una alimentación adecuada (Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, consignado también por el Artículo 6º de la Constitución Federal de 1988 (PEC N° 64/2010)).

En Brasil, el II Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-19 (PLANSAN) es el principal instrumento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto N° 7.272, del 25 de agosto de 2010). Es un plan intersectorial donde están previstas las diferentes acciones del Gobierno distribuidas en desafíos, metas y acciones.

El II PLANSAN está alineado con los ODS, especialmente con el Objetivo 2: “Acabar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

En este marco se inserta el Programa Bolsa Verde (PBV), el cual, además de ser parte del Plan Brasil Sin Miseria (BSM), es una de las acciones del II PLANSAN. El PBV busca combinar objetivos de protección social y conservación ambiental, en respuesta a la recomendación de la OIT que señala que “nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.

De acuerdo con la OIT (2016), aproximadamente 1,5 mil millones de personas (75% de la población mundial) no está cubierto por un sistema adecuado de seguridad social, y 1,4 mil millones vive con USD 1,25 por día. En este sentido, el Piso de Protección Social debiera garantizar lo siguiente:

- Seguridad de ingresos básicos, bajo la forma de transferencias sociales diversas; y
- Acceso universal a servicios sociales esenciales en salud, educación, agua, saneamiento básico, seguridad alimentaria y nutricional, habitación, etc.

Los problemas ambientales y climáticos pueden agravar la situación social y ambiental, pues las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) aumentan a pesar de los esfuerzos y compromisos asumidos por los países. La escasez de agua es severa en muchas regiones del planeta, y la biodiversidad se encuentra gravemente amenazada.

Muchas personas dependen de la biodiversidad (bosques, ríos, mares, mangles) para vivir. Con frecuencia, la pobreza las impele a realizar un uso insostenible de los recursos naturales, cuyo deterioro tiende a agudizarse. Esta situación y el cambio climático se potencian y son un factor que favorece los desastres naturales que afectan de manera cada vez más recurrente y grave a los países, especialmente a los sectores más pobres.

De acuerdo con Maia Neto (2011), la idea de una contraprestación económica a las familias que desarrollan actividades de conservación ambiental puede parecer que no corresponde al hacerse un análisis puntual, considerando que el cuidado del medio ambiente previsto en el Artículo N° 225 de la Constitución Federal de Brasil es un deber general. Sin embargo, el autor estima que, en atención a que el conjunto de la sociedad se beneficia de la mejoría de la calidad ambiental y se requiere asumir acciones de conservación en algunas unidades territoriales específicas (como las áreas protegidas y unidades de conservación de uso sostenible, por ejemplo), es necesario que la carga de la preservación sea compartida por el conjunto de la sociedad y el Estado destine recursos a los sectores que habitan esas unidades territoriales para que sean realizadas actividades específicas de conservación ambiental.

Los desafíos de la agenda de sostenibilidad son inmensos y solo pueden ser enfrentados mediante una integración de políticas económicas, sociales y ambientales, la que puede tener impactos más significativos, menores costos y lograr más eficiencia al adoptar una visión integrada de los problemas.



I. PLAN NACIONAL DE APOYO A CADENAS DE PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD

INTRODUCCIÓN

Brasil es uno de los principales países megadiversos del mundo debido a su diversidad sociocultural inmensa, representada por más de 305 etnias indígenas (IBGE, 2010) y un sin número de comunidades tradicionales², poseedoras de conocimientos sobre y para el manejo de la biodiversidad.

Brasil es signatario del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), en virtud de lo cual el país elaboró la Política Nacional de la Biodiversidad³, con el objetivo general de promover, de forma integrada, la conservación y la utilización sostenible, justa y equitativa de la biodiversidad y sus componentes, como el patrimonio genético, y preservar los conocimientos tradicionales asociados a tales recursos.

Posteriormente, en 2009, se diseñó y puso en marcha el Plan Nacional de Apoyo a Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad⁴ (PNPSB), con el objetivo de promover y fortalecer las cadenas de productos de la sociobiodiversidad⁵, la agregación de valor y la consolidación de mercados sostenibles.

Por entonces, igualmente se inició la implementación de la Política de Garantía de Precios Mínimos para Productos de la Sociobiodiversidad (PGPMBio).

De acuerdo con Guimarães (2013), el concepto de “sociobiodiversidad”, todavía en construcción, lo ha acuñado a lo largo del tiempo el movimiento socioambiental, buscando relacionar los principios y agendas de derechos humanos, ambientales y sociales. Ello ha servido de base para la construcción y promoción de los Derechos de la Sociobiodiversidad, que tratan de la utilización sostenible del medio ambiente, integrada con los derechos humanos.

² El Decreto N° 6040/2007 define a los pueblos y comunidades tradicionales como grupos tradicionalmente diferenciados que se reconocen como tales, poseen formas propias de organización social y ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generados y transmitidos por la tradición.

Fuente: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm.

³ Según el Artículo 2° del CDB, la biodiversidad (más precisamente, la diversidad biológica) es la variabilidad de organismos vivos de todos los orígenes, comprendiendo, entre otros, los ecosistemas terrestre y marino, otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de que forman parte, abarcando también la diversidad dentro de especies, entre especies y ecosistemas. Fuente: Ministério do Meio Ambiente. Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília, 2000.

⁴ La sociobiodiversidad, según el PNPSB, es un concepto que expresa la interrelación entre la diversidad biológica y la diversidad de sistemas socioculturales.

⁵ Según el PNPSB, una cadena productiva de la sociobiodiversidad es un sistema integrado, constituido por actores interdependientes y por una sucesión de procesos de educación, investigación, manejo, producción, procesamiento, distribución, comercialización y consumo de productos y servicios de la sociobiodiversidad, con identidad cultural e incorporación de valores y saberes locales y que aseguran la distribución justa y equitativa de sus beneficios.

Según la misma autora, impulsar la diversidad socioambiental en Brasil ha implicado adaptar políticas, como las de crédito rural, en especial el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), creado en 1996. A partir de 2003, este programa pasó a crear modalidades especiales, como el PRONAF Forestal, el PRONAF de Agroecología, el PRONAF Convivir (para la zona de clima semiárido) y el PRONAF Eco, orientado a ampliar las oportunidades de mercado para los productos de la sociobiodiversidad, a través, por ejemplo, del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), la PGPMBio y el apoyo a los Arreglos Productivos Locales (APL)⁶.

Cabe resaltar la creación, en 2012, de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO), que, como se verá más adelante, se integró al PNPSB; y la elaboración de los Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANSAN) de los períodos 2012-2015 y 2016-2019.

Estas políticas y planes convergen hacia una estrategia nacional de desarrollo sostenible con inclusión social, generación de ingresos y conservación ambiental, asociada estrechamente a la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y dirigida en especial a los agricultores/as familiares, pueblos indígenas y pueblos y comunidades tradicionales.

El objetivo de este documento es presentar y compartir la experiencia brasileña del PNPSB, aspectos de su diseño e implementación, así como antecedentes sobre su relación con otras políticas y programas. Se busca con ello aportar a los objetivos estratégicos promovidos por la FAO y los países de la región de América Latina y el Caribe, orientados a hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles por medio de la integración de los aspectos sociales, económicos y ambientales, y a enfrentar los grandes desafíos de la seguridad alimentaria. En relación a esto último, se menciona el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutricional y Erradicación del Hambre de la CELAC ⁷ 2025, entre otras iniciativas.

⁶ Arreglos Productivos Locales, en el ámbito del PNPSB, son agrupaciones de emprendimientos de un mismo sector, ubicados en un mismo territorio, que mantienen algún grado de articulación, interacción, cooperación y aprendizaje entre sí y con los demás actores locales (gobierno, investigación, enseñanza, instituciones de crédito).

⁷ La CELAC es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, un bloque regional intergubernamental compuesto por 33 países. Se creó en febrero de 2010, en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe.

1. DESCRIPCIÓN DEL PLAN

1.1 Historia

En 2007 el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS, actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Agrario), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA, extinguido), el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), otras instituciones afines del gobierno y diversas organizaciones de la sociedad civil se concertaron con el fin de elaborar un plan para el fortalecimiento de las cadenas de productos de la sociobiodiversidad, en el marco de las estrategias del gobierno federal para integrar políticas de generación de ingresos, inclusión social y promoción del desarrollo sostenible.

Para la elaboración participativa del plan, en 2007 y 2008 se realizaron consultas a diversos segmentos interesados en la temática; siete seminarios en los diferentes biomas brasileños, en los que participaron cerca de ochocientas personas; y un seminario que reunió a representantes del sector empresarial y del Gobierno.

La primera versión del PNPSB, elaborada a partir de las propuestas surgidas de dichas reuniones, se sometió a debate en el “Seminario Nacional de Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad: agregación de valor y consolidación de mercados sostenibles”, realizado en julio de 2008, en Brasilia. El evento contó con la participación de 230 personas, provenientes en su mayoría de los estados de la federación brasileña, entre las que había representantes de pueblos y comunidades tradicionales, agricultores/as familiares, órganos gubernamentales federales, estaduais y municipales, empresas e instituciones de fomento.

Teniendo en cuenta los aportes de ese seminario, se elaboró el plan en su versión final. Este fue puesto en marcha el 27 de abril de 2009, en Manaus, por el entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en un acto que reunió a potenciales beneficiarios del plan.

Bajo la coordinación conjunta del MDA, MMA, MDS y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), el plan involucra a otras instituciones públicas y sectores, entre los cuales sobresalen: los gobiernos estaduais, la Casa Civil⁸ de la Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Vigilancia e Inspección Sanitaria (ANVISA), el Servicio Forestal Brasileño (SBF), el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), el sector empresarial y diversas instancias de la sociedad civil.

⁸ “Órgano que ayuda al gobernante en su relación con los otros poderes” (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa 3.0).

El plan, estructurado en ejes y líneas de acción, se proponía fortalecer las cadenas productivas y promover la consolidación de mercados sostenibles para los productos y servicios de la sociobiodiversidad de los territorios ocupados por pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y agricultores(as) familiares.

La ejecución del plan se inició en 2009, en diez estados y 237 municipios prioritarios, a saber: en la Cadena del Coco Babaçu (estados de Ceará, Maranhão, Piauí y Tocantins, con 157 municipios) y en la Cadena de la Nuez del Brasil (estados de Amazonas, Pará, Mato Grosso, Amapá, Acre y Rondônia, con 80 municipios). En 2011, sin que se modificara el número de estados y municipios, el plan empezó a apoyar varias cadenas de alcance nacional.

Paralelamente a la implementación implementación del plan, los mismos actores institucionales y sociales participaron en la gestación de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO), proceso que condujo paulatinamente a la desarticulación del PNPSB (Rocha, 2014) y a su integración a la PNAPO.

La PNAPO, lanzada en 2012, contempló la creación de la Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO), instancia máxima de la PNAPO, y la creación de la Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica (CIAPO), instancia gubernamental encargada de la articulación intersectorial de las acciones de gobierno y la elaboración y monitoreo del Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO).

En 2013, se puso en marcha el 1^{er} Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica para el período 2013-2015 (PLANAPO I), uno de los principales instrumentos de la PNAPO. En este marco, el MMA, en alianza con el MDA, aunaron esfuerzos para acercar y articular las agendas de la sociobiodiversidad y de agroecología y producción orgánica.

En el ámbito de la CNAPO, se creó en 2013 la Subcomisión Temática de la Sociobiodiversidad (ST de la Sociobio), la cual, ya en su segunda reunión, realizada en marzo de 2014, fue reconocida como foro consultivo del PNPSB. En la reunión siguiente, realizada en mayo de 2014, se propuso que la agenda de la sociobiodiversidad pasara a ser coordinada por la estructura de gobernanza prevista en la PNAPO. Igualmente, se acordó realizar un taller para identificar los principales cuellos de botella encontrados en la implementación del PNPSB y definir estrategias para el fortalecimiento de la agenda de la sociobiodiversidad en el ámbito de la PNAPO. El taller se realizó en agosto de 2014 y contó con la presencia de diversas instancias de gobierno y de la sociedad civil. En la ocasión se creó un grupo de trabajo con el objetivo de evaluar minuciosamente las acciones vinculadas a la agenda de la sociobiodiversidad previstas en el PLANAPO I e identificar los ajustes necesarios para la inserción de las principales acciones de la sociobiodiversidad en el PLANAPO II, que se elaboraría para el período 2016-19, proceso que se desarrolló en el curso de 2015 y concluyó con el lanzamiento del plan para la nueva etapa en 2016.

El resultado del proceso de alineación del PNPSB con la PNAPO fue la creación de un nuevo eje en el PLANAPO II⁹, el de la sociobiodiversidad.

⁹ El PLANAPO es el principal instrumento de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica.

1.2 Marco legal

El PNPSB tiene como fundamento legal la Constitución Federal de 1988 (Artículo 225)¹⁰, la CDB y la Política Nacional de Biodiversidad, establecida por el Decreto N° 4.339 del 22 de agosto de 2002¹¹.

El Componente 3 de la Política Nacional de la Biodiversidad, titulado “Utilización Sostenible de los Componentes”, establece como objetivo la promoción del uso sostenible de la biodiversidad, considerando no sólo su valor económico, sino también los valores ambientales, sociales y culturales.

Posteriormente, la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales, aprobada por el Decreto N° 6.040, del 7 de febrero de 2007, reafirmó la importancia del reconocimiento, valorización y respeto de la diversidad socioambiental. Entre sus objetivos específicos, sobresale la promoción de tecnologías sostenibles en los sistemas productivos, respetando las formas de organización social de los pueblos y comunidades tradicionales y valorizando los recursos naturales locales y las prácticas, saberes y tecnologías tradicionales.

La Resolución Interministerial MDA/MDS/MMA N° 239, del 21 de julio de 2009, estableció pautas para la implementación del PNPSB. También se consideraron, como referencias legales, el Decreto N° 7.794, del 20 de marzo de 2012, mediante el cual se creó la PNAPO (Brasil, 2012); la Resolución Interministerial N° 1, del 3 de mayo de 2016, que instituyó el PLANAPO II; y la Resolución Interministerial N° 163, del 11 de mayo de 2016, que lista las especies de la sociobiodiversidad.

1.3 Objetivos

El PNPSB se organizó en torno a objetivos generales y específicos, desglosados en seis ejes.

1.3.1 Objetivo general

Emprender acciones integradas para la promoción y fortalecimiento de las cadenas de productos de la sociobiodiversidad, la agregación de valor y la consolidación de mercados sostenibles.

1.3.2 Objetivos específicos

- Promover la conservación, el manejo y el uso sostenible de los productos de la sociobiodiversidad.
- Fortalecer cadenas productivas en cada uno de los biomas agregando valor a los productos de la sociobiodiversidad.
- Fortalecer la organización social y productiva de los pueblos indígenas, habitantes de *quilombos*¹², comunidades tradicionales y agricultores/as familiares.

¹⁰ El Artículo N° 225 de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece que “Todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para la sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones”. Fuente: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

¹¹ Se subrayan los principios del XI al XVII. Fuente: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm

¹² Actualmente, los quilombos son comunidades de descendientes de personas negras esclavizadas durante los siglos XVII y XVIII, que poseen un territorio colectivo en zona rural o urbana.

- Ampliar, fortalecer y articular instrumentos económicos necesarios para la estructuración de las cadenas productivas.
- Fortalecer redes de conocimiento que integren las acciones de investigación, asistencia técnica y capacitación.
- Fortalecer la articulación intra e interinstitucional e intersectorial.
- Adecuar el marco legal de forma tal que contemple las especificidades de los productos de la sociobiodiversidad.

1.3.3 Ejes

El plan se estructuró en seis ejes, con diversas líneas comunes de acción, los cuales son presentados en el siguiente cuadro:

Cuadro I-1 Ejes y líneas de acción del PNPSB

EJES	LÍNEAS DE ACCIÓN
1. Promoción y apoyo a la producción y extracción sostenible de recursos	
2. Estructuración y fortalecimiento de los procesos industriales	- Investigación, desarrollo tecnológico e innovación
3. Estructuración y fortalecimiento de mercados para los productos de la sociobiodiversidad	- Asistencia técnica y extensión rural
4. Fortalecimiento de la organización social y productiva	- Capacitación
5. Acciones complementarias para el fortalecimiento de las cadenas de productos de la sociobiodiversidad	- Crédito, fomento e incentivos fiscales
6. Acciones complementarias para la valorización de los servicios de la sociobiodiversidad	- Divulgación y comunicación
	- Marco regulatorio

Fuente: PNPSB, MMA/MDA/MDS, 2009, elaborado por la autora

Con la integración del PNPSB a la PNAPO, el objetivo pasó a ser el de integrar, articular y adecuar políticas, programas y acciones que facilitaran la transición hacia la producción orgánica y de base agroecológica, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la calidad de vida de la población por medio del uso sostenible de los recursos naturales y la oferta y consumo de alimentos sanos (Artículo 1º).

De acuerdo al Artículo 3º, las directrices de la PNAPO son las siguientes:

- Promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación adecuada y sana por medio de la oferta de productos orgánicos y de base agroecológica libres de contaminantes que pongan en riesgo la salud;

- Promoción del uso sostenible de los recursos naturales, observando las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo y favorezcan el bienestar de propietarios y trabajadores;
- Conservación de los ecosistemas naturales y recomposición de los ecosistemas modificados, por medio de sistemas de producción agrícola y de extracción forestal basados en recursos renovables y la adopción de métodos y prácticas culturales, biológicas y mecánicas que reduzcan residuos contaminantes y la dependencia de insumos externos para la producción;
- Promoción de sistemas justos y sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que perfeccionen las funciones económica, social y ambiental de la agricultura y extracción forestal y prioricen el apoyo institucional a los beneficiarios de la Ley N°11.326, de 2006;
- Valorización de la agrobiodiversidad y de los productos de la sociobiodiversidad y estímulo a las experiencias locales de uso y conservación de los recursos genéticos vegetales y animales, especialmente las que impliquen el manejo de razas y variedades locales, tradicionales o criollas;
- Ampliación de la participación de la juventud rural en la producción orgánica y de base agroecológica; y
- Contribuir a la reducción de las desigualdades de género por medio de acciones y programas que promuevan la autonomía económica de las mujeres.

De acuerdo al objetivo del Eje 6 del PLANAPO II, la sociobiodiversidad implica promover el reconocimiento de la identidad sociocultural, el fortalecimiento de la organización social y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y agricultores/as familiares.

1.4 Productos de la sociobiodiversidad

El PNPSB considera “productos de la sociobiodiversidad” los bienes y servicios generados a partir de recursos de la biodiversidad, destinados a la formación de cadenas productivas de interés de los beneficiarios de la Ley N° 11.326, del 24 de julio de 2006¹³, que promuevan la protección y valorización de sus prácticas y saberes; y aseguren los derechos resultantes para generar ingresos y mejorar su calidad de vida y la de su ambiente.

En el curso de la implementación del PNPSB, los actores involucrados identificaron los productos de la sociobiodiversidad, a través de reuniones regionales, seminarios, estudios y apoyo a los arreglos productivos locales.

La nuez de Brasil o “castanha do Brasil” (*Bertholletia excelsa*), del Bioma Amazónico, y el coco babaçu (*Attalea ssp.*), del Bioma Cerrado, fueron las dos cadenas priorizadas para iniciar el PNPSB. Según Rocha (2014), estas cadenas se eligieron por su importancia (el babaçu representaba, en ese momento, el 89% de los productos forestales no madereros registrados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE) y por ser símbolos de la invisibilidad de la extracción de recursos

¹³ La Ley N° 11.326, del 24 de julio de 2006 (conocida como Ley de la Agricultura Familiar) establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales y, entre otras cosas, define los requisitos del agricultor familiar y del emprendedor familiar rural. Fuente: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm

naturales. Además, ambas involucran a una gran cantidad de personas con escaso acceso a las políticas públicas de apoyo a la producción y a la comercialización. Por otra parte, la Amazonía era prioridad del Gobierno por la deforestación que la afecta y los cambios climáticos.

La Resolución Interministerial N° 163, del 11 de mayo de 2016 (Brasil, 2016a), en su Art. 1º, listó 64 especies de la flora brasileña consideradas de la sociobiodiversidad para fines de comercialización *in natura* o de sus productos derivados, en el ámbito de las operaciones realizadas por los siguientes programas de compras institucionales: PAA, PGPMBio y PNAE.

Esa lista aún no está completa, pues existen más especies de la biodiversidad brasileña que se pueden considerar de la sociobiodiversidad.

1.5 Gobernanza

Como se mencionó en el apartado 1.1, el PNPSB, en el curso de su implementación, se integró a la PNAPO, lo que se tradujo en cambios en su gobernanza, aunque mantuvo elementos de su estructura de gestión.

En la primera fase del PNPSB, además del Comité Gestor de alcance nacional, se estimuló, en el ámbito estadual y local, la creación de cámaras intersectoriales, grupos de trabajo y arreglos productivos locales. De la misma forma, la Comisión Nacional y sus subcomisiones y la Cámara Interministerial se mantienen como instancias.

A continuación, se presentan las estructuras de gobernanza del PNPSB y de la PNAPO.

1.5.1 Gobernanza del PNPSB

El PNPSB adoptó un sistema de gestión compartida, descentralizada y corresponsable entre los diversos sectores, a saber: gobiernos, instituciones académicas y de investigación, instituciones financieras, sector privado, organizaciones de los pueblos indígenas, habitantes de quilombos, comunidades tradicionales, agricultores familiares y demás organizaciones de la sociedad civil. Para ello, buscó:

- Estimular la organización de cada sector en torno a la temática, en los diferentes ámbitos: local, municipal, estadual, regional, federal; y Establecer mecanismos para que esos “agrupamientos sectoriales” se conecten y articulen, ya sea en la esfera territorial o por áreas de interés.

Para alcanzar esos objetivos, el plan creó las siguientes instancias:

1.5.1.1 Comité Gestor Nacional (instancia operativa y deliberativa)

Participantes: MDA, MMA, MDS, CONAB

Alcance: nacional

Atribuciones:

- Articulación de las acciones del PNPSB;
- Puesta en marcha e implementación de las acciones;

- Articulación de las instancias estatales y locales cuando sea necesario;
- Organización y viabilización de la coordinación entre colaboradores de los ejes de acción que componen el plan de cada cadena;
- Seguimiento de los planes de trabajo en las cadenas de productos de la sociobiodiversidad.

1.5.1.2 Cámara Sectorial Nacional de la Sociobiodiversidad (instancia consultiva):

Alcance: nacional

Carácter: multisectorial

Atribuciones:

- Formulación y proposición;
- Planeamiento, seguimiento y evaluación de la ejecución del plan;
- Definición de prioridades y criterios para el reconocimiento de las estructuras estatales (cámaras estatales, APL, GT y otros).

1.5.1.3 Cámaras estatales, arreglos productivos locales (APL) y grupos de trabajo (instancia consultiva):

Alcance: estatal y local/municipal

Carácter: multisectorial

Atribuciones:

El PNPSB previó la creación de instancias locales de gobernanza que serían el eslabón entre la coordinación del plan y los operadores de cadenas productivas en los estados, de forma integrada, con la participación de los actores involucrados.

Resultados:

Diez estados acordaron acciones en el ámbito del PNPSB, seis con la cadena de la nuez de Brasil y cuatro con la cadena del coco babaçu.

1.5.2 Gobernanza del PNAPO

La gestión del PNAPO está a cargo de las siguientes instancias de gobernanza:

- Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (CNAPO); y
- Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica (CIAPO).

1.5.2.1 Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica

De acuerdo al Art. 7º del Decreto N° 7.794/2012, compete a la CNAPO cumplir con las siguientes funciones:

- Promover la participación de la sociedad en la elaboración y en el seguimiento de la PNAPO y del PLANAPO;

- Constituir subcomisiones temáticas que reúnan sectores gubernamentales y de la sociedad para proponer y ayudar en la toma de decisiones sobre temas específicos en el ámbito de la PNAPO;
- Proponer las directrices, objetivos, instrumentos y prioridades del PLANAPO al Poder Ejecutivo federal;
- Hacer el seguimiento y monitoreo de los programas y acciones integrantes del PLANAPO y proponer modificaciones para perfeccionar la realización de sus objetivos; y
- Promover el diálogo entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales relacionadas a la agroecología y producción orgánica, en los ámbitos nacional, estadual y distrital, para la implementación de la PNAPO y del PLANAPO.

Composición: 28 miembros (14 representantes del gobierno y 14 de la sociedad civil).

1.5.2.2 Cámara Interministerial de Agroecología y Producción Orgánica (CIAPO)

De acuerdo al Art. 9º del Decreto N° 7.794/2012, a la CIAPO le competen las siguientes funciones:

- Elaborar propuesta del PLANAPO, en el plazo de ciento ochenta días, contados desde la fecha de publicación de este Decreto;
- Articular los órganos y entidades del Poder Ejecutivo federal para la implementación de la PNAPO y del PLANAPO;
- Interactuar y acordar con instancias, órganos y entidades estaduales, distritales y municipales sobre los mecanismos de gestión e implementación del PLANAPO; y
- Presentar informes y datos a la CNAPO para el seguimiento y monitoreo del PLANAPO.

Composición: 10 ministerios y órganos del Gobierno Federal.

De acuerdo al inciso II del Art. 7º, la CNAPO podrá constituir subcomisiones temáticas que reúnan sectores gubernamentales y de la sociedad para proponer y colaborar en la toma de decisiones sobre temas específicos en el ámbito de la PNAPO. Una de las subcomisiones temáticas es la de Sociobiodiversidad (ST de la Sociobio), compuesta por 23 representantes de la sociedad civil y del Gobierno.

1.6 Instrumentos utilizados

El plan en sí mismo ya es un instrumento importante, pues orienta las acciones de promoción de las cadenas de la sociobiodiversidad, organizadas en ejes y líneas de acción. En el período 2009-2011, se hicieron planes anuales en los que se detallaban las acciones, lo que sirvió para el monitoreo y la evaluación.

En la ejecución del plan se utilizan diversos instrumentos, entre ellos los siguientes:

- Estudios sobre cadenas productivas de los productos de la sociobiodiversidad, modelos tecnológicos para crear un sello de la sociobiodiversidad, carga tributaria incidente en las cadenas de productos de la extracción no maderera, y acceso a recursos genéticos;
- Financiamiento de proyectos de apoyo a las cadenas productivas de la sociobiodiversidad y APL;
- Creación y adaptación de políticas públicas teniendo en cuenta la realidad de los pueblos y comunidades tradicionales;
- Realización de talleres de capacitación en temas relevantes en apoyo a la producción, procesamiento y comercialización de productos de la sociobiodiversidad; y de evaluación de las acciones del plan en el ámbito de los puntos focales de los estados;
- Definición de directrices de buenas prácticas de manejo;
- “Plaza de la Sociobiodiversidad” (ROCHA, 2014), una estructura itinerante para la promoción comercial de productos de la sociobiodiversidad y de emprendimientos desarrollados por pueblos y comunidades tradicionales y agricultores/as familiares en ferias nacionales e internacionales. La Plaza de la Sociobiodiversidad se inspiró en las experiencias de la Sala Andes (Sala Andes Amazonía, 2009) y de la Sala Caatinga¹⁴ Cerrado (Caatinga Cerrado, 2009).

El PNPSB también creó una identidad visual que se utiliza en todos sus materiales y documentos (ver siguiente figura).

Figura I-1 Identidad visual del PNPSB



Fuente: Portal da Cidadania, Comunidade PNPSB, 2016

¹⁴ “Vegetación típica del Nordeste brasileño y de parte del norte de Minas Gerais en la que predominan plantas xerofíticas [...]” (Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0).

1.7 Estado actual

El plan se ha convertido en uno de los ejes del 2º Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica 2016-19 (PLANAPO II), institucionalizado por la Resolución Interministerial MDA/SG-PR N° 1, del 3 de mayo de 2016.

El PLANAPO II prevé 30 metas y 194 actividades, distribuidas en los siguientes seis ejes: producción, uso y conservación de los recursos naturales, conocimiento, comercialización y consumo, tierra y territorio, y sociobiodiversidad.

El eje 6 (sociobiodiversidad) incluye 7 de las 30 metas, como se muestra en el Cuadro I-2. Cada meta comprende diversas iniciativas y cada una de ellas tiene una institución responsable, entidades aliadas, indicador, metas de ejecución por año (2016 a 2019) y fuente de recursos.

Cuadro I-2 Metas del Eje 6, sociobiodiversidad, del PLANAPO II, 2016-2019

META	DESCRIPCIÓN
24	Difundir conocimientos e información que demuestren la importancia de la sociobiodiversidad y contribuyan a la valorización de la identidad de los pueblos indígenas, pueblos y comunidades
25	Fomentar el uso y la conservación de la biodiversidad y promover la producción agrícola sostenible en los biomas brasileños, a partir de los modos de vida y prácticas de gestión territorial de los pueblos y comunidades tradicionales
26	Apoyar y fortalecer la organización social y productiva de los pueblos indígenas y de los pueblos y comunidades tradicionales
27	Perfeccionar y ampliar la prestación de servicios de asistencia técnica y extensión rural (ATER) y la formación profesional de los pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales y agricultores/as familiares
28	Perfeccionar la infraestructura de procesamiento y distribución de los productos de la sociobiodiversidad
29	Ampliar la inserción de los productos de la sociobiodiversidad en los mercados institucionales y mercados diferenciados locales, regionales e internacionales
30	Incentivar el consumo sostenible de los productos de la sociobiodiversidad

Fuente: PLANAPO II 2016-2019, MDA, 2016, elaborado por la autora

Realizar el monitoreo semestral de las metas le corresponde a la Cámara Interministerial (CIAPO). El resultado es presentado a la CNAPO para la evaluación, debate, elaboración de propuestas, búsqueda de soluciones de eventuales problemas y control social.

2. POLÍTICA DE GARANTÍA DE PRECIO MÍNIMO PARA PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD (PGPM-Bio)

Desde 1966, Brasil posee una política de fijación de precios mínimos y de adquisición de productos agropecuarios regulada por el Decreto Ley N° 79/1966, Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM).

Según Schwantes (2015), esta política se creó para reducir la inestabilidad de precios agrícolas, asegurar un ingreso mínimo a los agricultores y garantizar el abastecimiento interno de alimentos. Tenía carácter universal, o sea, cualquier agricultor podía acceder a la política, de acuerdo a la disponibilidad de recursos del gobierno federal.

El gobierno federal, sin embargo, ha tenido momentos de retracción, como durante la crisis fiscal de la década de los 80 y en los años liberalizadores de la década de los 90, lo que provocó una reducción de las reservas públicas y la intervención gubernamental. A partir de 2003, los instrumentos de la PGPM se volcaron a la agricultura familiar mediante la creación, por parte del MDA, del Plan Zafra¹⁵ de la Agricultura Familiar.

La Ley N° 11.759, de 2008, permitió a la PGPM la modalidad de Subvención Directa, que habilita al trabajador de una actividad de extracción¹⁶ al cobro de un bono si efectúa la venta de su producto por un precio inferior al fijado por el gobierno federal. Ese mismo año se realizaron los primeros estudios de mercado y costos de producción y se definieron los primeros precios mínimos para productos de la sociobiodiversidad (Zafra 2008/9).

La PGPMBio se puso en marcha en 2009, junto con el PNPSB. Su objetivo es permitir el mantenimiento de precios de productos de la biodiversidad brasileña (CONAB, 2016) y, de esta manera, contribuir a la preservación de los recursos naturales y a un desarrollo social y económico justo. Su ejecución está a cargo de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), empresa vinculada al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

¹⁵ El Plan Zafra es el principal instrumento orientador de las políticas agrícola, ganadera y de desarrollo rural, incluyendo las líneas de crédito de cobertura de gastos y de financiamiento. Brasil elabora, anualmente, dos planes Zafra, el Plan de Agricultura Familiar y el Plan Agrícola y Ganadero, este último para los medianos y grandes productores. El año agrícola del Plan Zafra va de julio a junio del año siguiente. Fuente: <http://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/economia-financas/conceituando-plano-agricola-pecuario.ht>.

¹⁶ Estas actividades implican la extracción de recursos naturales en su forma natural con fines comerciales o de subsistencia. En el caso de la PGPMBio, predominan los productos de origen de extracción vegetal, muy común en Brasil, sobre todo en la Amazonía. Fuente: <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/atividade-extrativista.htm>

2.1 Forma de puesta en marcha

El primer paso es la identificación de productos de la sociobiodiversidad y la realización de estudios de mercado y costos de producción, lo que permite fundamentar su eventual inclusión en la PGPMBio. Sucesivamente, la CONAB somete a la aprobación del Comité Gestor de las Acciones de Apoyo a la Comercialización de Productos de Extracción, la lista del o los nuevos productos identificados que podrían ser incluidos en la lista de los que reciben subvención.

El Comité Gestor, creado en 2010, está compuesto por el MMA, el MAPA, la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Reforma Agraria (en lugar del extinguido MDA), el Ministerio de Hacienda (MF), el Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (MPDG) y la CONAB.

Para los productos incluidos en la PGPMBio, en cada Plan Zafra se define el precio mínimo¹⁷, las regiones y unidades de la federación en las que se pagarán las subvenciones y también el límite de la subvención para cada trabajador de extracción o DAP¹⁸, como se presenta en el siguiente cuadro:

¹⁷ El precio mínimo es un valor monetario definido por medio de Resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, tras aprobación de voto en el Consejo Monetario Nacional, para cada producto objeto de la política, en general, con vigencia de un año zafra. Para poder ser incluido en la lista de productos comprendidos por la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM), se exigen los siguientes prerequisites físicos y económicos: 1) tener producción estacional; 2) tener como característica de mercado la no elasticidad de precios; y 3) tener bajo cociente de perecibilidad del producto *in natura* o de sus subproductos. Los precios mínimos se establecen, la mayoría de las veces, en valor similar al costo variable promedio de producción, calculado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). Sin embargo, también se tienen en cuenta otros factores, como la paridad de precios de importación y exportación y los precios practicados en el mercado mayorista y al productor. Fuente: <http://docplayer.com.br/8829649-A-politica-de-garantia-de-precos-minimos-pgpm.html>. Consultado el 16/01/2017.

¹⁸ La DAP (Declaración de Aptitud para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) es el documento de identificación de la agricultura familiar y la puede obtener tanto el agricultor(a) familiar (persona física) como emprendimientos familiares rurales, como asociaciones, cooperativas, agroindustrias (persona jurídica), de forma gratuita. El registro lo realizan entidades expedidoras de la DAP, ya sea de la sociedad civil u órganos públicos, autorizados por la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAD). Fuente: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>

Cuadro I-3 Productos, precios mínimos, regiones/unidades de la federación amparadas y límites de subvención por DAP – Zafra 2016/2017

Producto	Precio mínimo (R\$/kg)*	Regiones y unidades de la federación amparadas ¹⁹	Límite de subvención (R\$/DAP)*
Açaí (<i>Euterpe oleracea</i>) fruto	1,29	N y NE	1000
Andiroba (<i>Carapa guianensis</i>) (almendra)	1,43	N y NE	2000
Babaçu (<i>Attalea ssp.</i>) (almendra)	2,87	N, NE y MT	3000
Almendra chiquitana o baru (<i>Dipteryx alata</i> Vog)	13,22	CO, MG, SP, TO	1000
Caucho natural de extracción o gutapercha (<i>Hevea brasiliensis</i>)	5,42	N (excepto TO) y norte de MT	3000
Cacao de extracción (<i>Theobroma cacao</i>) (almendra)	6,22	AM	2000
Carnauba (<i>Copernicia prunifera</i>) (cera)	13,66	NE	2000
Carnauba (<i>Copernicia prunifera</i>) (polvo)	8,30	NE	1000
Nuez de Brasil (<i>Bertholletia excelsa</i>) (con cáscara)	1,27	N y MT	2000
Palmito dulce (fruto) (<i>Euterpe edulis</i>)	2,08	S y SE	2000
Macaúba, coco espinoso o corozo (fruto) (<i>Acrocomia aculeata</i>)	0,55	N, NE, CO y SE	3000
Mangaba (fruto) (<i>Hancornia speciosa</i>)	2,29	NE	2000
Mangaba (fruto)	1,63	SE, CO	2000
Pequi (fruto) (<i>Caryocar brasiliense</i>)	0,56	N, NE, SE, CO	2000
Piaçava (<i>Attalea funifera</i>) (fibra)	1,91	N y BA	3000
Piñón (<i>Araucaria angustifolia</i>)	2,64	S, MG, SP	2000
Umbu (<i>Spondias tuberosa</i>) (fruto)	0,62	NE, MG	2000

* Conversión: USD 1,00 = R\$ 3,3517 el 21/11/2016. Fuente: Banco Central de Brasil
Fuente: CONAB, 2016

¹⁹ Regiones: N – Norte; NE – Nordeste; CO- Centro-Oeste; S – Sur; SE – Sudeste; Unidades de la Federación: MT – Mato Grosso; MG – Minas Gerais; SP – São Paulo; TO – Tocantins; AM – Amazonas; BA – Bahia.

2.2 ¿Cómo se paga la subvención?

La subvención es la diferencia entre el valor vendido en el mercado por quien extrae el recurso natural y el precio mínimo estipulado por el Gobierno. Por ejemplo, si quien extrae el recurso vende en el mercado 1 kg de caucho (*Hevea brasiliensis*) por R\$ 2,00 (USD 0,59)²⁰ y el precio mínimo estipulado por el gobierno es de R\$ 3,91/kg (USD 1,16/kg), él podrá solicitar la subvención ante la CONAB por el valor de R\$ 1,91/kg (USD 0,56/kg).

Se puede acceder a la subvención de dos maneras:

2.2.1 Acceso individual (persona física) o vía participación en un grupo informal

Pasos:

- Registrarse en el SICAN²¹ (Sistema de Registro Nacional de Productores Rurales, Público del PAA, Cooperativas, Asociaciones y Demás Agentes) en el sitio de la CONAB;
- La persona o grupo informal vende el recurso natural extraído en el mercado;
- Enviar a la CONAB la 2ª vía de la factura de venta, junto con su DAP y copia del CPF²²;
- CONAB paga la subvención mediante depósito en cuenta corriente o el monto queda disponible para su retiro en un banco hasta la fecha fijada por la DAP.

2.2.2 Acceso vía cooperativa o asociación (persona jurídica)

Pasos:

- La cooperativa o asociación se registra en el SICAN, sitio de la CONAB;
- La cooperativa o asociación vende el recurso natural extraído en el mercado;
- Envía a la CONAB la 2ª vía de la factura de compra o entrada, junto con su DAP Jurídica y el certificado de que está al día en el Registro de Créditos No Liquidados del Gobierno Federal (CADIN);
- La CONAB paga la subvención a la cooperativa o asociación mediante depósito en cuenta corriente;
- La cooperativa o asociación transfiere, a su vez, la subvención a quien extrajo el recurso natural y queda obligada a guardar la documentación durante cinco años;
- En el caso de cooperativas y asociaciones, el límite de subvención corresponde a la suma del límite de cada persona que extrajo el recurso natural y participó en la operación.

²⁰ Conversión: USD 1,00 = R\$ 3,3517, del 21/11/2016. Fuente: Banco Central de Brasil.

²¹ Disponible en <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1580&t=>

²² El registro de personas físicas (CPF) es el registro que lleva la Dirección Impositiva de Brasil (Receita Federal do Brasil) y en el cual se pueden inscribir, una única vez, todas las personas naturales, independientemente de edad o nacionalidad, incluso fallecidas, que son identificadas por un número de inscripción en el CPF de 11 dígitos decimales.

2.3 Productos incluidos en la PGPMBio

En el siguiente cuadro, se presentan los 15 productos de la sociobiodiversidad incluidos en la PGPMBio:

Producto	Nombre científico
Açaí	<i>Euterpe oleracea</i>
Andiroba	<i>Carapa guianensis</i>
Babaçu	<i>Attalea ssp.</i>
Baru	<i>Dipteryx alata</i> Vog
Caucho de extracción	<i>Hevea brasiliensis</i>
Cacao de extracción	<i>Theobroma cacao</i>
Carnauba	<i>Copernicia prunifera</i>
Nuez de Brasil	<i>Bertholletia excelsa</i>
Palmito dulce	<i>Euterpe edulis</i>
Macaúba (coco espinoso o corozo)	<i>Acrocomia aculeata</i>
Mangaba	<i>Hancornia speciosa</i>
Pequi	<i>Caryocar brasiliense</i>
Piaçava	<i>Attalea funifera</i>
Piñón	<i>Araucaria angustifolia</i>
Umbu	<i>Spondias tuberosa</i>

Fuente: CONAB, 2016, elaborado por la autora

3 ANÁLISIS CRÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

Como se mencionó, en el transcurso de la implementación del PNPSB hubo cambios en la estrategia gubernamental de apoyo a la sociobiodiversidad que determinaron discontinuidades pero que también abrieron nuevas perspectivas, como la integración con la política de agroecología y producción orgánica. A causa de esto, no se hizo una evaluación del impacto. Sin embargo, considerando los mencionados cambios, el MMA contrató en 2014 una consultoría para que realizara una revisión y un análisis de las acciones ejecutadas e identificara los resultados del PNPSB desde la perspectiva de varios actores (Rocha, 2014). Tomaremos esos resultados como referencia por tratarse del registro más actual y amplio de la experiencia del PNPSB.

Los datos son, en su mayoría, de naturaleza cualitativa y se obtuvieron a partir de 26 entrevistas semiestructuradas con representantes de organizaciones de la sociedad civil (39%) y gubernamentales (46% federales y 15% estatales) involucrados en la promoción de las cadenas de la sociobiodiversidad. El objetivo fue recoger sus percepciones acerca de los resultados. Una vez procesadas las entrevistas, se realizó una reunión para validar las percepciones recogidas y generar propuestas para la continuidad de la agenda de la sociobiodiversidad en articulación con la política de agroecología y producción orgánica.

Los temas abordados en las entrevistas se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro I-5 Temas abordados con los entrevistados

- **¿Cómo conoció la promoción de la sociobiodiversidad?**
- **¿Cómo la promoción de la sociobiodiversidad influyó positiva o negativamente en su organización?**
- **En general, ¿cuáles son los resultados que percibe derivados de la promoción de la sociobiodiversidad?**
- **¿Qué le parece que podría mejorar en la promoción de la sociobiodiversidad? ¿Cuál debería ser el foco en la promoción de la sociobiodiversidad?**

Fuente: ROCHA, Luciana, 2014

A partir del análisis del contenido de las entrevistas, la consultoría estableció algunas categorías que sintetizaban las opiniones y percepciones, en las que resaltan dos aspectos:

- Factores condicionantes de los resultados obtenidos; y
- Principales limitaciones y mecanismos utilizados para su superación.

3.1 Factores condicionantes de los resultados obtenidos

3.1.1 Fortalecimiento de los actores de los eslabones de las cadenas y acceso a los mercados

Esta fue la categoría más mencionada en las respuestas y se consideró que representa el principal impacto del plan, aunque muchos consideren que esas acciones deben seguir llevándose a cabo tras la incorporación del plan al PLANAPO II.

3.1.2 Articulación interministerial

Muchos entrevistados consideraron que la articulación entre MDA, MMA, MDS y CONAB fue el principal motivo que permitió los avances alcanzados en la promoción de los productos de la sociobiodiversidad, sobre todo la disposición para el diálogo y la definición y seguimiento de metas, aspectos considerados fundamentales para el logro de los resultados y la integración de recursos financieros y humanos.

Citaron los siguientes ejemplos de resultados alcanzados gracias a la articulación institucional: la inclusión anual de productos en la PGPMBio y la revisión de los precios mínimos; el registro de dos entidades de representación de los trabajadores de la extracción como expedidoras de la DAP; y la participación de la “Plaza de la Sociobiodiversidad” en diversas ferias.

3.1.3 Visibilidad, valorización de los productos y reconocimiento nacional de la extracción

Este fue el primer aspecto resaltado por los entrevistados, especialmente por aquellos pertenecientes a la sociedad civil. Consideraron que el aumento del reconocimiento de las poblaciones y de los productos de la extracción se construyó a partir de la demanda de la sociedad, antes y durante los seminarios regionales que sirvieron de base para la elaboración del plan, y se consolidó con la creación de la “Plaza de la Sociobiodiversidad”.

Consideraron que el aumento de la visibilidad de los productos de la sociobiodiversidad en el mercado consumidor se puede notar en las góndolas de los supermercados, donde se presentan con una valorización de sus atributos nutricionales, ambientales y sociales, y en los menús de la alimentación escolar en sus regiones de origen.

Un ejemplo de esa valorización es la cadena de la nuez de Brasil, donde las cooperativas de comercialización pasaron a invertir en la agregación de valor y en la venta para el mercado nacional, en vez de la venta *in natura* para otros países, aumentando, así, la remuneración de quienes extraen el producto.

3.1.4 Articulación de los estados

Los entrevistados reconocen que el PNPSB influyó positivamente en las ideas y en algunas acciones puntuales en los estados, aunque de manera diferenciada y lejos todavía de alcanzar una situación ideal. Resaltaron que esas acciones no redundaron en inversiones en los presupuestos públicos estatales.

Según ellos, la discontinuidad en el plan fue perjudicial. Al respecto, consideran necesario reforzar la estrategia orientada a involucrar a los estados y la búsqueda de inversiones.

3.1.5 Inclusión en políticas públicas de apoyo a la producción y comercialización en ferias

Los entrevistados estimaron que en la ampliación del acceso de los pueblos y comunidades tradicionales a las políticas públicas de apoyo a la producción y a la comercialización, como el PAA, PNAE, PGPMBio, PRONAF, así como en la asistencia técnica y extensión rural (ATER), hubo una fuerte influencia del PNPSB.

3.2 Evolución de la producción de productos de la sociobiodiversidad

Un análisis de datos del IBGE) demuestra que, en el período 2009-15, la producción de veinte y tres productos de la sociobiodiversidad tuvieron un incremento positivo en la producción total, pero individualmente sólo cuatro productos tuvieron aumento – açai, yerba mate, carnauba (polvo) y piñón, como se puede observar en los siguientes cuadros.

Cuadro I-6 Cantidad producida en la extracción vegetal en Brasil 2009-2015 (toneladas)

Producto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Açai (fruto)	115 947	124 421	215 381	199 116	202 216	198 149	216 071
Burití o moriche	803	465	465	469	466	466	451
Nuez de Brasil	37 467	40 357	42 152	38 805	38 300	37 499	40 643
Yerba Mate	218 102	227 462	229 681	257 700	300 128	333 017	338 801
Mangaba (fruto)	699	722	680	677	639	685	663
Pequi (fruto)	-	-	-	-	-	19 241	18 866
Piñón	5 066	5 715	8 032	9 638	8 293	8 777	8 393
Umbu (fruto)	9 428	9 804	9 323	7 980	7 561	7 466	8 094
Hevea (látex coagulado)	3 341	3 379	2 856	2 143	1 760	1 446	1 447
Hevea (látex líquido)	122	137	149	194	198	93	52
Carnauba (cera)	2 832	2 660	2 638	2 486	2 112	1 948	2 060
Carnauba (polvo)	18 300	18 802	18 636	17 844	18 251	19 137	19 974
Piaçava	72 232	63 776	61 409	57 762	44 617	45 758	44 805
Babaçu (almendra)	109 299	106 055	102 499	97 820	89 739	83 917	77 955
Copaiba (aceite)	538	580	214	127	153	164	153
Subtotal	594 176	604 335	694 115	687 761	714 433	757 763	778 428

Fuente: IBGE, 2016, adaptado por la autora

Cuadro I-7 Valor de la producción en la extracción vegetal en Brasil 2009-15 (miles de Reales)

Producto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total Brasil	4 561 140	4 186 511	4 967 470	4 250 380	4 358 376	4 548 215	4 719 518
Asai (fruto)	160 528	179 379	304 566	336 234	409 698	422 064	480 637
Burití o moriche	1 404	1 693	2 054	1 992	2 013	2 253	2 226
Nuez de Brasil	52 261	55 194	69 404	68 437	72 055	79 565	107 443
Yerba Mate	86 587	100 526	118 049	155 294	322 216	403 121	396 282
Mangaba (fruto)	1.090	1.213	1.006	1.447	1.414	1.581	1.575
Pequi (fruto)	-	-	-	-	-	14 589	14 236
Piñón	6 878	9 120	10 955	14 419	14 935	19 325	21 187
Umbu (fruto)	6 671	7 499	7 600	7 640	8 078	8 685	10 154
Hevea (látex coagulado)	7 318	7 872	7 773	6 006	6 328	5 052	4 838
Hevea (látex líquido)	285	363	429	671	1 354	725	407
Carnauba (cera)	17 719	17 376	18 015	18 525	21 115	24 240	29 976
Carnauba (polvo)	79 417	86 227	90 253	95 071	118 081	151 472	195 649
Piaçava	110 245	117 706	123 435	108 984	82 936	94 302	101 300
Babaçu (almendra)	121 351	130 940	142 208	127 609	121 854	123 153	107 746
Copaiba (aceite)	4 148	4 908	2 178	1 725	2 514	3 420	3 432
Subtotal	655 902	720 015	897 925	944 054	1 184 591	1 353 547	1 477 088
Porcentaje	14	17	18	22	27	30	31

Fuente: IBGE, 2016, adaptado por la autora

3.3 Principales limitaciones y mecanismos utilizados para superarlas

Los entrevistados mencionaron diversos cuellos de botella que afectan el PNPSB y que se deben superar.

Para entender las limitaciones enfrentadas en la puesta en marcha del PNPSB, hay que considerar las características de su público beneficiario. Según Viana (2013), gran parte de los grupos sociales que conforman el público potencial del PNPSB vive de la extracción forestal no maderera²³, asociada a un tipo de economía difusa e informal. Además, presenta una gran diversidad social y habita en regiones remotas, aunque no exclusivamente. Tales grupos sociales tienen en común una fuerte dependencia de los productos extraídos de la naturaleza y son pobres o extremadamente pobres. Por esa razón, muchos beneficiarios del Plan Brasil Sin Miseria²⁴ y de los programas Beca Familia²⁵ y Beca Verde²⁶ pertenecen a esos grupos sociales.

3.3.1 Baja cobertura de la Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP)

La DAP es el instrumento que permite el acceso a la mayor parte de las políticas públicas. Inicialmente, la DAP servía para acceder al crédito rural, pero luego se fue convirtiendo en un pre-requisito para acceder a varias políticas públicas, incluidas las que se refieren a los productos de la sociobiodiversidad, como el PAA, PNAE, PGPMBio, ATER, etc.

El bajo acceso a la DAP por parte de un gran número de los beneficiados del plan fue uno de los problemas enfrentados, sobre todo en la Región Norte, debido a que, en muchos casos, los trabajadores de la extracción no tienen documentos, como partida de nacimiento y CPF, y a que frecuentemente deben realizar desplazamientos largos y caros hasta los órganos expedidores, lo que limita el acceso.

Para solucionar el problema, dos entidades que representan a los trabajadores de la extracción, el Consejo Nacional de las Poblaciones Dedicadas a la Extracción (CNS) y el Movimiento Interestadual

²³ Extracción forestal no maderera es la extracción de recursos o productos biológicos de la flora (que no sean madera) obtenidos de los bosques/selvas para subsistencia o para comercialización. Fuente: <http://www.florestal.gov.br/florestas-comunitarias/producao-florestais-nao-madeireiros/manejo-de-produtos-florestais-nao-madeireiros-pfnm>

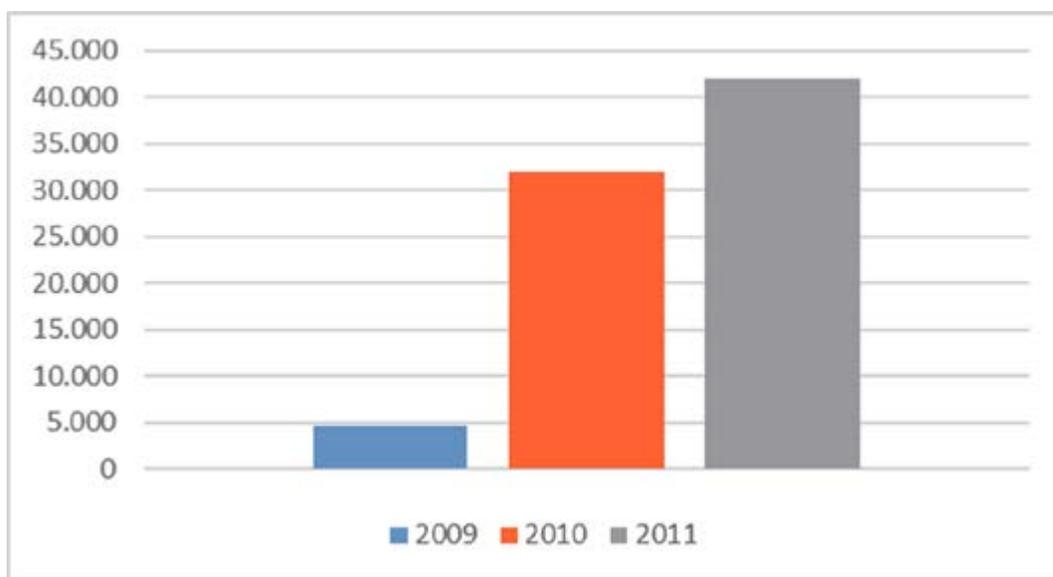
²⁴ El Plan Brasil Sin Miseria, instituido por el Decreto Presidencial del 2 de junio de 2011, tiene por objetivo promover la inclusión social y productiva de la población extremadamente pobre, minimizando el porcentaje de los que viven debajo de la línea de pobreza por medio de la elevación de ingresos, ampliación del acceso a las políticas públicas y oportunidades de ocupación y renta por medio de acciones de inclusión productiva en los ámbitos urbano y rural. Fuente: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justicia/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>

²⁵ El Programa Beca Familia (Bolsa Familia), instituido por la Ley Federal N° 10.836, del 9 de enero de 2004, y regulado por el Decreto N° 5.209, del 17 de setiembre de 2004, es un programa de transferencia condicionada de ingresos para familias en condición de pobreza y extrema pobreza. Desde 2011, forma parte del Plan Brasil Sin Miseria. Fuente: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>

²⁶ El Programa Beca Verde (Bolsa Verde), instituido por la Ley N° 12.512, del 14 de octubre de 2011, y regulado por el Decreto N° 7.572, del 28 de setiembre de 2011, es un programa de transferencia condicionada de ingresos (condicionantes ambientales) que forma parte del Plan Brasil Sin Miseria. El programa se destina a familias en condición de extrema pobreza y que vivan en áreas de interés ambiental. Fuente: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>

de las Rompedoras de Coco Babaçu (MIQCB), fueron acreditadas como expendedoras de la DAP. Por otra parte, el Instituto de Desarrollo Agropecuario y Forestal Sostenible del Estado de Amazonas (IDAM) y el CNS se asociaron para garantizar el traslado en barco de los trabajadores hasta las ciudades. Como resultado de este esfuerzo, la expedición de la DAP de extracción en los municipios de actuación del plan creció de 4.290 en 2009 a 42.011 en 2011, como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica I-1 DAP de extracción expedidas en los municipios prioritarios del PNPSB (2009 a 2011)



Fuente: Balance PNPSB, 2011

3.3.2 Legislación de acceso al patrimonio genético y reparto de beneficios

Cuando se formuló el PNPSB en 2009, Brasil no había regulado el acceso al patrimonio genético ni el reparto de beneficios, como había sido previsto en la CDB. Esto determinaba una falta de interés de las empresas por los productos de la sociobiodiversidad y reducía las posibilidades de generación de ingresos mediante actividades sostenibles y que preservaran la biodiversidad. El vacío legal en la materia fue resuelto al ser promulgada la Ley N° 13.123/2015, y el posterior Decreto N° 8.772, del 12 de mayo de 2016 (Brasil, 2016b), que regularon el acceso al patrimonio genético, la protección y el acceso a los conocimientos tradicionales conexos, y la distribución de los beneficios derivados para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

3.3.3 Baja adhesión a la PGPMBio y comunicaciones

A pesar de que la PGPMBio es un importante instrumento de garantía de ingresos, la adhesión que tiene aún es baja y se concentra en algunos productos. El principal motivo identificado es la falta de conocimiento sobre la política por parte de los beneficiarios.

Para solucionar el problema, la CONAB ha establecido alianzas para la producción de materiales de divulgación y la realización de eventos regionales en áreas de densificación de iniciativas económicas

de extracción con mayor potencial para la puesta en marcha de la PGPM-Bio. Otra iniciativa es el establecimiento de alianzas con entidades locales a fin de complementar la supervisión hecha por parte de la CONAB. Con estas acciones, se espera que la PGPMBio alcance en los próximos años una mayor efectividad.

3.3.4 Garantía de derechos, territorios y acciones estructurantes

Temas como la garantía de derechos, territorios y acceso a políticas públicas de salud, educación, saneamiento, energía eléctrica y logística, aunque fueron demandas de la sociedad civil que participó en los seminarios regionales previos a la elaboración del plan, no formaron parte de los ejes y de las líneas de acción del PNPSB, cuyo foco es económico, aunque se reconociera el vínculo con dichos temas.

En ese sentido, el PNPSB enfrenta limitaciones de orden estructural para el fortalecimiento de las cadenas de productos de la sociobiodiversidad, relacionados con las características de su público. Entre dichas limitaciones, se resaltan las siguientes:

- Falta de regularización agraria en buena parte del territorio nacional. En especial en la Región Norte del país, con alta concentración de productos y beneficiarios, lo que impide a las familias acceder a las políticas públicas;
- En comunidades alejadas, las dificultades de logística y de infraestructura de transporte y de energía dificultan el almacenamiento y el procesamiento de los productos;
- Las altas tasas de analfabetismo dificultan la organización y gestión de emprendimientos.

Debido a las especificidades y complejidad de las limitaciones mencionadas, se ha buscado enfrentarlas mediante alianzas interministeriales. Al respecto, se mencionan las alianzas entre los ministerios de Minas y Energía para ampliar el acceso a la energía eléctrica; y las acciones mancomunadas de los ministerios de las Ciudades para la vivienda; de Educación para la elevación de la escolaridad y la formación profesional; y de Salud, entre otras.

Cabe mencionar que la atención a las demandas de la sociedad civil identificadas inicialmente para la elaboración del PNPSB es de la competencia, además del gobierno federal, de los estados y municipios. Tales demandas siguen representando inmensos desafíos para las políticas públicas.

4 RECOMENDACIONES

Como se ha dicho, la implementación del PNPSB encontró muchos obstáculos estructurales debido a las características del público que debía atender. Sin embargo, los ajustes institucionales realizados le permitieron avanzar hacia la búsqueda de soluciones y también adecuarse al nuevo marco que surge con la creación de la política de agroecología y producción orgánica.

Para que la experiencia del plan pueda ser replicada en otros países de América Latina y el Caribe, tomando en cuenta por cierto las diferencias políticas y socioambientales de cada uno de ellos, se aconseja considerar las siguientes recomendaciones, las que se presentan a continuación organizadas en legales y normativas, de arreglo institucional y operativas.

4.1 Legales y normativas

- Concepto de “productos de la sociobiodiversidad”: El concepto de sociobiodiversidad del PNPSB no ha sido adoptado internacionalmente. Al respecto, en el caso de Brasil, existe un entendimiento sobre dicho concepto, el que comprende la biodiversidad y las características de la relación entre hombre y naturaleza, entre bienes y productos y determinados públicos. Definir el concepto de “producto de la sociobiodiversidad” es fundamental para la elaboración de un plan sobre la materia. En este sentido, se debe promover la reflexión sobre la realidad local y la valorización de los productos socioambientales, y permitir que dicho proceso conduzca al diseño de un plan con mecanismos de resolución de problemas estructurantes para garantizar el desarrollo de las cadenas productivas y el acceso de los beneficiarios a las políticas públicas.

- Política de garantía de precios mínimos: Si no existe, se debe propiciar la creación de una política de garantía de precios mínimos, entendida como un mecanismo estatal que tiene por objetivo proteger el ingreso de los agricultores al establecer un precio mínimo cuando los precios de mercado son inferiores a los costos de producción, con lo cual también se estimula la producción para el abastecimiento interno y la exportación.

- Adecuación de la legislación y de las normas a la realidad local (productos y públicos): En la experiencia brasileña, se observa que las poblaciones y pueblos tradicionales y la agricultura familiar, en especial los residentes en áreas rurales más alejadas, tienen más dificultades de acceso a las políticas públicas, especialmente porque esas políticas no fueron concebidas teniendo en cuenta su realidad territorial o local. Por lo tanto, un esfuerzo importante del PNPSB se orientó a establecer articulaciones intersectoriales y también entre las tres esferas del Estado (federal, estados y municipios), con las cuales se buscó adaptar la legislación y normas de las políticas públicas sectoriales a las diferentes

realidades y características de los productos de la sociobiodiversidad. Se pueden mencionar, como ejemplos, la política sanitaria para productos diferenciados de la sociobiodiversidad; el crédito rural; la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER); e incentivos fiscales y tributarios para productos social y ambientalmente sostenibles.

4.2 Arreglo institucional

Brasil en los últimos años ha establecido y desarrollado diversos planes gubernamentales, del tipo del PNPSB. De tales experiencias es posible extraer algunas enseñanzas que pueden ayudar a implementar los planes y lograr resultados más efectivos. A continuación se presentan las más significativas:

- Articulación intersectorial: Un aspecto clave de los planes es considerar, en el arreglo institucional, la participación de diversas áreas de gobierno con diferentes atribuciones, pero complementarias entre sí. Ello permite la búsqueda conjunta de soluciones para problemas estructurales cuya resolución sería difícil si se trataran sectorialmente, y también posibilita la optimización de recursos humanos y financieros al evitar superposiciones de acciones resultantes de la desarticulación y falta de comunicación institucional.

- Participación social: La experiencia ha demostrado que la participación de la sociedad civil, así como la de otros actores estratégicos, como el sector empresarial, desde la concepción hasta en la gobernanza de la política pública, contribuye a la calidad de las acciones y a obtener mejores resultados. Además, las instancias de gobernanza creadas posibilitan que el Estado pueda hacer la mediación de los diversos intereses involucrados y promover el diálogo entre esos segmentos.

- Articulación federativa: Otro aspecto relevante que se debe tener en cuenta en la gestión de los planes es la inclusión de los estados y municipios, por las atribuciones específicas de cada ente federado en las políticas públicas y la proximidad que esas dos esferas de gobierno tienen con respecto a los beneficiarios. Ejemplos de ese tipo de arreglo son las Cámaras Estadales y los Arreglos Productivos Locales creados por el PNPSB.

4.3 Operativas

- Estudios de los productos y costos de producción que sirvan como base para el plan de precios mínimos: La definición de la política, así como de los precios mínimos, requiere estudios preliminares sobre las características de los productos, basados en un concepto de producto de la sociobiodiversidad definido por cada país, y en los costos de producción (esos costos pueden tener variaciones regionales). Tomando como base esas informaciones, se pueden definir las acciones de apoyo a la producción y a la comercialización, así como una metodología de establecimiento de los precios mínimos fundada en criterios transparentes propuestos por un comité en el que puedan participar los diferentes actores involucrados en las cadenas productivas.

- Investigaciones sobre los productos de la sociobiodiversidad: En la experiencia brasileña, aunque existan investigaciones de productos de la sociobiodiversidad, ellas distan mucho de satisfacer la necesidad de conocimiento sobre las prácticas de manejo, productividad, costos de producción, técnicas de procesamiento y desarrollo de nuevos productos; e identificación de servicios ambientales, económicos y sociales prestados por la sociobiodiversidad, entre otros aspectos. En este sentido, es fundamental que se involucre en el plan a los organismos de investigación.

- Sello de origen: Por sus características singulares y atributos socioambientales, muy valorizados por los mercados y consumidores, la creación de sellos de origen es una estrategia importante de valorización social, territorial, ambiental y económica de los productos de la sociobiodiversidad.

- Plan de promoción y comunicación de los productos de la sociobiodiversidad: Un gran desafío para los planes es la comunicación con diferentes públicos y dar visibilidad y apoyar la promoción de los productos socioambientales. Para alcanzarla, se debe elaborar un plan de comunicación y promoción comercial que incluya diferentes medios de comunicación (TV, radio, prensa, redes sociales), iniciativas como la Plaza de la Sociobiodiversidad, divulgación en escuelas e inserción en los currículos escolares de contenidos de la sociobiodiversidad. Una estrategia posible es la utilización de los medios de comunicación de los actores públicos y privados involucrados en el plan.



© FAO / Valentina Stutzin y Guadalupe Gómez Verdi

II. PROGRAMA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL “BOLSA VERDE”

La erradicación de la pobreza y la conservación ambiental son objetivos esenciales de la agenda global y condición indispensable para el desarrollo sostenible. Sin embargo, conciliarlos constituye un gran desafío para los países. El Convenio de Diversidad Biológica (CDB), firmado en 1992 durante la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92), reconoce como prioridad la erradicación de la pobreza como parte del análisis y las acciones necesarias orientadas a la conservación de la biodiversidad. Posteriormente, dicha prioridad fue confirmada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20, realizada en Rio de Janeiro en 2012), al ser incluida en el documento “El futuro que queremos” y, luego en 2015, en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Diecisiete países megadiversos concentran alrededor del 70% de la biodiversidad del planeta. Brasil es uno de ellos, con el 54% de los bosques tropicales del mundo y una gran variedad de biomas ricos en flora y fauna.

El gran desafío de Brasil es conciliar desarrollo económico, equidad social y conservación ambiental, en especial sus valiosos ecosistemas. En este marco, el país se propuso acabar con la pobreza extrema, para lo cual creó en 2011, el Plan Brasil Sin Miseria (BSM).

Justamente, una de las innovaciones del BSM fue conciliar las políticas sociales y ambientales. Con tal fin, se estableció el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental “Bolsa Verde” (PBV), como parte del eje de inclusión productiva.

El PBV combina objetivos de desarrollo económico, inclusión social y preservación del medio ambiente como estrategia para erradicar la pobreza extrema y favorecer a los pueblos y comunidades tradicionales que conservan los recursos naturales. En un sentido restringido puede considerarse un programa de pago por servicios ambientales (PSA). En un sentido más amplio y más exacto, se trata más bien de un programa de transferencia de ingresos con condicionalidad socioambiental²⁷.

En Brasil, la pobreza y la extrema pobreza son más acentuadas en las zonas rurales. Como resultado de políticas sociales y sectoriales, en el periodo 2003-14 se logró que 36 millones de personas superaran la extrema pobreza. En efecto, los datos (Portal Brasil, 2015) indican que el índice de pobreza extrema nacional se redujo de 7,6%, en 2004, a 2,8%, en 2014. En las zonas rurales, la extrema pobreza se redujo de 21,8%, en 2002, a 7,6%, en 2014, lo que representa una disminución de 65,2%. Además, en 2015 Brasil logró salir del Mapa del Hambre elaborado por FAO.

Estos resultados son el fruto de un conjunto de políticas públicas e iniciativas de la sociedad dirigidas a promover la seguridad alimentaria y nutricional y a reducir la pobreza. Algunos ejemplos de estas son la Acción de la Ciudadanía en los años 90, el Programa Hambre Cero, el Programa Bolsa Familia (PBF) y, más recientemente, el Plan Brasil Sin Miseria (BSM).

²⁷ Condicionalidad socioambiental: Este concepto se refiere a transferencia de recursos monetarios o no por parte del Estado, condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos solicitados a los receptores de dichos recursos.

1. CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Historia

Entre enero y junio de 2011, el Gobierno brasileño elaboró el ya mencionado en el capítulo anterior, Plan Brasil Sin Miseria (BSM) con el objetivo de erradicar la extrema pobreza. El BSM surgió debido a que, no obstante los avances sociales y económicos experimentados por el país en la década anterior, aún había 16,2 millones de personas en situación de extrema pobreza. La mayoría de estas personas habitaba en áreas rurales aisladas y lejanas de los centros urbanos, por lo general no estaban incluidas en los programas sociales ni tenían acceso a servicios públicos esenciales como agua, luz, educación, salud y vivienda digna, y eran invisibles al Estado brasileño.

El Programa Bolsa Verde (PBV) fue concebido en ese periodo y fue el resultado de un grupo de trabajo compuesto por representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA), antiguo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); el Ministerio de Medio Ambiente (MMA); la Secretaria Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAFDA), antes Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA); el Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (MPDG), antiguo Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG); y de la Casa Civil de la Presidencia de la República (CC/PR). El grupo de trabajo examinó las políticas públicas vigentes dirigidas a reducir la pobreza, elaboró propuestas para su perfeccionamiento y además propuso nuevas políticas. El grupo consideró la multidimensionalidad de la pobreza y la situación de desigualdad en el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades de trabajo entre áreas urbanas y rurales en las regiones del país, entre otros aspectos.

Como resultado, el PBV buscó conciliar las políticas sociales y ambientales, lo que representó una innovación en el enfoque de las políticas públicas del BSM. Al analizarse la realidad de las áreas rurales, se verificó que población en condiciones de pobreza o de extrema pobreza vivía en áreas aisladas, pero aún conservadas, o en áreas en las que se requería propiciar una acción orientada a la conservación ambiental.

Si bien el PBV se inspiró en políticas de pago por servicios ambientales²⁸, es un programa de transferencia de ingresos con condicionalidad socioambiental.

²⁸ Brasil no posee legislación sobre pago por servicios ambientales. Está en tramitación en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley para establecer la Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA, de su sigla en portugués).

1.2. Marco legal

El BSM fue establecido por el Decreto Presidencial del 2 de junio de 2011, junto con la Medida Provisoria (MP²⁹) N° 535 que estableció el PBV y autoriza al Gobierno Federal a transferir recursos financieros a individuos y familias en situación de extrema pobreza que desarrollan actividades de conservación de recursos naturales en el medio rural. La Medida Provisoria fue regulada por el Decreto N° 7.572, del 28 de setiembre de 2011.

Posteriormente, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 12 512, del 14 de octubre de 2012, con una modificación importante que amplió las áreas contempladas por el programa, extendiendo el beneficio a otros territorios de comunidades tradicionales en condiciones de extrema pobreza, como, por ejemplo, las tierras indígenas, territorios de poblaciones afroamericanas rurales descendientes de esclavos (quilombolas) y ribereños agroextractivistas.

De acuerdo con el Artículo 2° de dicha ley, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar y ejecutar el PBV, tomando en cuenta las indicaciones del Comité Directivo del Programa.

También forman parte del marco legal del programa las Resoluciones del Comité Gestor, sobre aspectos como el ingreso o exclusión de familias, la inclusión de áreas, el diagnóstico y monitoreo de la cobertura vegetal de las áreas; y la legislación ambiental, en especial el Código Forestal (Ley N° 12.651, del 25 de mayo de 2012).

1.3. Objetivos

El Artículo 3° de la Ley N° 12.512/2012 establece que los objetivos del PBV son los siguientes:

- Fomentar la conservación de los ecosistemas (su cuidado y uso sostenible); y
- Promover la ciudadanía y mejorar las condiciones de vida y los ingresos de las familias en condiciones de extrema pobreza que realizan actividades de conservación de los recursos naturales en las áreas definidas por el Artículo 5° del decreto N° 7.572/2011.

Según el mencionado artículo, se consideran actividades de conservación ambiental las siguientes:

- El mantenimiento de la cobertura vegetal identificada por el diagnóstico ambiental del área donde la familia está localizada;
- El uso sostenible de los recursos, en los términos definidos por el inciso XI del Art. 2° de la Ley N° 9.985, del 18 de julio de 2000³⁰.

Las actividades de conservación deben estar en consonancia con lo previsto en los instrumentos de gestión y regularización³¹ de las unidades territoriales incluidas en el Programa Bolsa Verde (PBV), y en los acuerdos o instrumentos comunitarios reconocidos por las instituciones gestoras de las áreas en cuestión. Estas áreas, además, deberán presentar cobertura vegetal de acuerdo con la legislación brasilera aplicable.

²⁹ La Medida Provisoria es una disposición del sistema legal brasileño, reservada al Presidente de la República. Se destina a materias que son consideradas de relevancia o urgencia por el Poder Ejecutivo. Es regulada por el Artículo 62 de la Constitución Federal. Fuente: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>.

³⁰ La Ley N° 9.985, del 18 julio de 2000, regula el Art. 225, sección 1°, incisos I, II, III y VII de la Constitución Federal de 1988, y establece el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), que establece criterios y normas para la creación, implementación y gestión de las áreas protegidas.

³¹ Instrumento de Gestión es un documento que presenta las reglas de uso de los recursos naturales de un territorio. Varía de acuerdo con el área.

Se considera en situación de extrema pobreza a las familias que tengan ingresos mensuales inferiores a R\$ 85 (USD 26,64³²), de acuerdo con el párrafo único del Art. 2º del Decreto N° 8.694, del 29 de julio de 2016.

1.4. Público

Pueden ser beneficiarias del PBV las familias en situación de extrema pobreza que desarrollen actividades de conservación en las siguientes áreas:

Áreas Protegidas³³ Federales de Uso Sostenible: Florestas Nacionales (FLONAS); Reservas Extractivas de Productos No Maderables Federales (RESEX); y Reservas de Desarrollo Sostenible (RDS), bajo la responsabilidad del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio).

- Proyectos de Asentamiento³⁴ Ambientalmente Diferenciados establecidos por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que incluyen a: Proyectos de Asentamiento Forestal (PAF); Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDS); y Proyectos de Asentamientos Agroextractivistas (PAE).

³² Se consideró la cotización del dólar del 13/10/2016, cuando USD 1= R\$ 3,191.

³³ En Brasil, las áreas protegidas son denominadas como unidades de conservación (UC). Una de las estrategias de conservación del patrimonio natural brasileiro es la creación de unidades de conservación. Para atender este objetivo fue creado el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), establecido por la Ley N° 9.985/2000. Esta ley posibilita una visión de conjunto de las áreas naturales del país. Crea, además, los mecanismos que regulan la participación de la sociedad en la gestión de las UC. Las UC se dividen en 2 grupos: 1) Unidades de Conservación de Protección Integral (UCPI): áreas donde las reglas y normas son más estrictas, pues no es permitido el consumo y colecta de los recursos naturales, solo es permitido su uso indirecto, o sea, para recreación, turismo, investigación científica y educación ambiental. El grupo de UCPI está compuesto por las siguientes categorías: Estación Ecológica (ESEC); Reserva biológica (REBIO); Parque Nacional (PARNA); Monumento Natural (MONA); y Refugio de Vida Silvestre (REVIS). 2) Unidades de Conservación de Uso Sostenible (UCUS): Tienen como objetivo conciliar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de los recursos naturales (actividades de colecta y uso de los recursos naturales que aseguren los procesos ecológicos). Las categorías de este grupo son: Área de Relevante Interés Ecológico (ARIE); Floresta Nacional (FLONA); Reserva de Fauna (REFAU); Reserva de Desarrollo Sostenible (RDS); Reserva de Extracción de Recursos No Maderables (RESEX); Área de Protección Ambiental (APA); y Reserva Particular del Patrimonio Natural (RPPN). El PBV trabaja en las siguientes categorías: Florestas Nacionales (FLONA): áreas con cobertura forestal donde predominan especies nativas; el objetivo es el uso sostenible y diversificado de los recursos forestales y la investigación científica; en ellas es permitida la permanencia de poblaciones tradicionales. Reservas de Extracción de Recursos No Maderables Federales (RESEX): áreas naturales utilizadas por poblaciones tradicionales que realizan actividades de extracción de productos de origen vegetal y animal, agricultura de subsistencia y cría de animales de pequeño porte, asegurando el uso sostenible de los recursos naturales; en estas áreas es permitida la visita pública y la investigación científica. Reservas de Desarrollo Sostenible (RDS): áreas naturales donde viven poblaciones tradicionales que se basan en sistemas sostenibles de exploración de los recursos naturales; es permitida la visita pública, la investigación científica, y puede haber propiedades particulares en su interior. Fuente: MMA/MDS/MPOG/MDA. Programa de Apoio à Conservação Ambiental: Bolsa Verde, Erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente. Brasília, s/ fecha.

³⁴ Asentamiento Rural: conjunto de unidades agrícolas independientes entre sí, instaladas por el INCRA donde originalmente existía un inmueble rural que pertenecía a un único propietario. Cada una de esas unidades, llamadas parcelas, lotes o glebas, se entrega a una familia sin condiciones económicas para adquirir o mantener un inmueble rural por otras vías. (INCRA – www.incra.gov.br). Los Asentamientos Ambientalmente Diferenciados son de 3 tipos: Proyectos de Asentamiento Forestal (PAF), destinados al manejo sostenible de los recursos forestales en áreas con aptitud para la producción forestal familiar comunitaria sostenible; aplicable a la Región Norte (Disposición del INCRA N° 1.141/2003); Proyecto de Asentamiento Agroextractivista (PAE), destinado a poblaciones tradicionales para la exploración de riquezas extractivas de productos no maderables por medio de actividades económicamente viables, socialmente justas y ecológicamente sostenibles (Disposición del INCRA N° 627/1987); Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDS), de interés socioeconómico y ambiental destinado a las poblaciones que ya desarrollan o se disponen a desarrollar actividades de bajo impacto ambiental (Disposición INCRA N° 1.038/2002). Es pertinente aclarar que el término “disposición” usado en este documento en el marco jurídico brasileiro se denomina “portaria”: un instrumento por el cual los ministros u otras autoridades de alto nivel emiten instrucciones relativas, por ejemplo, a la organización y funcionamiento de los servicios y la aplicación de textos legales, entre otros aspectos (Bittencourt y Clementino, s/fecha).

- Territorios ocupados por pueblos y comunidades tradicionales: ribereños³⁵ bajo la gestión de la Secretaria del Patrimonio de la Unión del Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (SPU/MPDG), y otras áreas rurales indicadas por el Comité Gestor del PBV y definidas por el MMA.

Según el Decreto N° 7.572, se entiende por familia la unidad nuclear compuesta por uno o más individuos, eventualmente ampliada por otros individuos residentes en el mismo hogar que contribuyen a los ingresos de la unidad familiar, o tengan sus gastos atendidos por esa unidad familiar.

Son priorizadas áreas que cuentan con instrumentos de gestión o regularización reconocidos por los órganos de gobierno de las áreas en cuestión.

1.5. Criterios de ingreso y exclusión del programa

Para poder participar en el PBV, la familia debe reunir las siguientes condiciones:

- Encontrarse en situación de extrema pobreza;
- Estar inscripta en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico); y
- Desarrollar actividades de conservación en las áreas previstas en el Art. 5° (Ley N° 12.512/2012).

El programa prioriza a las familias que son beneficiarias del Programa Bolsa Familia (PBF), establecido por la Ley N° 10.836, del 9 de enero de 2004. La salida del beneficiario del PBF no implica su exclusión del PBV.

Para recibir los recursos del PBV, la familia beneficiaria deberá también:

- Estar inscripta en el Registro del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), como familia que realiza actividades de conservación ambiental; y
- Adherir al PBV mediante un Término de Adhesión firmado por el responsable de la familia beneficiaria, en el que se especifican las actividades de conservación que serán desarrolladas.
- La Ley establece en su Art. 18° que la transferencia de recursos del PBV cesará cuando:
- No sean atendidas las condiciones definidas en la Medida Provisoria N° 535, de 2011, y en el Decreto N° 7.572;
- La familia beneficiaria esté acreditada en otros programas o acciones federales de incentivo a la conservación ambiental; y
- Las actividades de conservación ambiental prevista en el Término de Adhesión no sean cumplidas por la familia beneficiaria.
- La metodología de cálculo del incumplimiento de las actividades de conservación en áreas colectivas es definida por el Comité Gestor del PBV.

La Resolución N° 1, del 25 de febrero de 2014, establece los procedimientos para la inclusión de áreas e ingreso de familias al PBV.

³⁵ Ribereño es la persona cuyo modo de vida, trabajo, transporte, sustento, vivienda, lazos sociales y culturales está cotidianamente en interacción con el río (IPEA, 2015).

1.6. Formas de ejecución

De acuerdo con las definiciones del Comité Gestor del PBV, el flujo operacional del programa incluye los siguientes pasos:

Cuadro II-1 Flujo operacional del Programa Bolsa Verde (PBV)

Actividad	Responsable
1. Indicación al Comité Gestor de las áreas que deben incluirse en el programa	Órganos responsables der la gestión de las áreas incluidas en el programa (INCRA, ICMBio y SPU)
2. Realización del diagnóstico ambiental inicial (To) de las áreas indicadas	Ministerio de Medio Ambiente (MMA)
3. Validación y confirmación de las áreas aptas	Comité Gestor
4. Proporcionar al MMA la base de datos oficial de las familias.	INCRA, ICMBio, SPU.
5. Identificación del perfil de ingresos de las familias mediante el cruzamiento de la base de datos de las familias con el Registro Único (CadÚnico)	Ministerio del Desarrollo Social y Agrario (MDSA)
6. Selección de familias con perfil e inserción en el registro del Programa Bolsa Verde (PBV)	Ministerio del Medio Ambiente (MMA)
7. Firma del Término de Adhesión, con las actividades de conservación que la familia se compromete a realizar.	Gestores locales del INCRA, ICMBio y SPU
8. Envío al MMA de los Términos de Adhesión firmados	INCRA, ICMBio, SPU
9. Análisis de conformidad del cumplimiento de los Términos de Adhesión	INCRA, ICMBio y SPU
10. Indicación mensual de la lista de beneficiarios para el agente financiero (Caja Económica Federal, CEF)	Ministerio del Medio Ambiente (MMA)
11. Inserción mensual de las familias en la nómina de pagos del programa	Caja Económica Federal (CEF)
12. Transferencia mensual del valor correspondiente a la nómina de pagos del programa	Ministerio del Medio Ambiente (MMA)
13. Pago del beneficio para retirar dentro de un plazo de 270 días. Después de ese periodo, el beneficiario pierde el derecho	Caja Económica Federal (CEF)
14. Monitoreo anual de la cobertura vegetal de las áreas del programa (T1, diagnóstico ambiental 1; T2, diagnóstico ambiental 2)	Ministerio del Medio Ambiente (MMA)

Fuente: Adaptado por la autora de CABRAL, Paulo G. F., et al., 2014

Como se verá en el punto 2.7, aunque el MMA es el responsable de la coordinación del PBV, la gestión del programa se realiza mediante un arreglo institucional complejo que involucra a varias instituciones.

Los gestores locales del programa son designados por el MMA, a partir de una indicación de los órganos responsables de las áreas del programa. Sus atribuciones son las siguientes, sin perjuicio de otras que sean estipuladas por el Comité Gestor del PBV:

- Implementar la adhesión al PBV de las familias definidas por el MMA; y
- Capacitar a las familias beneficiarias y suministrarles material educativo sobre prácticas adecuadas para la conservación de los recursos naturales.

1.7. Instituciones involucradas, planificación y gestión

La gestión del PBV está a cargo de un grupo interministerial de alcance nacional que conforma el Comité Gestor. Constituye la instancia de decisión del programa y tiene las siguientes atribuciones:

- Aprobar la planificación del PBV, compatibilizando el número de familias beneficiarias con los recursos disponibles;
- Indicar áreas prioritarias para la implementación del PBV;
- Indicar criterios de procedimiento para: a) la selección e inclusión de las familias beneficiarias, de acuerdo con las características poblacionales y regionales, y conforme a la disponibilidad presupuestaria y financiera; b) el monitoreo y evaluación del PBV y de las acciones de conservación de los recursos naturales realizadas por las familias contempladas; y c) renovar la adhesión de las familias.
- Articular las acciones de los órganos del Gobierno Federal involucrados en el programa; y
- Aprobar su régimen interno.

Las resoluciones del Comité Gestor del PBV son sometidas a la aprobación final del Ministerio de Medio Ambiente y publicadas en el Diario Oficial de la Unión.

El Comité Gestor del PBV está compuesto por representantes titulares y suplentes designados por los siguientes órganos públicos:

- Ministerio del Medio Ambiente (MMA), que lo preside;
- Casa Civil de la Presidencia de la República (CC/PR);
- Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA);
- Secretaria Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAFDA);
- Ministerio de Hacienda (MH); y
- Ministerio de Planeamiento, Desarrollo y Gestión (MPDG).

También participan representantes de órganos federales a cargo de la gestión de las áreas incluidas en el programa, como el ICMBio, INCRA y SPU.

La Disposición MMA N° 392, del 30 de octubre de 2014, se refiere al régimen interno del PBV.

El Comité Gestor es la instancia principal de articulación de las acciones del programa. A continuación, se mencionan algunas funciones desempeñadas por las instituciones que conforman el Comité (Cabral, 2014):

- El MDS identifica a las familias que reúnen los requisitos sociales del programa a partir de los registros suministrados por los órganos responsables de las áreas del programa. Además, junto a los municipios articula la inclusión de las familias en situación de extrema pobreza que no constan en sus bases de datos;
- La Secretaria Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAFDA) y el ICMBio captan los datos georeferenciados de los proyectos de asentamiento de la Reforma Agraria y los colocan a disposición del MMA y de las unidades de conservación.
- ICMBio, INCRA y SPU³⁶, responsables de la gestión de las áreas del programa, además de conectar los niveles federal y local, se encargan de entregar las listas actualizadas de familias beneficiarias y secundar a los gestores locales que darán apoyo a la implementación del programa.
- Los gestores locales del programa, vinculados al ICMBio, INCRA y a la SPU, son los responsables de recoger las firmas de las familias que suscriben los Términos de Adhesión al Programa y enviarlos al MMA. Además, deben entregar información sobre el PBV a los beneficiarios, participar en el monitoreo ambiental y auxiliar a los municipios en la identificación de las familias en condición de extrema pobreza para su inclusión en el CadÚnico.
- La Caja Económica Federal (CEF), como agente financiero operador del programa, se encarga de organizar y apoyar la logística del pago del beneficio, entre otras tareas.
- El gobierno municipal tiene la función de localizar, identificar y registrar a las familias en condición de extrema pobreza y mantener actualizados sus datos.

Además de las instituciones citadas, el MMA puede asociarse con universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales para la realización de actividades como, por ejemplo, estudios, diagnósticos, monitoreo, evaluaciones y capacitaciones.

³⁶ Los órganos responsables de la gestión de las áreas del programa (INCRA, ICMBio y SPU) poseen su sede en Brasilia/DF, de donde coordinan la elaboración y ejecución de políticas en los territorios. La ejecución de las políticas es realizada por una estructura descentralizada, mediante coordinaciones o superintendencias regionales y locales. En esas coordinaciones locales operan los gestores locales del programa.

1.8. Presupuesto

Desde su creación en 2011, fueron destinados al Programa R\$ 350 513 797,27 (USD 109 844 499,30) para el pago de beneficios, la realización de actividades de capacitación y monitoreo por muestreo de la cobertura vegetal y otras actividades. En el siguiente cuadro se puede apreciar dicha evolución en el tiempo:

Cuadro II-2 Evolución de los recursos destinados al PBV y del número de familias en el periodo 2001-2016

Año	Presupuesto ejecutado (en R\$)	Nº de familias
2011	2 764 804,00	9 168
2012	34 324 596,81	34 400
2013	58 666 051,29	51 072
2014	85 401 520,17	71 398
2015	95 530 340,00	74 522
2016	73 826 485,00	53 121
Total (R\$)	350 513 797,27	-
Total (USD)	109 844 499,30	-

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2016

Como se puede observar en el Gráfico II-1, la ejecución del programa fue menor a lo previsto. Esto se debió principalmente a las dificultades de catastro e ingreso de las familias, en especial de las que viven en regiones aisladas y también porque no siempre los recursos estuvieron disponibles en su totalidad.

Gráfico II-1 Inversiones anuales del PBV 2011-16 (en R\$)



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2016

1.9. Monitoreo

El monitoreo es un componente establecido por el Artículo 3º de la Ley N° 12 512/2012 y regulado por los artículos 10 y 19 del Decreto N° 7 572/2011. El acompañamiento de las actividades y resultados del PBV contempla la información contenida en el registro del MMA y la implementación de las acciones previstas en los Términos de Adhesión relativas a las familias beneficiarias, áreas y actividades de conservación ambiental, debiendo ser realizado mediante lo siguiente:

- Monitoreo de la cobertura vegetal de las áreas del programa, con frecuencia mínima anual, por medio de informe emitido por un órgano competente;
- Fiscalización, a través del análisis de datos e informes disponibles en el sistema de monitoreo del PBV o verificación in situ, usando criterios de muestreo; y
- Demás criterios y procedimientos de monitoreo y evaluación establecidos por el Comité Gestor del PBV.

1.9.1. Diagnóstico y monitoreo de la cobertura vegetal

Además de la legislación del PBV, la Resolución del Comité Gestor N° 3, del 25 de febrero de 2015, incluye criterios y procedimientos para el diagnóstico y monitoreo de la cobertura vegetal de las áreas del programa, entre los cuales se destacan los siguientes aspectos operacionales:

- Diagnóstico y monitoreo basado en análisis de imágenes de sensores remotos (imágenes preferentemente del año anterior al de ejecución del diagnóstico).
- Inclusión de áreas en el PBV a partir del diagnóstico ambiental inicial del área.
- Para fines del registro se definen las siguientes siglas: To: Diagnóstico ambiental inicial realizado para evaluar la aceptación ambiental de las áreas indicadas para el ingreso al programa. Las áreas serán consideradas aceptables ambientalmente, si presentan, como mínimo, los siguientes porcentajes de cobertura vegetal: 80% en el bioma Amazonia, 35% en el bioma Cerrado dentro de la Amazonia Legal y 20% en los biomas fuera de la Amazonia Legal. T1: Diagnóstico ambiental anual 1. T2: Diagnóstico ambiental anual 2; y así sucesivamente.
- Mapeo de áreas consideradas antropizadas mediante proceso de interpretación de imágenes, entre ellas: áreas de cultivos, áreas deforestadas, áreas con suelo expuesto que no sean consideradas naturales, construcciones y edificaciones, y otras áreas no configuradas de vegetación natural de la región.
- Cobertura vegetal calculada restando el área antropizada al área total.
- Informe del diagnóstico ambiental inicial, compuesto por archivos digitales que incluyen mapa, nota técnica y demás datos.
- Diagnóstico ambiental anual, que mide el incremento de áreas antropizadas en comparación con el anterior, lo que permite monitorear y comparar la cobertura vegetal de las áreas objeto del programa.
- Incremento de las áreas antropizadas se suma al identificado en el diagnóstico anterior, para la re-evaluación del cumplimiento ambiental.

1.9.2. Monitoreo por muestreo

El principal objetivo del monitoreo por muestreo es verificar la implementación del PBV y evaluar si ha contribuido a la conservación ambiental y a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios. Utiliza como guía el “Manual de implementación del monitoreo por muestreo del Programa Bolsa Verde”.

El análisis considera cinco dimensiones: 1) estructura de edad, frecuencia escolar y migración; 2) trabajo e ingresos; 3) infraestructura de producción y organización social; 4) conservación ambiental; y 5) opinión sobre el impacto del PBV.

Cada una de estas cinco dimensiones es analizada en tres niveles: muestreo nacional; muestreo por bioma que posee familias beneficiarias (Amazonia, Catinga, Cerrado, Mata Atlántica y Costa Marina) y muestreo por órgano gestor (ICMbio, INCRA, SPU).

La base de datos permite acceder a información por región, estado de la federación y municipio, y el cruce con otras bases de datos.

Los análisis son hechos para dos grupos: los beneficiarios y los no beneficiarios del programa.

1.9.3. Control social

El control social puede ser hecho por cualquier persona a través del acceso a toda la información del programa, como por ejemplo, las áreas incluidas y la lista de beneficiarios (con los respectivos números de Inscripción Social, NIS³⁷), disponible en medio electrónico de acceso público. Para esto, el programa mantiene un espacio en el sitio oficial del Ministerio del Medio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde>).

Otros mecanismos de participación y control social pueden ser definidos por el Comité Gestor del programa.

1.10. Cobertura

El PBV se inició en 2011 en la Región Norte, donde se concentraba la mayor parte del público prioritario. Actualmente está presente en todas las regiones del país³⁸ y en 22 Estados, con 53 121 familias beneficiarias. El siguiente cuadro presenta la distribución de las familias beneficiarias por región.

Cuadro II-3 Distribución regional de las familias del PBV (2016)

Región	N° de Familias	%
Norte	42 317	79,66
Nordeste	8 562	16,12
Centro-Oeste	579	1,09
Sudeste	1 335	2,51
Sur	327	0,62
TOTAL	53 120	100

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2016

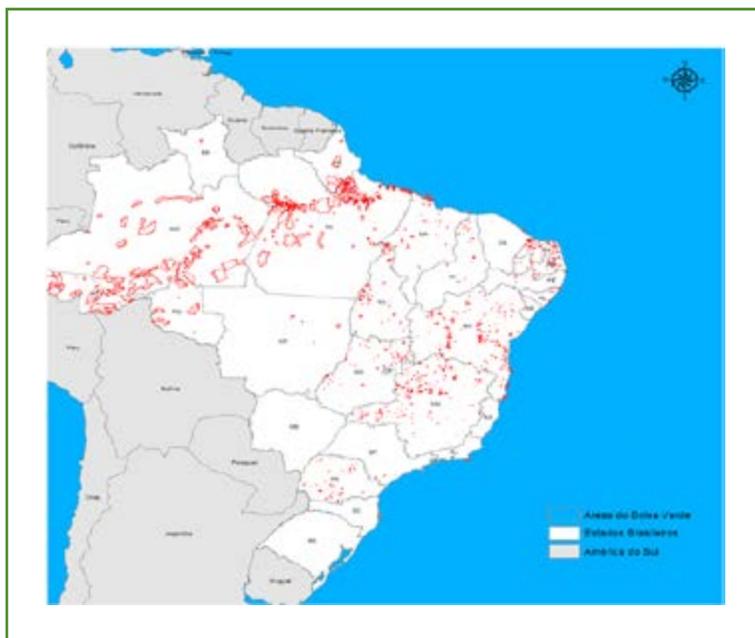
³⁷ NIS (Número de Identificación Social) es un número de registro asignado por la Caja Económica Federal a las personas que serán beneficiadas por algún proyecto social y que todavía no poseen registro en el PIS (Programa de Integración Social).

³⁸ Brasil posee cinco regiones: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur, 26 Estados y el Distrito Federal (donde se localiza la capital).

Como se puede advertir, la Región Norte concentra el 79,66% de los beneficiarios, seguida por la Región Nordeste con 16,12%.

- Al analizar el perfil de los beneficiarios, se obtiene la siguiente distribución:
- 54% son de proyectos de asentamiento;
- 37% de unidades de conservación; y
- 9% de territorios ribereños

Figura II-1 Mapa de distribución geográfica de las áreas del PBV (2016)



Fuente: Universidad Federal de Lavras, 2016

2. EL PROGRAMA Y SU ARTICULACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

El II Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016-19 (II PLANSAN), tal como ya se mencionó, tiene como objetivo combatir la inseguridad alimentaria y nutricional y promover la inclusión productiva rural de grupos poblacionales específicos, con énfasis en pueblos y comunidades tradicionales vulnerables.

El PBV está incluido en las acciones del II PLANSAN, con metas al 2019, las que contemplan un incremento de las familias integradas en el programa, llegando a 90 mil; la ampliación del acceso a los mercados mediante capacitación y divulgación de los productos; y la inclusión de nuevos productos en la Política de Garantía de Precios Mínimos para los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPMBio)³⁹. Además, se contempla que los beneficiarios puedan ser favorecidos por otras acciones, como crédito rural, asistencia técnica y extensión rural (ATER) y programas de acceso al agua, entre otras.

Los beneficiarios del PBV, al ser seleccionados entre los beneficiarios del Programa Bolsa Familia (PBF), implica que deben cumplir con una serie de requisitos, como la obligatoriedad de mantener a los hijos en la escuela y realizar los controles médicos periódicos. Esto ha permitido alcanzar logros importantes, como una reducción de los índices de desnutrición y mortalidad infantil, y aumento del peso y altura media de los niños. Al igual que en el PBF, alrededor del 91% de los beneficiarios del PBV son mujeres con una edad promedio de 40 años.

El acceso a un ingreso mínimo o a un Piso de Protección Social (OIT) proporcionado por el PBF, ya coloca a los beneficiarios del PBV en una mejor situación de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), pues la ausencia de ingresos es un factor fundamental que limita el acceso a los alimentos.

El PBV contribuye no solo al derecho humano a una alimentación adecuada y a la SAN, sino también a preservar los activos ambientales y a mejorar las condiciones de vida de la población que vive dentro y fuera de las áreas de actuación.

Debido al corto tiempo que el programa lleva en ejecución, sumado a su complejidad, a la fecha no ha sido posible realizar un análisis de impacto. La situación de la producción, comercialización y bienestar de las familias tiene como base datos del MMA de 2015, cuando el programa tenía un universo de 71 759 familias. Según tales datos y los recogidos por el MDSA, se advierte una auspiciosa mejoría desde el punto de vista socioeconómico y ambiental.

³⁹ La Política de Garantía de Precios Mínimos para los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPMBio) creada en 2009, es un instrumento de apoyo a la comercialización de la política agrícola brasilera que además de auxiliar la conservación de los recursos naturales, posibilita el desarrollo social y económico justo, permitiendo la sostenibilidad de precios de productos de la biodiversidad brasileña y garantizando un ingreso a los agricultores.

2.1. Producción y comercialización

El 95% de los beneficiarios del programa comparte el trabajo propio de las actividades productivas de la agricultura familiar, agrosilvicultura, cría de animales y extracción de productos no maderables, con alrededor de la mitad de los miembros de su familia. El área de producción tiene un promedio de 1,4 ha (en algunos casos es el río o el mangle) y queda distante aproximadamente unos 3 km del domicilio.

Por lo general, la actividad productiva se limita a 6 meses del año aproximadamente, debido a los periodos de zafra y entre zafra y a factores climáticos, como sequías e inundaciones, que afectan la producción, la seguridad alimentaria y los ingresos de las familias.

Los principales productos son yuca, harina de yuca, pescado y açai⁴⁰.

En torno al 60% de los beneficiarios no practica las quemadas agrícolas en su propiedad. Las principales herramientas son de tipo manual, como azada, red de pesca, facón y *peconha*⁴¹. El 47% de los beneficiarios ha incorporado la utilización de nuevas técnicas y equipamientos al participar en el programa.

Los beneficiarios comercializan en promedio el 50% de la producción obtenida, 46% lo hace a través de intermediarios y 33,9% directamente con el consumidor. Los precios de venta de los productos (R\$/kg), por lo general son bajos comparados con los mercados urbanos.

El 86% de los beneficiarios está asociado a algún tipo de organización social: asociaciones comunitarias, colonias de pescadores, cooperativas y sindicatos, entre otras, de apoyo a la producción y comercialización y de defensa de los intereses de la comunidad.

Según los beneficiarios, la asistencia técnica y extensión rural (ATER), fundamental como apoyo al desarrollo socioeconómico de las familias, presenta carencias. Ante ello, está siendo proporcionada por el programa, el cual contrató servicios ATER para 26 mil familias.

⁴⁰ Açai: palmera que produce un fruto de color púrpura, muy utilizado en la elaboración de alimentos y bebidas, e importante en la dieta de las familias de la Región Norte de Brasil. Es una especie monocotiledónea nativa de las tierras bajas de la región amazónica. Está presente en Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Trinidad Tobago y Venezuela.

⁴¹ Peconha: utensilio rudimentario amazónico, similar a un cinto, utilizado para escalar árboles, ampliamente utilizado para la colecta de productos vegetales como açai. Es comúnmente fabricado a partir de fibras de la palmera ubuçu (fibra tururi) o del árbol riperia o matamatá.

2.2. Bienestar de las familias

El bienestar de las familias incluye aspectos de educación, salud, ingresos y acceso a servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, saneamiento, etc.). Al respecto, la realidad de las áreas del programa es diversa. A continuación, se describen algunos elementos generales.

2.2.1. Caracterización del público beneficiario

Las familias están compuestas por 5 a 6 personas (48% mujeres y 52% hombres), principalmente por adultos (de 18 a 64 años: 49%), niños de 6 a 14 años (29%) y adolescentes (de 15 a 17 años: 10%). Las familias han mantenido en promedio el tamaño (número de miembros) que tenían al empezar a recibir el pago del beneficio, con un 3% de entrada por nacimiento o por inmigración y 5% de salida por muerte o emigración.

Para recibir el beneficio, las familias viajan en promedio 10 km en transporte colectivo fluvial o terrestre, tardan alrededor de 2 horas en llegar a los lugares de pago y gastan en servicios de locomoción R\$ 20 (USD 6,26), en promedio.

2.2.2. Educación

Todas las áreas del programa cuentan con escuelas de enseñanza primaria⁴². Los beneficiarios del PBV, al ser parte del PBF, tienen la obligación de que sus hijos concurran a la escuela. Al respecto, el Ministerio de Educación realiza un control para verificar que se cumpla.

El número de niños y adolescentes (de 6 a 17 años) de familias beneficiarias del PBV que asisten a la escuela es proporcionalmente mayor al de niños y adolescentes de familias no beneficiarias. En el caso de las familias beneficiarias del programa, el 64% de los niños de 4 a 5 años, el 97% de los niños y adolescentes de 6 a 14 años y el 90% de los adolescentes de 15 a 17 años, se encuentran matriculados en algún centro educativo. En contraste, los padres y abuelos tienen baja escolaridad. Del total de beneficiarios, solamente, el 20% de las personas mayores de 18 años completó la enseñanza primaria, el 15% la enseñanza secundaria y solo el 2% la superior.

Con respecto a la educación informal, los datos disponibles indican que la mayor parte de las familias (84%) no ha participado en actividades de capacitación en el último año.

2.2.3. Ingresos

Según el MMA (2016), en la composición de los ingresos de las familias los beneficios del PBV representan el 14%, los del PBV y el PBF juntos equivalen aproximadamente al 41%, otras fuentes 34% y los ingresos derivados de la actividad productiva 25%.

⁴² En Brasil, la enseñanza primaria tiene una duración de 8 años, para niños/adolescentes entre los 7 a 14 años de edad.

En 2015, una simulación del monitoreo por muestreo calculó que, sin el beneficio del programa, el 33,1% de las familias estarían en situación de extrema pobreza (ingreso per cápita menor a R\$ 77,00). En cambio, si reciben el beneficio del PBV, el número de familias en situación de extrema pobreza se reduce al 18,6%. Otro dato interesante: el 54% de las familias gasta el beneficio principalmente en alimentación y en los procesos productivos.

2.2.4. Salud

En las áreas del programa, el sistema de atención de salud se limita muchas veces a las visitas, que sin regularidad, que realizan los agentes comunitarios de salud a las familias. Para procedimientos más complejos, como consultas médicas y exámenes, es necesario que las personas se trasladen al centro urbano más próximo, lo que supone un gasto que la mayoría de las veces las familias en situación de pobreza y extrema pobreza no están en condiciones de realizar. El problema se agudiza para la población que vive en áreas aisladas y muy distantes de los centros urbanos.

2.2.5. Acceso a servicios públicos esenciales

Las familias de muchas áreas del programa no tienen acceso a los servicios básicos, especialmente en la Región Norte. Pese a que este aspecto no forma parte de los objetivos del programa, hasta 2015 hubo acciones coordinadas por la Presidencia de la República en las que participaron los ministerios de Medio Ambiente, Minas y Energía, Educación, Salud, Desarrollo Social y Combate al Hambre, Desarrollo Agrario y Ciudades, con el fin de buscar soluciones al bajo acceso de los beneficiarios del PBV y otros grupos a los servicios básicos, como electricidad, agua potable, vivienda, comunicaciones, educación, salud y capacitación profesional.

Según los propios beneficiarios del programa, el acceso a la energía eléctrica mejoró, pero sigue siendo un desafío en las áreas más aisladas de la Región Norte. Ocurre lo mismo con el acceso al agua potable, pues algunas comunidades no disponen todavía de este servicio. La captación directa del río es la forma más utilizada para obtener agua destinada al consumo de los hogares, seguida del suministro vía red general de agua, pozo individual o colectivo, sistema de abastecimiento comunitario, camión cisterna y otras fuentes. El tema fue abordado por el Plan Brasil Sin Miseria (BSM), al crear un programa para la Región Norte llamado “Sanear Amazonia”, destinado a promover el acceso al agua para consumo humano en comunidades rurales aisladas de la Amazonia, mediante la utilización de tecnologías sociales, como los Sistemas de Acceso al Agua Pluvial Multiuso Comunitario y los Sistema de Acceso al Agua Pluvial Multiuso Autónomo.

En cuanto al saneamiento básico, la mayoría de las familias de las áreas del programa utiliza fosas rudimentarias. Los residuos son enterrados o quemados en la propiedad, lo que puede causar contaminación del suelo y del agua.

3. EL IMPACTO DEL PROGRAMA EN TÉRMINOS AMBIENTALES Y DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Como ya se mencionó, todavía no hay una evaluación del impacto del PBV. Sin embargo, el MMA ha recogido información que permite adelantar algunas estimaciones sobre los impactos ambientales y socioeconómicos del programa.

3.1. Impactos ambientales

Un paso importante en esta materia es la realización del monitoreo anual de la cobertura vegetal. Actualmente abarca 29 777 584,02 de hectáreas (3,5% del territorio nacional), correspondiente a las 918 áreas en que el PBV se encuentra en ejecución. El cuadro II-3 presenta información al respecto.

Cuadro II-4 Tipo, cantidad de áreas monitoreadas y superficie (ha)

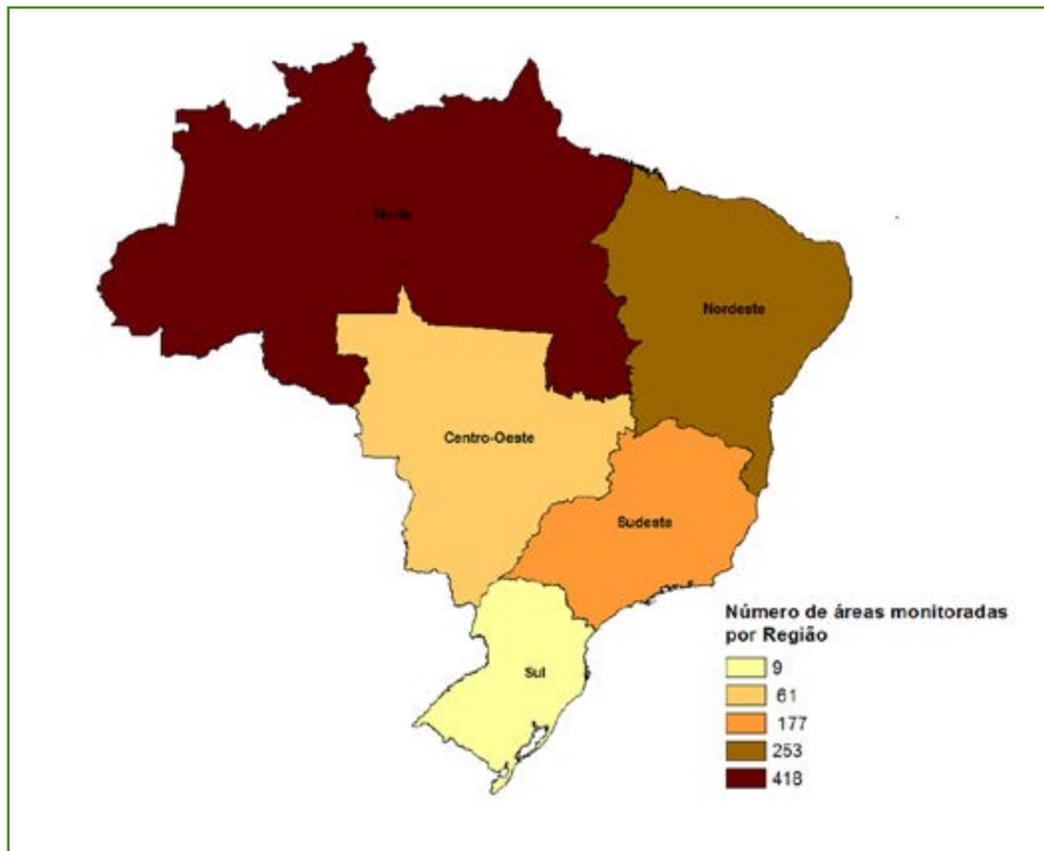
Tipo de área	Cantidad	Superficie monitoreada (ha)
Unidad de Conservación	69	18 385 088, 33
Proyecto de Asentamiento	849	11 392 495, 69
Total	918	29 777 584,02

Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2016

El monitoreo de cobertura vegetal no contempla a la población ribereña, localizada en 67 municipios, debido a que vive en el borde de ríos federales y no posee áreas.

El siguiente mapa muestra la distribución de áreas monitoreadas por región del país.

Figura II-2 Mapa de distribución de las áreas monitoreadas por región (2016)



Fuente: Universidad Federal de Lavras, 2016

El análisis de los datos del periodo 2012-15 reveló que en las áreas del programa hubo solamente un 0,77% de supresión de la vegetación (MMA, 2016).

Otros análisis revelan elementos cualitativos interesantes sobre la comprensión y percepción de los beneficiarios acerca de la conservación y la condicionalidad ambiental del programa, algunos de los cuales se destacan a continuación:

- El 70% de los beneficiarios del PBV presenta un grado de entendimiento alto del concepto de conservación ambiental. El 27% entendimiento medio;
- El 72% de los beneficiarios considera que el beneficio recibido tiene un impacto alto y muy alto en la mejora de la conservación ambiental en el área en que viven;
- El 36% señala que sus actividades contribuyen considerablemente a la conservación del medio ambiente en su área; el 43% señala que su contribución es media;
- La mayor parte de los beneficiarios manifiesta que se debe preservar el bosque y controlar el fuego; y que no se debe deforestar, acabar con los animales, tirar basura al mar, capturar mariscos pequeños, pescar cangrejo “en la andada”⁴³ ni pescar en el periodo de veda⁴⁴;

⁴³ La expresión “cangrejo en la andada” se refiere al periodo de reproducción de la especie.

⁴⁴ El periodo de veda es el de reproducción de los peces, cuando por ley la pesca está prohibida.

- Hay una disposición favorable a la convivencia respetuosa con el bioma y un sentimiento de pertenencia e identidad con el territorio donde se vive;
- Los ingresos obtenidos del PBV mejora la SAN y el acceso a bienes de primera necesidad, lo que disminuye la necesidad de actividades y prácticas depredadoras.

A pesar de estos buenos resultados, hay consenso entre los gestores públicos de las áreas del PBV acerca de que el programa debe mejorar e intensificar la promoción de la conservación ambiental dirigida a los beneficiarios y su entorno.

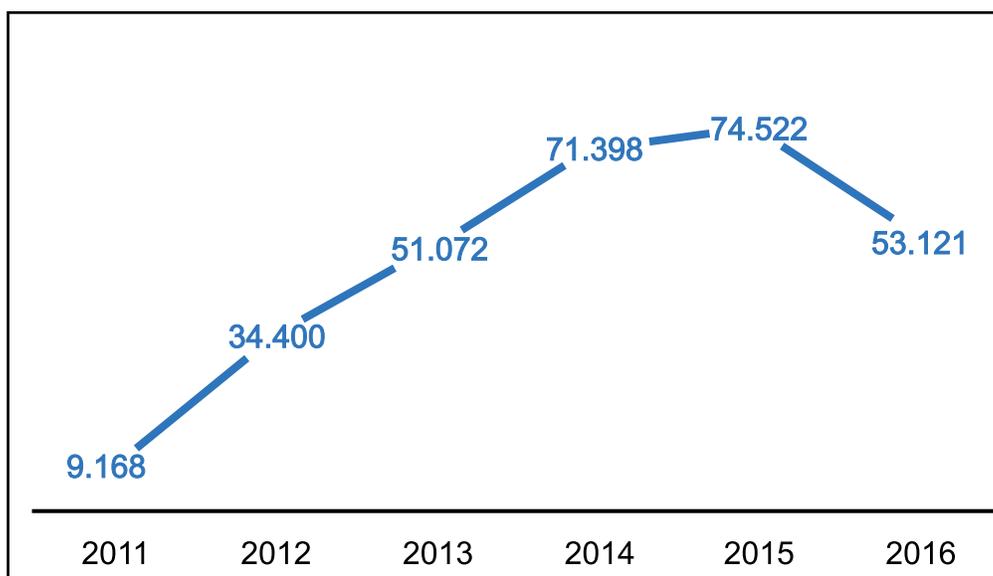
3.2. Impactos socioeconómicos

En 2015, el programa benefició a 74 522 familias; en 2016, a 53 121.

La disminución del número de familias se debe a que periódicamente se realiza la reinscripción y, si éstas han aumentado sus ingresos, son excluidas del programa.

Según el MMA (2016), la percepción de los beneficiarios es la siguiente: 79% considera que el beneficio recibido causó un impacto alto y muy alto en su poder adquisitivo; 76% estima alta y muy alta la mejora de sus condiciones de vida; y 60% califica de alto y muy alto el incremento productivo. Esta percepción se debe a que los ingresos que obtenían las familias provenían de actividades estacionales, con rendimientos irregulares. Actualmente, en cambio, los programas de transferencia de ingresos complementan los obtenidos con la producción.

Gráfico II-2 Evolución del ingreso de las familias (2011-2016)



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente, 2016

El gráfico anterior muestra un incremento sostenido de las familias que ingresaron al programa, entre los años 2011 al 15.

4. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

La implementación de una política con las características del PBV, en un país de dimensiones continentales y con gran diversidad socioambiental como el Brasil, implica muchos desafíos y problemas que se deben superar. De la experiencia desarrollada se desprenden diversos y valiosos aprendizajes para los gestores de las políticas sociales, económicas y ambientales en relación al trabajo con personas en situación de pobreza y extrema pobreza, especialmente de las áreas rurales.

Los resultados obtenidos y la solución de los problemas encontrados son el fruto de varios factores, entre los cuales se destaca el carácter intersectorial del programa, sin el cual muchos de los logros alcanzados no hubiesen sido posibles.

4.1. Factores que contribuyeron a los resultados del PBV

4.1.1. Ambiente político

El PBV, por ser una iniciativa del BSM, significó que tuviera de parte del Gobierno la debida prioridad en el marco de los esfuerzos por erradicar la extrema pobreza. La integración y articulación de políticas, programas y acciones públicas contribuyó, además, para que el PBV pudiese resolver obstáculos con agilidad y tuviese una disponibilidad garantizada de recursos financieros. De hecho, el programa está incluido entre las acciones gubernamentales que no pueden sufrir recortes presupuestarios.

4.1.2. Registro Único (CadÚnico)

En materia de información, el BSM y sus programas utilizan como base el CadÚnico, un importante instrumento de recolección y gestión de datos sobre las condiciones sociales y económicas de las familias brasileñas de bajos ingresos, adaptado para grupos específicos a partir de 2010.

En un contexto de carencia de información sobre las poblaciones rurales prioritarias, el CadÚnico fue esencial para la elaboración e implementación del PBV.

4.1.3. Arreglo institucional

El arreglo institucional del programa demostró ser el adecuado para abordar la complejidad de la agenda prevista, al incluir diversos organismos gubernamentales con diferentes competencias. Ello favoreció la articulación institucional en los ámbitos de las políticas sociales, agrarias, ambientales y de gestión de tierras. Otro aspecto clave para la obtención de resultados positivos ha sido el compromiso de los organismos involucrados con los objetivos del programa.

Sin embargo, según Coutinho (2014), el arreglo institucional en el que intervienen instancias tan diversas, con diferentes formas de organización y que actúan en diferentes áreas, también causó contratiempos que resultaron en atrasos. A pesar de ello, el autor concluye que el arreglo institucional fue exitoso.

4.1.4. Capilaridad de los órganos en el país

La capilaridad de la acción del INCRA, SPU/MPDG y ICMBio/MMA y el conocimiento empírico de sus equipos técnicos locales sobre la realidad de las familias en las áreas del programa, constituyen otro factor que coadyuvó a suplir las carencias de información y comunicación y al logro de los resultados.

La Caja Económica Federal (CEF), en su rol de agente financiero, le permitió al programa llegar a las localidades más remotas del país. La CEF ya tenía experiencia con programas importantes de transferencia de ingresos, como el PBF, por esta razón su involucramiento fue contemplado desde un inicio.

4.2. Dificultades encontradas y mecanismo de solución

Carencias de información de los potenciales beneficiarios y dificultades geográficas marcaron los principales desafíos para implementar el programa.

4.2.1. Insuficiencia de datos sobre las familias

Una de las principales dificultades para elaborar e implementar políticas dirigidas a los beneficiarios del PBV se refiere a la ausencia de datos sobre su situación social y económica.

En el PBV, los datos proporcionados por el CadÚnico, especialmente a través de la iniciativa de registro de los grupos poblacionales tradicionales y específicos (GPTE), han sido determinantes para los esfuerzos dirigidos a identificar y seleccionar a las familias beneficiarias en las áreas del programa. En la etapa inicial, los organismos responsables de la gestión enfrentaban la dificultad de mantener actualizado el registro de familias en las áreas del programa contempladas por el PBV.

Ante ello, se buscaron las siguientes soluciones para resolver las carencias existentes:

- El ICMBio inició, en 2014, con apoyo financiero del MMA, una operación de actualización catastral de las Unidades de Conservación de Uso Sostenible, incluyendo los perfiles de las familias beneficiarias de las unidades. Un proceso laborioso, pero de gran importancia para subsidiar políticas públicas dirigidas a este público.
- Otra iniciativa fue la creación de un banco de datos del PBV (SisVerde), el que permite al público en general y a los gestores locales realizar consultas a través del link del PBV, en el sitio electrónico del MMA.

4.2.2. Familias fuera del CadÚnico

Uno de los desafíos del PBV fue la inclusión de familias en situación de extrema pobreza que no aparecían registradas en el CadÚnico. Para resolver esta dificultad, se implementó la Búsqueda Activa, que permitió el registro de las familias en el CadÚnico y, por lo tanto, que estas pudieran acceder a los instrumentos de política pública. La Búsqueda Activa consistió en enviar un grupo de funcionarios públicos de los organismos que componen el Comité Gestor del programa a las áreas que podían ser contempladas por el programa a, con la finalidad de identificar y registrar a las familias en condición de extrema pobreza y además, realizar seminarios de movilización y sensibilización con participación de las alcaldías.

El déficit de familias en el CadÚnico se debía fundamentalmente a las grandes distancias que separan las sedes de los municipios de los lugares donde viven las familias, lo que se traducía en dificultades logísticas para las alcaldías, que no llegaban a los lugares apartados a realizar el registro, y para las propias familias, que se encontraban muy limitadas para trasladarse a las sedes municipales con la documentación requerida.

De esta manera había una “doble invisibilidad⁴⁵” de las familias: por su condición de pobreza y por vivir distante de los centros urbanos. Una importante contribución inicial del PBV fue justamente dar visibilidad a esas familias y posibilitar que tuvieran acceso a las políticas públicas.

4.2.3. Recolección de firmas de los términos de adhesión

La actividad de recolecta de firmas para los términos de adhesión también presentó dificultades de campo a nivel de la gestión local. Diversas modalidades de recolecta de firmas fueron diseñadas e implementadas, como el envío del Término de Adhesión por correo con retorno gratuito al MMA, la realización de visitas/trabajos colectivos, y la contratación de una empresa para realizar el trabajo de campo con esta finalidad.

La realización de las visitas/trabajos colectivos contribuyó a que los beneficiarios y actores locales conocieran el programa y, a la vez, a que éste conociera mejor la realidad de las áreas de intervención. Fue una gran operación realizada en la región amazónica entre julio y diciembre de 2013, y contó con dos objetivos principales: 1) registro de familias en el CadÚnico y obtención de documentación básica en algunas localidades, por medio de Busca Activa; y 2) recolecta de firmas para los Términos de Adhesión. La acción contó con apoyo de los organismos involucrados en el programa y la participación de más de 40 voluntarios, teniendo como resultado el registro de alrededor de 40 mil familias, de las cuales 10 mil fueron incluidas en el programa.

⁴⁵ La constatación de esa invisibilidad es uno de los focos de actuación del propio BSM. La estrategia de Busca Activa tiene por principio llevar el Estado al ciudadano: “El desafío es alcanzar a aquellos que no tienen acceso a los servicios públicos y viven fuera de cualquier red de protección social. Factores como la ausencia de documentación civil, migraciones constantes, residencia en territorios con conflictos, pertenencia a poblaciones tradicionales que habitan áreas aisladas o distantes, pertenencia a segmentos socialmente excluidos, desconocimiento de sus derechos, entre otros, dificultan el acceso de esas familias a los programas sociales municipales, estatales y federales” (MDS, 2014, apud Cabral et al, 2014).

4.2.4. Distancia y aislamiento de las áreas del programa

La distancia y el aislamiento de la población beneficiaria es una situación que se da de manera más acentuada en la Región Norte, donde está concentrada la mayor parte de las áreas del PBV y el mayor número de familias. Esto, como se ha dicho, dificulta el acceso de la población a las políticas públicas de apoyo a la producción y al suministro de servicios básicos.

Al respecto, el Comité Gestor tiene el papel fundamental de diagnosticar los problemas y buscar soluciones, además de establecer acuerdos de coordinación con otras instituciones que no conforman el Comité, pero que son responsables de impulsar políticas públicas para el desarrollo de esas familias.

Dicha coordinación es permanente y se ha materializado en una agenda elaborada con la participación de representantes de la población beneficiaria. No obstante, una de las críticas que se realiza a la gestión del programa es la ausencia de representación de la sociedad civil en el Comité Gestor.

4.2.5. Capacitación

Debido a la distancia y aislamiento de muchas áreas, el programa tiene enormes dificultades para realizar las actividades de capacitación con las familias.

Inicialmente, las capacitaciones fueron ejecutadas por organizaciones no gubernamentales. Luego, la estrategia buscó en alianza con el Ministerio de Educación, incluir el componente de capacitación en el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC)⁴⁶. Como resultado de este esfuerzo, se creó una modalidad específica denominada PRONATEC Bolsa Verde.

4.2.6. Monitoreo de la cobertura vegetal

El diagnóstico ambiental del programa se ha focalizado en la evaluación de los porcentajes de cobertura vegetal, sin considerar todavía el estado de conservación de los ecosistemas costeros y marinos ni de la biodiversidad. El Comité Gestor considera que este es el próximo desafío del programa a partir de 2017, en especial un diagnóstico y monitoreo específico para las áreas costeras y marinas.

Algunos resultados alcanzados ATER para 26 000 familias; adaptación del programa de vivienda Mi Casa Mi Vida para Amazonía, que permitió la utilización de madera en las construcciones (norma del Ministerio de las Ciudades) y autorizó el uso sostenible de madera de las unidades de conservación para sus habitantes (ICMBio); Sanear Amazonia; e inserción de nuevos productos en la Política de Garantía de Precios Mínimos para los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPMBio).

⁴⁶ El Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) fue creado por el Gobierno Federal en 2011, a través de la Ley N° 12 513/2011, con el objetivo de expandir, interiorizar y democratizar la oferta de cursos de educación profesional y tecnológica del país. El PRONATEC busca ampliar las oportunidades educativas y de formación profesional calificada a los jóvenes, trabajadores y beneficiarios de programas de transferencia de ingresos.

5. RECOMENDACIONES PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, la implementación del PBV presentó logros y desafíos. Al respecto, se considera que cada problema es una ventana de oportunidades para la búsqueda de soluciones; dicha búsqueda, por otra parte, genera aprendizajes y pone nuevos desafíos para alcanzar los objetivos de erradicación de la extrema pobreza con conservación ambiental.

A continuación, a la luz de la experiencia acumulada por el PBV, se exponen algunas recomendaciones dirigidas a los países de América Latina y Caribe interesados en promover iniciativas similares. Las recomendaciones se presentan organizadas en legales y normativas, de arreglo institucional y operacionales.

5.1. Legales y normativas

- Definición de pobreza y extrema pobreza: Para que se pueda ejecutar un programa de esta naturaleza, es crucial que el país tenga una legislación que defina de manera clara lo que es extrema pobreza y pobreza, de tal manera de disponer de los parámetros para identificar el público beneficiario y construir una base de datos.
- Legislación ambiental: Para elaboración de programas semejantes al PBV es necesario que el país cuente con una legislación ambiental que proporcione el soporte legal y técnico a este tipo de intervenciones, que involucra a poblaciones que viven en condiciones de pobreza y en estrecha relación con la naturaleza, lo que supone considerar aspectos socioeconómicos y ambientales.
- Detalles de las normas operacionales: Es necesario que el programa, por su carácter interinstitucional y estructura de gobernanza, disponga de un marco jurídico adecuado que facilite su funcionamiento. En algunos casos se requerirá adecuar la legislación vigente, normativas y/o reglamentación de los instrumentos.

5.2. Arreglo institucional

La experiencia brasileña aporta algunos elementos en materia de arreglo institucional que pueden ser útiles, entre ellos los siguientes:

- El trabajo gubernamental intersectorial: Diversos planes y programas en Brasil han sido diseñados considerando la articulación de diversas instituciones para garantizar la coordinación de las políticas públicas (en el caso del PBV, en materia de conservación ambiental y lucha para superar la extrema pobreza) y permitir así una mayor incidencia e impacto de las políticas.

- El trabajo conjunto con los gobiernos locales (estados y municipios): El involucramiento de las diversas agencias gubernamentales desde la fase de diseño del programa hasta su implementación es fundamental para la articulación de las políticas públicas y garantizar el aporte de cada instancia implicada. Igualmente, resulta clave es el trabajo conjunto con los gobiernos locales (estados y municipios). Sin ello, difícilmente se puede avanzar, en especial en materia de desarrollo social.
- Inclusión de la sociedad civil en la gestión del programa: La participación a todo nivel de representantes de los beneficiarios, incluido el Comité Directivo u otra instancia creada con esta finalidad, durante el en el diseño, ejecución y evaluación del programa es fundamental. Los beneficiarios conocen la realidad de las áreas de intervención y pueden aportar propuestas para la solución de problemas. Ello además favorecerá su involucramiento en las acciones y desarrollará liderazgos y capacidades que contribuirán a que el desarrollo sea sostenible.

5.3. Operacionales

Hay diversos aspectos operacionales que es necesario considerar en el diseño y ejecución del programa, entre otros las siguientes:

- Información sobre la realidad de los beneficiarios: Una dificultad que se presentó en la fase de formulación del PBV fue la carencia de información, tanto sobre los beneficiarios y sus condiciones de vida, como sobre la actividad productiva. La recomendación al respecto es contar con una base de datos socioeconómicos de las familias y un diagnóstico ambiental de las áreas prioritarias como requisito para el diseño del programa. Tales datos facilitan la articulación de las políticas sectoriales. Si no existen, es esencial que se incluya su creación en las metas del programa.
- Fortalecimiento del componente ambiental del programa: Cuando un programa se propone contribuir a superar la pobreza y extrema pobreza la tendencia es a poner el énfasis en el aspecto social, en detrimento del aspecto ambiental. La recomendación al respecto es buscar un equilibrio entre las dos dimensiones, estableciendo metas de conservación más claras, promoviendo el diálogo con los beneficiarios sobre el tema y capacitando a los beneficiarios y técnicos de apoyo en el manejo de la biodiversidad.
- Monitoreo ambiental y socioeconómico periódico: La recomendación es contemplar un componente de monitoreo periódico del estado socioeconómico de los beneficiarios y del ambiente en las áreas de intervención, de tal manera de disponer de la información necesaria para hacer el seguimiento de las acciones en pos de la consecución de los objetivos previstos, guiar las decisiones de gestión e introducir medidas correctivas cuando sea necesario.
- Estimular actividades productivas que respeten y valoricen los activos ambientales: Siendo este el propósito central de la acción que se proyecta desarrollar, es importante asegurar que los técnicos de campo del programa tengan la formación requerida. En el caso del PBV, este fue un aspecto en el que se observaron algunas debilidades. La recomendación es que el programa incluya un componente de capacitación dirigido a los técnicos.

- Fortalecer el componente de capacitación a los beneficiarios: En el caso del PBV, la escolaridad de los beneficiarios es baja y el acceso a la capacitación es escaso. Esta situación constituye sin duda una limitación que dificulta el avance hacia una meta de desarrollo sostenible. Ante ello, la recomendación es que el programa disponga de un fuerte componente de capacitación dirigido a los beneficiarios en temas como manejo sostenible de la biodiversidad y prácticas productivas sostenibles, entre otros.
- Asistencia técnica y extensión rural (ATER): La ATER es un eje decisivo en un programa de apoyo a la conservación ambiental. Esta debe ser apropiada a la realidad local y al perfil de los destinatarios, participativa, pertinente en lo cultural, y orientada a promover sistemas de producción sostenibles. Para ello se reitera la necesidad de fortalecer la capacitación de los técnicos involucrados, lo que supone invertir recursos para asegurar resultados favorables.
- Estrategia de comunicación: Es necesario que el programa desarrolle una estrategia y un plan de comunicación que permita un flujo permanente de información e intercambio entre los actores involucrados, de tal manera de favorecer una participación activa de todos ellos en función de los objetivos previstos. La estrategia podrá contemplar el uso de diversos medios o instrumentos de comunicación y, para que logre ser eficaz, es clave que se adecúe al perfil de los destinatarios, sean estos las familias rurales de las áreas del programa, la sociedad civil, las instituciones o el público en general.



III EL CATASTRO AMBIENTAL RURAL: LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL INMUEBLE RURAL Y LA TRANSICIÓN A LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

La práctica de la agricultura sostenible, desde el punto de vista ambiental, social y económico, es una condición indispensable si se quieren producir los alimentos en cantidad y calidad, para satisfacer las necesidades de la creciente población mundial y permitir a la vez un uso equilibrado de los recursos naturales y la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Varias convenciones y tratados recomiendan la adopción de normas y la aplicación de prácticas sostenibles en la agricultura para la conservación de la biodiversidad; el combate a la desertificación; la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para mitigar el cambio climático; la protección y conservación de los suelos y el agua; el combate de la pobreza y el hambre; y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

Existen múltiples iniciativas puestas en marcha por gobiernos nacionales, regionales y locales, como también por organizaciones no gubernamentales y por los propios agricultores, individualmente o por medio de sus organizaciones. Es muy importante la búsqueda y la difusión de esas experiencias, incentivar y permitir maneras de difundirlas, y con ello poner en evidencia la factibilidad del desarrollo sostenible.

El primer objetivo de este tercer capítulo es presentar y discutir aspectos relevantes que dicen relación con la implementación del Catastro Ambiental Rural (CAR) en Brasil, un registro público electrónico de alcance nacional, obligatorio para todos los inmuebles rurales, que tiene la finalidad de integrar las informaciones ambientales de las propiedades y posesiones rurales y crear una base de datos para el control y monitoreo, la planeación ambiental y económica y el combate de la deforestación. El CAR permite localizar y cuantificar, dentro de los inmuebles rurales, las áreas existentes o pasivas de recomposición con vegetación nativa conforme establece la legislación forestal.

El segundo objetivo es analizar la capacidad del CAR para estimular y promocionar la transición a la agricultura sostenible, considerando que el registro de la existencia o ausencia de los atributos ambientales va asociado al mantenimiento, recomposición o compensación de áreas con vegetación nativa.

El CAR fue creado en 2012 con la aprobación del Nuevo Código Forestal. Esta ley, cuyo marco de propósitos es el desarrollo sostenible, establece normas generales sobre: la protección de la vegetación y las áreas de preservación permanente y reserva legal; la explotación forestal; el suministro de materia prima forestal; el control del origen de los productos forestales; y el control y prevención de los incendios forestales. Para el logro de estos objetivos, cuenta con instrumentos económicos y financieros. Esta ley es una herramienta fundamental para la aplicación de las reglas establecidas por el Nuevo Código Forestal en los más de seis millones de inmuebles rurales existentes en Brasil.

El 5 de mayo de 2016, en el plazo establecido por la ley para el registro autodeclaratorio, vía internet y mediante la utilización de imágenes de satélite, se habían registrado 3 242343 inmuebles rurales, equivalentes a 324 995 703 hectáreas, lo que corresponde al 81,69% del territorio nacional y el 52,94% de los inmuebles del país con necesidad de registro.

La importancia del CAR es evidente si se considera que en Brasil las contribuciones más significativas de emisión de gases de efecto invernadero provienen de la actividad agropecuaria y de los cambios en el uso de la tierra, con un 60% de las emisiones en 2010 (CO₂ equivalente). También es importante porque el 61% del territorio del país está cubierto por vegetación nativa, del cual el 11% dentro de las propiedades rurales.

La segunda parte de este documento se refiere a la elaboración y aprobación del Nuevo Código Forestal y a los problemas que motivaron la creación del CAR. Ello puede ayudar a comprender mejor los desafíos y las soluciones implementadas. También se mencionan las recientes modificaciones derivadas de la aprobación del Nuevo Código Forestal para comprender mejor los aspectos legales relacionados con la implementación del CAR.

En la tercera parte de este apartado se presentan las características del Sistema de Catastro Ambiental Rural y se describen brevemente los procedimientos del registro y las acciones realizadas en el desarrollo del sistema.

La fase actual de implementación del CAR permite evaluar su efectividad desde el punto de vista cuantitativo y territorial. Ello se aborda en la cuarta. Actualmente, es posible identificar el registro de los inmuebles rurales efectuado por los propietarios y poseedores, y el tamaño del área y la ubicación de los inmuebles en las diferentes regiones y biomas. En un futuro, con la realización de la fase de análisis y aprobación de los registros, será posible conocer con más precisión la realidad de la cobertura vegetal nativa existente en los inmuebles rurales.

En la quinta parte del capítulo, se abordan temas relacionados con la transición a la agricultura sostenible, sus características y los caminos a seguir para conseguir los cambios, teniendo como referencia documentos y proyectos desarrollados por la FAO en América Latina y el Caribe. En este contexto, se examina la contribución de la regularización ambiental de los inmuebles rurales promovida por el CAR a la transición hacia la sostenibilidad.

La sexta parte describe y analiza los factores que obstaculizan la implementación del CAR y se busca extraer lecciones aprendidas y proponer posibles recomendaciones. Junto con ello, se analizan algunos factores que intervienen en los procesos de transición hacia la agricultura sostenible, especialmente aquellos relacionados con los pilares de la implementación de los cambios, como la integración de disciplinas en diversas escalas, colaboración, transparencia y adaptabilidad.

La última parte presenta algunas consideraciones finales sobre los temas abordados, sin la pretensión de agotar o finalizar la discusión.

1. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA CREACIÓN DEL CAR

Como ya se ha mencionado en los capítulos anteriores, Brasil posee un territorio de 8,5 millones de kilómetros cuadrados (850 280 588 ha), compuesto por seis biomas con características de clima, vegetación, suelo y altitud muy distintas. La existencia de cobertura vegetal nativa indica el grado de conservación de esos biomas: Pantanal con el 88,7% de su territorio cubierto por vegetación nativa; Amazonía, el 85%; Caatinga, el 62,6%; Cerrado, el 61,1%; Pampa, el 41,3%; y Mata Atlántica, el 27,44%.

La totalidad del territorio posee el 61% del área ocupada por vegetación nativa; 38,7% por propiedades rurales; y el 11,3% por otras ocupaciones, como áreas urbanas. El área cubierta por vegetación nativa está compuesta por el 11% de áreas dentro de las propiedades rurales; 13% por tierras indígenas; 17% por unidades de conservación, tierras no utilizadas, otras que por su pendiente no permiten la actividad agrícola, y aguas interiores. El área ocupada por propiedades rurales está compuesta por pastizales (19,7%), cultivos y bosques plantados (8%) y áreas de vegetación nativa ya mencionadas⁴⁷.

De acuerdo con Resende (2006), los productos forestales, como el pau brasil o palo de brasil (*Caesalpinia echinata*), de gran interés económico para los colonizadores, fueron por lo mismo, los primeros en ser materia de legislación forestal. La explotación de estos productos se hacía de manera predatoria, lo que en buena parte se mantiene en la actualidad. El objetivo inicial de la legislación ambiental fue, sin embargo, la protección económica y no ambiental, sin una preocupación por la renovación o preservación. A ello se agrega que su aplicación resultó muy parcial por ser compleja, confusa y muy estricta.

Según Resende, op. cit., a partir de los años 1970, dada la repercusión internacional de los problemas ambientales y el surgimiento del movimiento ambientalista, el componente ambiental adquirió mayor relevancia. Además, con la Constitución de 1988, la protección al medio ambiente asumió un propósito más correctivo y menos preventivo.

El primer Código Forestal brasileño fue promulgado en 1934, enfocado sobre todo en la regulación de la explotación económica, aunque ya contenía algunos elementos de protección ambiental. El segundo Código Forestal-de 1965- amplió considerablemente su preocupación referida a la protección de las áreas de selva y otras formas de vegetación. El tercer Código Forestal, promulgado en 2012, fue el resultado de un intenso debate que involucró al gobierno nacional, a los gobiernos de los estados, al Congreso Nacional, a los productores rurales, la comunidad científica y las organizaciones no gubernamentales.

⁴⁷ Datos tomados de la presentación de Miranda et al, 2016. (Uso y ocupación de tierras cultivadas en Brasil).

Según Chiavari y Lopes (2016), la ley aprobada disminuye, en algunos casos, el grado de protección ambiental, pero mantiene disposiciones fundamentales, como las áreas de protección integral y la reserva legal, y crea nuevos instrumentos de regularización ambiental.

Igualmente, el Nuevo Código Forestal establece un régimen jurídico especial, con reglas más permisivas, menos estrictas, para la regulación ambiental de los inmuebles rurales que presentan pasivos ambientales anteriores al 22 de julio de 2008. Define áreas rurales consolidadas para estas situaciones y flexibiliza la obligatoriedad de recomposición para las áreas de preservación permanentes (APP), dependiendo del tamaño del inmueble rural (Chiavari y Lopes, 2015).

Algunas disposiciones están siendo cuestionadas en el Supremo Tribunal Federal por inconstitucionalidad. Se trata de las disposiciones referentes a: reducción de áreas de preservación permanente; reducción de la reserva legal; y amnistía para quien promueve degradación ambiental e incumplimiento de la función social de la propiedad. Un efecto de esas medidas, según Soares-Filho (2013), fue la reducción del 58% del área de pasivo ambiental que debería ser recompuesta conforme a la legislación anterior, o sea, de 50 millones de hectáreas a ser restauradas a 20 millones.

Los mismos autores reconocen que la creación de cuotas de reserva ambiental (CRA) es un punto positivo del Nuevo Código Forestal, pues permite agregar valor al bosque. Mediante este instrumento, los propietarios de inmuebles rurales que tengan excedentes de áreas con bosque nativo más allá de lo que determina la legislación, pueden comercializar títulos con otros propietarios que posean áreas con pasivo ambiental.

Al analizar los impactos de las demandas de los grandes productores para que fueran reducidas las exigencias ambientales de Nuevo Código Forestal, Rajão (2014) comenta: “La agricultura brasileña es un sector clave al contribuir de manera sustancial al Producto Interno Bruto (PIB). Los que más favorece la producción es el régimen de lluvias, estable y regular. El proceso de deforestación en el largo plazo puede acabar con esas lluvias, que son nuestra ventaja competitiva en el mercado mundial. Al flexibilizarse aún más las leyes ambientales, podemos acabar matando nuestra gallina de los huevos de oro”.

El CAR surge en este contexto, constituyéndose en la innovación más importante del Nuevo Código Forestal, al ser obligatorio para los propietarios rurales, quienes deben regularizar sus inmuebles rurales, para así acceder a los beneficios definidos en esta legislación. A partir de 2017, el CAR es una exigencia para el acceso al crédito rural.

Según Pires y Santos Savian (2016), la necesidad de controlar la deforestación en la Amazonía motivó la creación del CAR. Por lo tanto, era necesario disponer de medios para identificar al propietario, poseedor o responsable de la destrucción de la vegetación nativa en áreas donde el polígono aparecía en las imágenes de satélite analizadas por los sistemas de detección de la deforestación.

El origen del CAR en el ámbito del Estado, según Savian (2014), se relaciona con experiencias anteriores que legitiman su utilización como instrumento de adecuación ambiental de los inmuebles rurales. Fue identificado un conjunto de 21 experiencias de proyectos de registro ejecutados en nueve estados, implementadas a partir de 1999, incluyendo una considerable variedad de objetivos, enfoques territoriales y escalas geográficas. Las experiencias con herramientas y metodologías de detección remota desarrolladas y utilizadas para identificar, monitorear e intensificar las medidas

de combate a las deforestaciones en la región de la Amazonía Legal a partir de imágenes de satélite, contribuyó al desarrollo del CAR.

La utilización del CAR fue pionera en los estados del bioma Amazonía, especialmente en los de Mato Grosso y Pará. El Programa de Prevención y Control de la Deforestación (PPCD) implementó varias medidas a través de diferentes ministerios, como la lista de zonas con mayor área de deforestación, las que se transformaron en objeto de monitoreo y donde se restringió el acceso de los productores rurales al financiamiento de sus actividades⁴⁸. Al respecto, para restablecer el acceso de los productores al crédito rural, además de reducir y controlar la deforestación, se debían registrar los inmuebles rurales en un área equivalente a por lo menos el 80% de la zona.

A nivel federal, el CAR tiene su origen en el Programa Federal de Apoyo a la Regularización Ambiental, denominado Programa Más Ambiente (PMA), instituido por el Decreto N° 7.029, del 10 de diciembre de 2009. Por entonces, había muchas divergencias entre los sectores ambiental y agropecuario, en la sociedad y en el propio Gobierno Federal. El año anterior, el 22 de julio de 2008, había sido promulgado el Decreto N° 6 514, que determinó las infracciones ambientales y la aplicación de multas a los propietarios rurales que incurrieran en ellas, fijó un plazo para el registro de la reserva legal y restringió el acceso al crédito a los productores rurales que no hubieran regulado el pasivo ambiental de sus propiedades.

El PMA incluyó la posibilidad de que las multas fueran suspendidas antes de que se publicaran, si mediaba el compromiso de mantener y recuperar las áreas de APP y reserva legal.

La incorporación de los propietarios y poseedores de inmuebles rurales al programa era voluntaria, al igual que la participación de los estados. Dicha característica del programa, sumado al clima de incertidumbre que generó en el Congreso Nacional la discusión de una nueva legislación forestal, contribuyeron a su abrogación mediante el Decreto N° 7 830, del 17 de octubre de 2012. Este mismo decreto dio origen al Sistema de Registro Ambiental Rural (SIRAR). Posteriormente, el Decreto N° 8.235, del 5 de mayo de 2014, recuperó los principios del PMA al crear el Programa Más Ambiente Brasil.

Los resultados obtenidos por el PMA contribuyeron al establecimiento del CAR, el que fue instituido por el Nuevo Código Forestal. De esta manera, se dio inicio al desarrollo del sistema; a la adquisición de imágenes de satélite de alta resolución de todo el territorio nacional; y a la celebración de los convenios con los estados y entidades representativas de la agricultura familiar y empresarial.

⁴⁸ Decreto N° 6.321, del 21 de diciembre de 2007.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SIRAR Y DEL CAR

El Nuevo Código Forestal determinó que la inscripción en el CAR debía ser realizada, preferentemente, en los organismos ambientales, estatales y municipales, manteniéndose la atribución establecida anteriormente por la Ley N° 11 284, del 2 de marzo de 2006, y por la Ley Complementaria N° 140, del 8 de diciembre de 2011. Este aspecto es fundamental para el éxito de la nueva legislación, pues permite que haya mayor entendimiento, cooperación y sinergia entre los organismos de los tres niveles del Estado. De la misma manera, contribuye a que se comprenda mejor y se logre un mayor cumplimiento de la normativa de parte de los productores rurales. Es a ellos a quienes les compete, en la práctica, la implementación de tales normas.

Por otro lado, los organismos estatales disponen de diferentes capacidades institucionales, al mismo tiempo que deben enfrentar grados distintos de dificultad en su relación con las instancias de poder local, al momento de la elaboración de normas, así como también durante su aplicación.

La descentralización de la gestión forestal hace más compleja la implementación del Nuevo Código Forestal, debido a que a los organismos estatales les corresponde elaborar la reglamentación específica, la que podría diferir en contenido y en el plazo de entrada en vigor.

En 2014, al inicio del proceso de registro, había catorce estados utilizando el SIRAR, tres con sistema propio integrado al SIRAR y seis con sistema propio no integrado. En 2016, ya eran 22 los estados que utilizaban el SIRAR, había todavía cuatro con sistema propio integrado y apenas uno con sistema propio no integrado. A pesar de la ampliación del número de estados que utilizaban el SIRAR, el proceso de desarrollo e integración de los sistemas presentó algunas dificultades, debido a la centralización en el organismo federal.

El Decreto N° 8 235, del 5 de mayo de 2014, dispuso que el Sistema de Registro Ambiental Rural (SIRAR) o Catastro Ambiental Rural (CAR) estableciera normas de carácter general a los Programas de Regularización Ambiental. De ese modo, los órganos estatales competentes que optasen por utilizar el sistema de registro propio debían disponer de la interface de integración al SIRAR en internet, y aquellos que no tuvieran sistema para el registro de inmuebles rurales podrían utilizar el módulo de registro ambiental rural del SIRAR. Los estados que ya disponían de sistema para el registro de inmuebles rurales debían integrar su base de datos al SIRAR.

Se estableció, igualmente, que los órganos competentes podían desarrollar módulos complementarios para contemplar las peculiaridades locales, siempre y cuando fueran compatibles con el SIRAR, y que el Ministerio del Medio Ambiente pusiera a disposición las imágenes de satélite destinadas a la cartografía de las propiedades y posesiones rurales, para componer la base de datos del sistema de información geográfica del SIRAR con vistas a la implementación del CAR.

2.1 El Sistema de Registro Ambiental Rural

El Sistema de Registro Ambiental Rural (SIRAR) es un sistema electrónico de alcance nacional destinado a la administración de información ambiental de los inmuebles rurales. El servicio Forestal Brasileño (SFB), organismo vinculado al Ministerio del Medio Ambiente, ejerce la coordinación del SIRAR, con los siguientes objetivos:

- Recibir, administrar e integrar los datos del CAR de todos los estados;
- Registrar y controlar la información de los inmuebles rurales: perímetro y ubicación, remanentes de vegetación nativa, áreas de interés social, áreas de utilidad pública, áreas de preservación permanente, áreas de uso restricto, áreas consolidadas y reservas legales;
- Monitorear el mantenimiento, recomposición, regeneración, compensación y supresión de la vegetación nativa y de la cobertura vegetal en áreas de preservación permanente, uso restringido y reserva legal, en los inmuebles rurales;
- Promover la planeación ambiental y económica del uso del suelo y la conservación ambiental en el territorio nacional; y
- Proporcionar información de naturaleza pública sobre la regulación ambiental de los inmuebles rurales, a través de internet.

El SIRAR está compuesto por dos módulos: 1) Módulo de Registro y 2) Módulo Receptor Nacional. Para realizar el registro, se descarga el Módulo de Registro y las imágenes del municipio donde está ubicado el inmueble rural. Este procedimiento también permite la utilización *off-line* del sistema, muy útil para áreas rurales que tienen acceso limitado a internet.

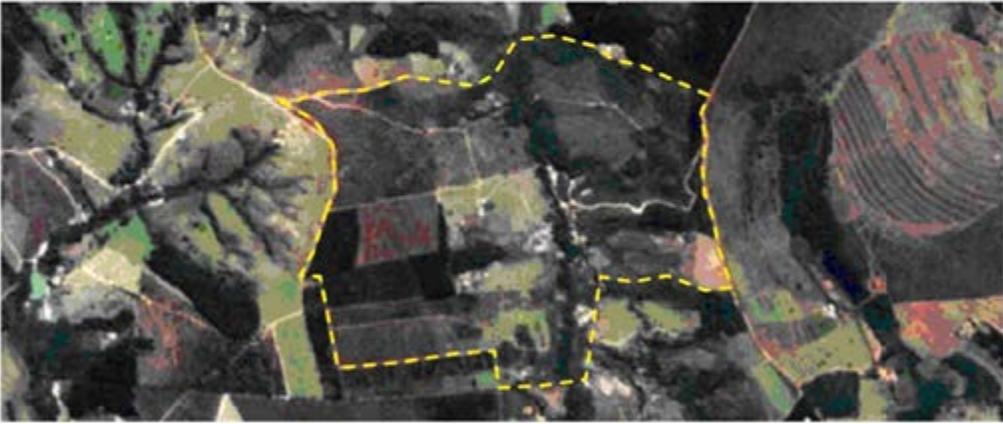
El registro de un inmueble rural se realiza en dos etapas: 1) el ingreso de los datos en el Módulo de Registro y; 2) el envío de la declaración para el Módulo Receptor Nacional.

- En la primera etapa debe ingresarse la siguiente información:
- Registrante: identificación de la persona que está ingresando la información;
- Inmueble: identificación del inmueble rural;
- Dominio: identificación de los propietarios o poseedores del inmueble rural, pudiendo ser persona física o jurídica;
- Documentación: datos que comprueben la titularidad del inmueble rural;
- Georreferenciación: ubicación georreferenciada del área del inmueble y de áreas ambientales relevantes (remanentes de vegetación nativa, áreas consolidadas, áreas de servidumbre administrativa, área de preservación permanente, área de uso restricto y reserva legal);
- Datos complementarios relativos a la situación del inmueble rural.

Concluida la primera etapa, el Módulo de Registro emite un Protocolo de Llenado de la información del inmueble rural. En la segunda etapa, después del envío de la declaración para el Módulo Receptor

Nacional, se genera el recibo definitivo, lo que confirma la inscripción en el CAR. La siguiente figura muestra el protocolo descrito:

Figura III-1 Protocolo del CAR

PROTOCOLO DE LLENADO PARA INSCRIPCIÓN EN EL CAR			
Número de Protocolo: Finalizado el 22/05/2014 09:48:22		Finalizado el 22/05/2015 09:48:22	
DATOS DEL INMUEBLE RURAL			
Nombre del inmueble rural: Água Limpa de Abadiânia			
Município: Abadiânia		UF: Goiás	
Coordenadas geográficas del centroide del inmueble rural:		Latitud: 16°15'35" S	Longitud: 48°42'25" O
Área total del inmueble rural (ha): 200,4364		Módulos Fiscales: 5,01	
INFORMACIÓN GENERAL			
1. Este protocolo demuestra que se verificó el llenado de los datos e informaciones del propietario o poseedor del inmueble rural efectuado por el catastrante con el CPF: 460.386.962-29			
2. El propietario o poseedor del inmueble rural deberá obtener el Recibo de inscripción en el CAR en la pagina www.car.gov.br			
REPRESENTACIÓN GRÁFICA			
			
ÁREAS DECLARADAS (en hectáreas)			
Inmueble		Cobertura del suelo	
Área total del inmueble	200,4364	Área consolidada	60,5606
Área de servicio administrativo	0,0000	Área de remanente de vegetación nativa	68,0000
Área Liquidada del inmueble	200,4364	Reserva legal	
APP/Uso restringido		Área de reserva legal	40,7644
Área de preservación permanente	12,5514		
Área de uso restringido total	0,0000		

Fuente: Servicio Forestal Brasileño/MMA/2016

2.2 El Catastro Ambiental Rural

El CAR registra los datos del propietario, poseedor rural o responsable directo del inmueble rural y la imagen de satélite georreferenciada del perímetro del inmueble, las áreas de interés social y utilidad pública, los remanentes de vegetación nativa, las áreas de preservación permanente, de uso restringido, consolidadas y de reservas legales.

La actual legislación, al igual que las anteriores, presta especial atención al registro de las áreas de reserva legal. El Código Forestal de 1965 estableció que estas áreas debían ser inscritas en el registro de bienes raíces competente y que quedaba prohibido el cambio de destino de uso, en caso de transferencia, al igual que su parcelación⁴⁹ o modificación de área. De este modo, el registro era de conocimiento público. El Nuevo Código Forestal eliminó ese registro al ser creado el CAR. La siguiente figura muestra el recibo de inscripción.

⁴⁹ Parcelación: subdividir una determinada propiedad en unidades más pequeñas.

Figura III-2 Recibo de inscripción del inmueble rural en el CAR

RECIBO DE INSCRIPCIÓN DEL INMUEBLE RURAL EN EL CAR		
REGISTRO EN EL CAR: RJ-3300100-1ADC 7DF2 C2BA 4638 8867 AAB1		Fecha de emisión: 24/09/2013 16:12
DATOS DEL INMUEBLE RURAL		
Nombre del inmueble rural: Hacienda B		
Municipio: Angra dos Reis		
Coordenadas geográficas del centroide del inmueble rural:	Latitud: 22°54'08,72" S	Longitud: 44°17'58
Área total (ha) del inmueble rural: 188,3649	Módulos Fiscales: 11,77	
IDENTIFICACIÓN DEL PROPIETARIO / POSEEDOR		
CPF: 069.269.336-00	Nombre: João da Silva	
INFORMACIÓN GENERAL		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Este documento garantiza el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3 del Artículo N° 29, de la Ley N° 12.651, de 2012, y se constituye en instrumento suficiente para atender a lo dispuesto en el Artículo N° 78 de dicha ley; 2. Este documento representa la confirmación de que se realizó la declaración del inmueble rural en el Catastro Ambiental Rural (CAR) y está sujeta a la validación del órgano ambiental competente; 3. Las información proporcionada en el CAR es de carácter declaratorio y los documentos, especialmente los personales y los dominios, son de responsabilidad del propietario o poseedor declarante, quienes están sujetos a las penas previstas en el Artículo N° 299, del Código Penal (Decreto-Ley N° 2.848, del 7 de septiembre de 1940) y en el artículo N° 69 A, de la Ley N° 9.605, del 12 de febrero de 1998; 4. El estado de la situación de la inscripción y de la regularidad del inmueble rural en el CAR deberá ser acompañado en el sitio electrónico www.sicar.gov.br; 5. Esta inscripción del inmueble rural en el CAR podrá ser suspendida o cancelada, en cualquier momento, en función de la no atención de notificaciones de pendiente o inconsistencias detectadas por el órgano competente en los plazos concedidos o por motivo de irregularidades constatadas; 6. Este documento no sustituye a ninguna licencia o autorización ambiental para explotación forestal o supresión de vegetación, así como tampoco otorga las autorizaciones requeridas para el ejercicio de la actividad económica en el inmueble rural; 7. La inscripción del inmueble rural en el CAR no será considerada título para fines de reconocimiento de derecho de propiedad o posesión; 8. El declarante asume plena responsabilidad ambiental sobre el inmueble rural declarado a su nombre, sin perjuicio de asumirla por daños ambientales en área contigua, posteriormente comprobada, como en su propiedad o posesión. 		
INFORMACIONES ADICIONALES		
Se detectó una diferencia entre el área del inmueble rural declarada conforme a documentación comprobatoria de propiedad/posesión/concesión (120,0000 hectáreas) y el área del inmueble rural identificada en planta/croquis (188,3649 hectáreas).		

Fuente: Servicio Forestal Brasileño/MMA/2016

La inscripción en el CAR tiene carácter de declaración, es decir, el que la elabora y firma es responsable de la información suministrada. El declarante incurrirá en una falta penal o administrativa cuando ésta sea total o parcialmente falsa, engañosa o presente omisiones.

Inicialmente, el plazo establecido para la inscripción en el CAR fue de un año, pudiendo ser prorrogado por un año más, lo que ocurrió el 4 de mayo de 2015, a través de la Ordenanza del MMA N° 100, que extendió el plazo hasta el 5 de mayo de 2016. Posteriormente, por medio de la Ley N° 13 335, del 14 de septiembre de 2016, el plazo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2017, pudiendo también ser prorrogado por un año más.

Después de haber sido registrado el inmueble, y en el caso de que fueran detectadas contradicciones o inconsistencias en la información declarada y en los documentos presentados en el CAR, el organismo responsable debe notificar al declarante para que proporcione información complementaria, la corrija o adecúe. Mientras no haya observaciones, la inscripción del inmueble rural en el CAR es considerada como efectuada.

Si es necesario, el organismo competente puede realizar visitas de campo con el objetivo de verificar la información declarada y los compromisos asumidos. No se requiere, por lo tanto, la realización de comprobaciones previas al registro.

Los documentos comprobatorios de la información declarada pueden ser solicitados en cualquier momento por el organismo, y ser presentados por medio digital, lo que simplifica y agiliza el procedimiento de registro de los inmuebles rurales.

2.3 El desarrollo del SIRAR y del CAR

Para desarrollar el SIRAR y el CAR, el Ministerio del Medio Ambiente estableció una alianza con la Universidad Federal de Lavras (UFLA), por intermedio del Laboratorio de Estudios y Proyectos en Manejo Forestal (LEMAF). De esta manera, se han ejecutado las siguientes acciones:

- Desarrollo de la Plataforma del Sistema Nacional de Registro Ambiental Rural (SIRAR);
- Desarrollo del Sistema de Información para Subsidiar el Catastro Ambiental Rural;
- Mosaico ortorectificado de imágenes para el territorio brasileño, dividido por estado y municipio;
- Clasificación de las imágenes *RapidEye*, con las clases de interés del Código Forestal para el territorio brasileño;
- Mosaico y clasificación de áreas alteradas en imágenes *Landsat*, a partir del 22 de julio hasta el 30 de diciembre de 2008, para el territorio brasileño;
- Desarrollo de la metodología estructurada, fundada en bases legales, para el análisis temporal (2008/2011) y espacial (pixel: 30 para 5 metros) de las áreas consolidadas;
- Generación de la base de datos de áreas antropizadas, basada en la diferencia de cobertura, de acuerdo con la metodología desarrollada para el territorio brasileño;
- Generación de la base de datos de las áreas de APP, previstas en la legislación para el territorio brasileño; y
- Estandarización y catalogación de las bases temáticas generadas de acuerdo con los patrones ISO e INDE en plataforma para disponibilidad en la web.

En cuanto a los recursos financieros⁵⁰, se estima que el Gobierno Federal, especialmente el MMA, asignó en el período 2011-2015 alrededor de 156 millones de reales brasileños (más de USD 48 millones) para la ejecución de las acciones antes indicadas. A ello se deben agregar los aportes de los gobiernos estatales, los cuales destinaron recursos financieros incluso antes de la creación del CAR a nivel nacional.

La cooperación financiera internacional ha sido una fuente de recursos muy importante, con un aporte de alrededor de 196 millones de reales (poco más de USD 60 millones)⁵¹. Además, ha contribuido a agilizar los mecanismos de operación de diversas instituciones, a nivel federal, estatal y municipal.

⁵⁰ Datos elaborados por el autor, conforme la nota anterior, excluyendo los recursos del FIP (Programa de Inversión Forestal do Fundo de Inversión en Clima), que está en espera de firma de contrato.

⁵¹ Datos elaborados por el autor a partir de la información disponible en los sitios web del Servicio Forestal Brasileño – Boletín Informativo de abril/2016.

El Fondo Amazonía⁵² ha apoyado financieramente el fortalecimiento institucional, la capacitación de servidores públicos y la inscripción directa de inmuebles rurales en el bioma Amazonía, específicamente de los estados de Acre, Amazonas, Pará, Mato Grosso y Bahia (aunque este último no forma parte del bioma). Los recursos aportados: R\$ 285 865 826, unos USD 85 millones, hasta el 1 de agosto de 2016⁵³. Se estima que el Fondo Amazonía contribuyó, directa o indirectamente, a la inscripción en el CAR del 47% del área registrada en esos estados. Otros estados fuera del bioma Amazonía también recibieron apoyo, en virtud de lo indicado por el Comité Orientador del Fondo Amazonía (COFA). Es el caso de Mato Grosso do Sul y Ceará, que ya se hizo efectivo, y de Paraíba, Pernambuco y Paraná, que están bajo análisis.

2.4 El Programa de Regularización Ambiental (PRA)

El Decreto N° 7 830, del 17 de octubre de 2012, instituyó el Programa de Regularización Ambiental (PRA), el cual incluye un conjunto de acciones destinadas a promover la regularización ambiental de los propietarios y ocupantes rurales e iniciativas para la recuperación del pasivo ambiental de sus inmuebles. Los organismos estatales competentes han sido los encargados de establecer el PRA. El plazo para la adhesión corresponde al plazo establecido para el CAR. Después del registro en el CAR, los propietarios o poseedores que tengan pasivos ambientales relacionados con áreas de preservación permanente, área de uso restringido y reserva pueden adherir al PRA para regularizar sus inmuebles rurales.

Al adherir al PRA, los propietarios o poseedores deben presentar propuestas de recuperación del pasivo ambiental de sus inmuebles para la aprobación de los organismos estatales competentes y para la firma de los Términos de Compromiso.

Mientras sean cumplidos los Términos de Compromiso, los propietarios y poseedores no podrán ser multados por delitos cometidos antes del 22 de julio de 2008, relacionados con la supresión irregular de vegetación en áreas de preservación permanente, reserva legal y de uso restringido. Cumplidas las obligaciones establecidas en los términos de compromiso del PRA, en los plazos y condiciones establecidos, las multas son consideradas como convertidas en servicio de preservación, mejora y recuperación de la calidad del medio ambiente, quedando regularizado el uso de áreas rurales consolidadas de acuerdo a lo definido en el PRA.

⁵² El Decreto N° 6.527, del 1 de agosto de 2008, autorizó al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a destinar el valor de las donaciones recibidas en dinero en la cuenta específica denominada Fondo Amazonía, para acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, y de promoción de la conservación y del uso sostenible de la Amazonía Legal.

⁵³ Recursos destinados al financiamiento de once proyectos específicos del CAR (9 con gobiernos estatales, 1 con gobierno municipal y 1 con organizaciones no gubernamentales).

3. RESULTADO DEL CAR

Al completarse el período de inscripción fijado por las normas específicas⁵⁴ el día 5 de mayo de 2016, es decir, cuando se cumplieron dos años de la creación del CAR, el SIRAR presenta los siguientes resultados:

- Área total inscrita: 324 995 703 ha, que corresponden al 81,69% del área registrable.
- Número de inmuebles rurales inscritos: 3 242 343, que corresponden al 52,94% del número total de inmuebles⁵⁵.

Se presentan a continuación algunos resultados del registro, utilizando la información de los boletines informativos del Servicio Forestal Brasileño disponibles en su página web:

Cuadro III-1 Inmuebles rurales registrados por región geográfica

Región	Área sujeta a registro* (ha)	Área registrada (ha)	Inmuebles registrados	Porcentaje de área registrada (%)
Norte	93 717 515	98 053 195	435 032	> 100
Nordeste	76 074 156	45 214 857	609 665	59 44
Centro Oeste	129 889 570	102 372 798	307 327	7882
Sudeste	56 374 996	45 597 255	767 645	80 88
Sur	41 780 627	27 048 236	929 231	64 74
Asentamientos		6 709 362	193 443	
Total	397 836 864	324 995 703	3 242 343	81 69

Fuente: Servicio Forestal Brasileño/MMA (05/05/2016).

* Área ocupada por los inmuebles rurales, conforme al Censo Agropecuario de 2006.

⁵⁴ Decreto N° 7 830/2012 e Instrucción Normativa N° 2/2014 del MMA.

⁵⁵ Datos elaborados por el autor a partir de informaciones disponibles en el INCRA, presentada en Anexo 1.

3.1 Área registrada en comparación con el área sujeta a registro

El registro de los inmuebles rurales por región geopolítica presentó los siguientes resultados de superficie registrada, al compararla con la que ya estaba en los anales del Estado:

- Norte registró 98 053 195 ha, de un área registrable de 93 717 515, superando el área prevista⁵⁶;
- Nordeste registró 45 214 857 ha, de un área esperada de 76 074 156 ha, lo que corresponde al 59,44%;
- Centro Oeste registró 102 372 798 ha, de un área esperada de 129 889 570 ha, lo que corresponde al 78,82%;
- Sudeste registró 45 597 255 ha, de un área esperada de 56 374 996 ha, lo que corresponde al 80,88%; y
- Sur registró un área de 27 048 236 ha, de un área sujeta a registro de 41 780 627 ha, lo que corresponde al 64,74%.

En general, se registraron más de la mitad de los inmuebles rurales de cada una de las regiones geográficas. En el caso de la región norte se superó el área prevista. El resultado debió aclararse en la fase de análisis de los registros, manejando la hipótesis de causa la sobreposición de áreas de los inmuebles rurales. Las demás regiones geográficas también obtuvieron resultados significativos.

⁵⁶ Ese resultado será aclarado en la fase de análisis de los registros, pudiendo tener como causa la sobreposición de áreas de los inmuebles rurales.

La siguiente figura muestra el mapa de las regiones geográficas del país.

Figura III-3 Mapa de las regiones geográficas del país



Fuente: IBGE/2016

3.2 Número de inmuebles registrados por región geográfica comparado con el número total de inmuebles registrables

La distribución de los inmuebles registrados por región geográfica en relación al número total de inmuebles en cada región es bastante variable. Se obtuvieron los siguientes valores de registro en las regiones:

- Norte registró 435 032 inmuebles (88,50%);
- Nordeste registró 609 665 inmuebles (34,22%);
- Centro Oeste registró 307 327 inmuebles (61,23%);
- Sudeste registró 767645 inmuebles (46,36%); y
- Sur registró 929 231 inmuebles (54,85%)

El total de los inmuebles registrados se obtiene de la suma de los inmuebles de asentamientos rurales que fueron identificados directamente por el INCRA, lo que corresponde a 193 443 inmuebles distribuidos en todo el territorio nacional.

3.3 Porcentaje de inmuebles registrados por perfil de inmuebles

A continuación, se presenta el número de inmuebles registrados por perfil:

Cuadro III-2 Perfil de los inmuebles rurales registrados

Módulos fiscales	Inmuebles registrados	Inmuebles existentes	Área registrada (ha)
0 a 4	2 448 935	5 545 197	71 805 538
4 a 15	145 015	427 547	48 260 953
> 15	57 233	152 098	160 135 297
Total	2 651 183	6 124 842	280 201 788

Fuente: Servicio Forestal Brasileño/MMA e INCRA, datos procesados por el autor (30/04/2016)

Al comparar el número de inmuebles registrados con el número de inmuebles existentes en el país distribuidos en los tres perfiles definidos para ellos según tamaño, arroja que el 44,16% de los inmuebles existentes poseen hasta 4 módulos fiscales. En el perfil de inmuebles mayor a 4 y menor de 15 módulos fiscales el porcentaje de inmuebles existentes registrados fue de 33,92%, y en el perfil mayor que 15 módulos fiscales el resultado fue de 37,63%.

En cuatro de las cinco regiones geográficas, el mayor porcentaje de registro corresponde al perfil de inmuebles de menor área (de hasta 4 módulos fiscales). Los inmuebles de este perfil (0 a 4) tuvieron los siguientes porcentajes de registro:

- Centro Oeste: 63,16%,
- Sur: 52,32%;
- Norte: 51,28%;
- Sudeste: 45,63%; y
- Nordeste: 29,06%

El perfil de los inmuebles de mayor área (superior a 15 módulos fiscales) presenta un porcentaje de registro de un 37,63%, con los siguientes resultados por región:

- Sudeste: 53,48%,
- Centro Oeste: 48,20%;
- Sur: 36,58%;
- Nordeste: 20,61%; y
- Norte: 16,43%.

El perfil intermedio (áreas entre 4 y 15 MF) presenta un 33,92% de registro a nivel nacional. A nivel regional, la región Sudeste presenta el mayor porcentaje, con un 43,47%; seguida por la región Centro Oeste, con el 40,21%; la región Sur, con el 34,85%; la región Norte, con el 28,25%; y la región Nordeste, con el 14,68%, como muestra el cuadro siguiente:

Cuadro III-3 Porcentaje de registro por región y perfil

Región	0 a 4 MF	4 a 15 MF	15 MF
Norte	51,28%	28,25%	16,43%
Nordeste	29,06%	14,68%	20,61%
Centro Oeste	63,16%	40,21%	48,20%
Sudeste	45,63%	43,47%	53,48%
Sur	52,32%	34,85%	36,58%
Nacional	44,16%	33,92%	37,63%

Fuente: Servicio Forestal Brasileño, datos procesados por el autor (30/04/2016)

3.4 Número de inmuebles registrados por perfil de inmueble

El número de inmuebles registrados correspondientes al perfil de hasta 4 módulos fiscales fue de 2 448 935 de inmuebles, de un total de 2 651 183 registrados, lo que equivale al 92,37%. Este grupo de inmuebles de menor tamaño de área totaliza 71 805 538 ha, lo que corresponde al 25,63% de toda el área registrada.

En la categoría intermedia, formada por los inmuebles con área entre 4 y 15 módulos fiscales, fueron registrados 145 015 inmuebles, lo que corresponde al 5,47% del total de inmuebles registrados, equivalente a un área de 48 260 953 ha (17,22% del área registrada).

El perfil de inmuebles con mayor área, por encima de 15 módulos fiscales, tuvo un registro de 57 233 inmuebles, 2,16% del total de los inmuebles registrados, correspondiente a 160 135 297 ha (57,15% del área registrada).

3.5 Inmuebles registrados por bioma

La distribución de los inmuebles registrados por bioma presenta los siguientes resultados

- Mata Atlántica: 51% de su área con inmuebles registrados;
- Cerrado: 44%;
- Amazonía: 30%;
- Pantanal: 29%;
- Pampa: 19%; y
- Caatinga: 14%.

Se trata de un resultado relevante considerando que los biomas con el mayor pasivo ambiental en áreas de reserva legal y APP son Amazonía, Mata Atlántica y Cerrado, según Soares-Filho (2013). Se observa que la existencia del pasivo ambiental no inhibió a sus propietarios y poseedores a declararla.

En cualquier caso, solamente después de analizar y aprobar los registros introducidos en el SIRAR se podrá cuantificar y ubicar geográficamente las áreas de pasivo ambiental. La siguiente figura muestra el mapa con los biomas del país.

Figura III-4 Mapa con los biomas del país



Fuente: IBGE/2016

3.6 Información ambiental declarada

La caracterización ambiental de los inmuebles registrados permite identificar que el 41% del área registrada se encuentra cubierta por remanentes de vegetación nativa, el 26% corresponde a áreas de reserva legal y el 60% a áreas de preservación permanente. El análisis de estos datos es muy complejo, considerando las reglas establecidas por el Nuevo Código Forestal, que son diferenciadas según el tamaño del inmueble rural, la fecha en la cual fue eliminada la vegetación nativa y el bioma. El 70% del área declarada como reserva legal se encuentra cubierta por remanentes de vegetación nativa; por lo tanto, el 30% de esa área no presenta cobertura vegetal. En relación a las áreas de preservación permanente. La cobertura con remanentes de vegetación nativa es de un 55%, es decir, hay un déficit de un 45% de la vegetación nativa.

La caracterización obtenida a partir de la información reportada por los propietarios y poseedores de los inmuebles y propiedades rurales, disponible en abril de 2016, revela la existencia de un déficit de cobertura con remanentes de vegetación nativa de aproximadamente 22 millones de hectáreas en las áreas de APP y reserva legal. Aunque todavía es necesario obtener información de algunos estados, además de aprobar los registros, acción que se efectuará en una próxima fase, estos datos se aproximan a las estimaciones de Soares-Filho (2013).

3.7 Adhesión al Programa de Regularización Ambiental (PRA)

Los inmuebles rurales que declararon ausencia de áreas de reserva legal (12,47% de los registrados) presentaron las siguientes alternativas para la regularización: 54,19% optó por la regeneración natural; 28,14% por compensación y 17,69% por recomposición. El 50,99% de los inmuebles registrados solicitó adhesión al Programa de Regularización Ambiental (PRA).

Las regiones Nordeste y Centro Oeste presentaron un porcentaje de reconocimiento de déficit de reserva legal superior al nacional: 25,44 y 21,36%, respectivamente. Las demás regiones presentaron los siguientes resultados: Norte, 11,71%; Sudeste, 8,16%; y Sur, 9,99%.

En cuanto a la adhesión al PRA, se registraron los siguientes porcentajes de adhesión en las regiones que se indican: Centro Oeste 60,90%; Sur 50,14%; y Sudeste 49,16%, los que se aproximan al porcentaje nacional (50,99%). Las regiones Norte y Nordeste, presentan un registro inferior al nacional, ambas con el 40,01%. En todo caso, el índice de adhesión al PRA es mayor al porcentaje de inmuebles que reconocen un déficit de vegetación nativa en reserva legal.

La disponibilidad e integración de los sistemas electrónicos de registro de los inmuebles rurales se consideran factores positivos que influyeron para que el CAR obtuviera buenos resultados.

El gran número de usuarios del SIRAR demuestra la facilidad de acceso al sistema, lo que favoreció el registro de los inmuebles y posesiones. El SIRAR cuenta con 4 143 322 de usuarios, entre individuales y corporativos. Este gran número de usuarios se debe en gran parte a los esfuerzos realizados para capacitar a los operadores del sistema. La capacitación utilizó un curso de formación a distancia vía internet, el que logró formar a 41 mil operadores, y eventos presenciales en los que se capacitaron alrededor de 10 mil productores y técnicos.

4. LA TRANSICIÓN A LA SOSTENIBILIDAD Y EL CAR

La agricultura puede contribuir significativamente a mitigar los efectos adversos del cambio climático mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Tiene también la misión de producir alimentos saludables y en cantidad suficiente para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, aumentando su eficiencia de forma sostenible.

En el documento “El estado mundial de la agricultura y la alimentación: cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria” (2016), la FAO señala que la diversificación e integración de los sistemas productivos de alimentos en procesos ecológicos complejos crean sinergias con el medio ambiente y no agotan los recursos naturales. La agroecología y la intensificación sostenible de los sistemas productivos son ejemplos de cómo mejorar los rendimientos y aumentar la resiliencia. Se recomienda evitar la deforestación, aumentar la cobertura forestal, el manejo sostenible de la producción de madera, el uso adecuado de la tierra y el manejo del suelo.

La transición a la agricultura sostenible y equitativa requiere, según el documento citado, la mejora del acceso al mercado; la prestación adecuada de servicios de asistencia técnica y extensión rural; y superar obstáculos como la inseguridad en relación a la tenencia de la tierra, los altos costos de transacción y la menor cantidad de recursos financieros destinados a las mujeres de las zonas rurales.

En el documento “Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles – Principios y enfoques” (2015), la FAO propone cinco principios interrelacionados que equilibran las dimensiones social, económica y ambiental de la agricultura y la producción sostenible de alimentos.

Tales principios proporcionan una base para desarrollar políticas, estrategias, regulaciones e incentivos apropiados, y son los siguientes:

- Mejorar la eficiencia en el uso de los recursos;
- Acciones directas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales;
- Proteger los medios de vida rurales, y mejorar la equidad y el bienestar social;
- Mejorar la resiliencia de las personas, comunidades y ecosistemas, especialmente ante la volatilidad de los mercados y el cambio climático; y
- Procurar una buena gobernanza para la sostenibilidad de los sistemas naturales y humanos.

Para implementar estos principios, se recomiendan las siguientes medidas:

- Creación conjunta de medios de verificación pertinentes y accesibles;
- Participación de los interesados en un diálogo encaminado a generar una comprensión común y una acción conjunta; y
- Creación de enfoques y soluciones innovadores y formulación de instrumentos y plataformas que hagan posible e incentiven reformas en los sistemas alimentarios y agrícolas.

La transición hacia la sostenibilidad requiere flexibilidad, autonomía y creatividad de parte de quienes la llevarán a cabo (FAO, 2015). Las intervenciones e implementación en terreno deben sustentarse en cuatro pilares:

- integración en diversas escalas y disciplinas,
- colaboración,
- transparencia y
- adaptabilidad.

El documento FAO “Directrices voluntarias para políticas agroambientales en América Latina y el Caribe (2016), basado en un proceso de consultas y debates en el que participaron instituciones y profesionales de diversos países de América Latina y el Caribe, entre ellos Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Nicaragua, México, Panamá y Paraguay, proporciona orientación a los países de la región para la mejora de sus políticas a partir de un enfoque agroambiental que vincule sociedad, territorio, medio ambiente y economía, de modo integrado y armónico.

De esta manera, se espera que las políticas sean formuladas con la interacción con diferentes actores sociales, con el propósito de avanzar hacia el desarrollo sostenible y la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional en un escenario de cambio climático.

El documento recomienda que los estados consideren las siguientes orientaciones estratégicas para las políticas agroambientales:

- Desarrollo rural con enfoque territorial: Impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial y según principios de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales;
- Institucionalidad inclusiva: Promover la institucionalidad inclusiva entre los sectores clave: público, privado y la sociedad civil;
- Modelo de producción y servicios sostenibles: Transformar las prácticas agropecuarias propias del modelo de producción basado en el uso intensivo de insumos y de los recursos naturales en un modelo de producción y servicios sostenibles, considerando los escenarios de cambio climático;
- Internalización de los valores ecosistémicos: Internalizar el valor de los recursos naturales y de los servicios ecosistémicos en las políticas y modelos de producción agropecuaria, forestal, pesca, y acuicultura sostenible;

- Equidad en la generación y distribución de la riqueza: Impulsar las condiciones de productividad en los territorios mediante la implementación de estrategias de generación y distribución de la riqueza de forma equitativa.

El documento “Políticas agroambientales brasileñas para la seguridad alimentaria y el combate del hambre” (2015), elaborado en el marco del proyecto citado anteriormente, analizó los siguientes programas, planes e instrumentos de políticas agroambientales:

- Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER);
- Programa Bolsa Verde;
- Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad;
- Programa Productor de Aguas;
- Catastro Ambiental Rural; y
- Plan Sectorial de Mitigación y de Adaptación a los Cambios Climáticos para la Consolidación de una Economía de Baja Emisión de Carbono en la Agricultura (Plan ABC).

De estas iniciativas, el Programa Productor de Aguas y la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural son las que tienen mayor relación con el CAR. Éste, a partir de la información geoespacializada de las características ambientales de los inmuebles rurales, puede contribuir a la implementación de las políticas agroambientales y de gestión de los territorios, y ser integrado a otros sistemas que tienen por objetivo promover la sostenibilidad de la agricultura, como es el caso de la Zonificación Ambiental y Productiva (ZAP)⁵⁷, cuyo objetivo es subsidiar la formulación de proyectos y acciones que busquen la modernización de la gestión ambiental en el ámbito de las subcuencas de los ríos. El ZAP fue instituido en el estado de Minas Gerais, por medio del Decreto Estatal N° 46.650, del 19 de noviembre de 2014.

Otra iniciativa que tiene como objetivo promocionar la adecuación ambiental de los inmuebles es el ISA (Indicadores de Sostenibilidad en Agrosistemas). Como describe Ferreira *et al.* (2012), el ISA es un sistema integrado que ha sido desarrollado para evaluar el desempeño económico, social y ambiental de los inmuebles rurales. Sus 23 indicadores incluyen los balances económico y social, el gerenciamiento de lo establecido, la calidad del suelo y del agua, el manejo de los sistemas de producción, la diversificación del paisaje y el estado de conservación de la vegetación nativa.

El ISA forma parte del Proyecto de Adecuación Socioeconómica y Ambiental de las propiedades rurales, coordinado por la Secretaría Estatal de Agricultura, Pecuaria y Suministro de Minas Gerais.

⁵⁷ Metodología para elaboración de la Zonificación Ambiental y Productiva – ZAP de subcuencas de ríos, 2014.

5. LECCIONES APRENDIDAS

De manera general, se destaca el carácter innovador del CAR, la amplitud de su alcance y el corto plazo establecido para el registro de la totalidad de los inmuebles rurales del país. Por otra parte, considerando la información presentada sobre el origen y desarrollo del RAR, se identificaron algunos factores que influyeron en mayor o menor grado en sus resultados, tanto positiva como negativamente. A continuación, se presentan las principales lecciones aprendidas extraídas de la experiencia desarrollada:

- Voluntad política de los dirigentes en el más alto nivel: A lo largo de todo el proceso de revisión del Código Forestal y, posteriormente, en la fase de reglamentación e implementación de sus instrumentos, considerando el periodo entre la publicación del Decreto N° 7.029/2009, del Programa Más Ambiente, y la promulgación de la Ley N° 12.651/2012, del Nuevo Código Forestal, fue notable el interés y la voluntad política del poder Ejecutivo por sacar adelante la iniciativa. Igualmente, el Poder Legislativo, tanto la Cámara de Diputados como el Senado, le asignaron importancia y le dieron prioridad al tema.
- Experiencias previas: La existencia de experiencias previas relacionadas con instrumentos que dieron origen al CAR en los Estados de Amazonía y, posteriormente, a nivel federal, sirvió de base para el diseño de la propuesta y de referente para su implementación.
- Oportunidad política: El proceso de revisión de la legislación forestal permitió incluir la propuesta del CAR como instrumento fundamental para su efectiva implementación.
- Disponibilidad tecnológica: El avance de la tecnología de comunicación vía internet y de la georreferenciación por medio de imágenes de satélite de alta resolución hizo viable el desarrollo de las herramientas del CAR.
- Disponibilidad financiera: Las capacidades financieras y de captación de recursos fueron fundamentales para garantizar calidad y efectividad en el desarrollo de los procesos e instrumentos y en la adquisición de los productos y servicios. La capacidad de financiamiento, sin embargo, fue desigual a nivel de Gobierno Federal, estados y municipios. En los dos últimos hubo más dificultades para contar con el financiamiento requerido, tanto propios como obtenidos de terceros. La mayor parte de los estados no fueron considerados como receptores de los recursos financieros provenientes del Fondo Amazonía y de la cooperación internacional.

- Cooperación internacional: Fue muy importante la cooperación internacional destinada al control de la deforestación ilegal y la conservación de la biodiversidad en los biomas de Amazonía y Mata Atlántica, la implementación de políticas públicas y el financiamiento de proyectos que contribuyeran al desarrollo del CAR.
- Demanda internacional: Diversas manifestaciones de la comunidad internacional, a través de instancias académicas, relaciones comerciales y organizaciones no gubernamentales, contribuyeron a fortalecer el compromiso del país orientado a establecer una legislación e instrumentos que permitieran gestionar de manera sostenible los recursos forestales.
- Acuerdos internacionales: Los acuerdos internacionales firmados por el país relativos a la promoción del desarrollo sostenible permitieron materializar el compromiso de impulsar la conservación y recuperación de los recursos naturales de forma permanente y continua, lo que se ha mantenido a lo largo de los mandatos de los poderes ejecutivo y legislativo.
- Capacitación masiva: La capacitación de los gestores gubernamentales y profesionales habilitados, por medio de actividades presenciales y a distancia, contribuyó al desarrollo e implementación de las políticas públicas y, en el caso específico del CAR, al registro masivo de los inmuebles rurales.
- Coordinación gubernamental: Para la implementación del CAR, fue necesaria la concurrencia y participación de varios sectores gubernamentales, tanto a nivel federal como estatal, y el desarrollo de un esfuerzo de coordinación horizontal y vertical, incluyente y calificado. Las dificultades que se presentaron se deben al hecho de no haber sido definido formalmente el espacio de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil.
- Movilización de los productores: La participación de las organizaciones de los productores rurales (tanto los familiares como los empresariales) por medio de los sindicatos, asociaciones y cooperativas, contribuyó a conocer mejor los objetivos y alcances de la iniciativa, reivindicar derechos y promover el registro de los inmuebles rurales. Algunos sectores de la agricultura familiar, especialmente los extractivistas y los quilombolas (palenqueros o cimarrones), tuvieron más dificultades para recibir el apoyo gubernamental destinado al registro de sus áreas colectivas, debido a problemas de acceso, aislamiento y conflictos agrarios.
- Comunicación: La falta de un plan de comunicación limitó la posibilidad de acceder de manera más amplia y efectiva al público objetivo, lo que era extremadamente necesario dada su dispersión geográfica y el plazo reducido para ejecutar el registro. La implementación del Nuevo Código Forestal, del cual el CAR es su instrumento más importante, depende en gran medida de la transición a un modelo de agricultura sostenible, siendo fundamental para ello apoyar la concientización de los propietarios y poseedores de los inmuebles rurales sobre la importancia del desarrollo sostenible.
- Articulación institucional: La participación de organizaciones no gubernamentales contribuyó al desarrollo de experiencias previas y a la definición de las normas e instrumentos. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales consideraron insuficientes los espacios establecidos para un diálogo más permanente y efectivo.

- Integración: La evaluación multidimensional e interdisciplinaria indica que existen limitaciones en el proceso de desarrollo del CAR, entre ellas las siguientes: ausencia de un espacio de coordinación formalmente constituido entre los involucrados de la esfera gubernamental y la sociedad civil; y existencia de una visión enfocada al diseño e implementación de instrumentos, pero con baja capacidad para movilizar otras dimensiones del desarrollo sostenible.
- Colaboración: La importancia del tema de la cobertura vegetal no se tradujo en acciones efectivas y permanentes que promocionaran el compromiso de las organizaciones de productores rurales, comunidad científica, gobiernos y sociedad civil en función de aprovechar las oportunidades creadas por el CAR.
- Transparencia: Recientemente, el Ministerio de Medio Ambiente transformó los datos del CAR en información de acceso público, por lo que actualmente se encuentra disponible para quien la requiera. La socialización de los resultados permite que estos sean analizados conjuntamente con los involucrados e identificar las medidas necesarias para enfrentar los retos que implica.
- Adaptabilidad: La estrategia de desarrollo del SIRAR, centralizada en el Gobierno Federal, limitó la implementación de soluciones que respondieran a las características regionales y locales; por ejemplo, la integración con sistemas preexistentes en los órganos ambientales estatales.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La historia de la legislación forestal brasileña se caracteriza por la adopción de normas complejas y rigurosas, aunque escasamente aplicadas ante un recurrente uso insostenible de los recursos naturales. En este contexto, para superar los obstáculos, los gestores públicos y los agentes privados se deben unir para estimular la transición a la agricultura sostenible.

La poca responsabilidad de aquellos que utilizan los recursos naturales de forma insostenible se debe, entre otros motivos, a la falta de medios para identificar con precisión la ocurrencia de daños ambientales. Esa situación debiera ser superada a partir de la implementación del CAR.

Parte del uso insostenible de los recursos naturales tiene su origen en la escasa conciencia sobre las consecuencias de las prácticas adoptadas y por la dificultad para obtener medios más adecuados de producción. La adopción de un modelo de producción sostenible requiere de medidas que apoyen la transición. Incorporar la dimensión socioambiental en las políticas públicas de producción agropecuaria es un reto, del que empiezan a obtenerse resultados.

Además de buenas leyes, dotadas de mecanismos eficientes y aplicables para una transición al desarrollo rural sostenible, es necesario promover la concientización de los productores rurales, lo que se alcanza con servicios eficientes de asistencia técnica y extensión rural, diálogo y participación. Una mayor responsabilidad de los sectores financieros, del comercio y de transformación de la producción agropecuaria con la sostenibilidad puede contribuir ciertamente a alcanzar el objetivo.

El Nuevo Código Forestal es una oportunidad para promover la transición a un modelo sostenible de producción en la agricultura. A pesar de los cuestionamientos hechos acerca de la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones, la sociedad está convencida de la necesidad de la adopción de prácticas sostenibles, considerando las implicancias del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la inseguridad alimentaria y nutricional y la pobreza.

El CAR es el primer paso para que sea realidad el Nuevo Código Forestal, cuyo objetivo más general es el desarrollo sostenible. Tal concepción debe ser también la del RAR, cuya misión va más allá del instrumento en sí, aunque éste ya constituye un gran reto técnico y de gestión. Su éxito depende de su capacidad de adaptación a las necesidades locales e integración con otras políticas públicas, al igual que de la colaboración efectiva de los involucrados y de la transparencia para analizar los resultados. La ley estableció un plazo muy corto para el registro de los inmuebles rurales, algo que dada la extrema concentración de tierras que caracteriza el país, donde pocos inmuebles representan vastas áreas, contribuyó a obtener el registro de alrededor del 53 % de los inmuebles existentes, con el 82% del área registrable. Los agricultores con áreas más pequeñas fueron los que más atendieron el llamado, aún con todas las dificultades de aislamiento y conectividad que enfrentan, dificultades que seguirán afectando en el seguimiento.

Es necesario que el CAR cubra todo el territorio de Brasil y asegurar también la calidad de la información y la participación consciente de los propietarios y poseedores para que emprendan la adecuación ambiental, además de mejorar la eficiencia productiva. Esto último es prerequisite para mantener la expectativa de renta de los productores en un contexto de recomposición de las áreas destinadas actualmente a la producción agropecuaria.

El importante apoyo de la cooperación internacional deriva, en un cierto sentido, del enorme potencial que representa la contribución de los activos ambientales brasileños para alcanzar las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dicho potencial comprende, incluso, las áreas de los pasivos, ahora en la nueva perspectiva de recuperación de sus funciones ecológicas. La disposición a colaborar no es ajena también a la credibilidad con que cuentan las autoridades públicas, los agentes económicos y las organizaciones sociales del país, la que seguirá siendo reconocida si se logran resultados que permitan el control de la deforestación y la recuperación de áreas donde se eliminó ilegalmente la vegetación nativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. PLAN NACIONAL DE APOYO A CADENAS DE PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD

BRASIL. Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PLANAPO). Disponible en: <http://www.mda.gov.br/planapo/>

BRASIL. (2016a). Diario Oficial de la Unión, Ministerio del Medio Ambiente. Portaria Interministerial N° 163, de 11 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/sociobio.pdf

BRASIL. (2016b). Presidencia da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto N° 8.772, de 11 de maio de 2016. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente. Plaza de la Sociobiodiversidad. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/sociobiodiversidade/comissao-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica/itemlist/category/76-sociobiodiversidade>

BRASIL. Decreto 2.519, del 16 de marzo de 1998. Promulga a Convención sobre Diversidad Biológica, firmada en Rio de Janeiro el 5 de junio de 1992. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm

BRASIL. Decreto 4.339, del 22 de agosto de 2002. Establece principios y directrices para la implementación de la Política Nacional da Biodiversidad. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm

BRASIL. Decreto 6.040 del 7, de febrero de 2007. Establece la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales. Disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6040.htm

BRASIL (2012). Decreto 7.794, del 20 del agosto de 2012. Establece la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm

BRASIL. Ley 11.326, del 24 de julio de 2006. Establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente. Convención sobre Diversidad Biológica. Brasilia, 2000.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Compañía Nacional de Abastecimiento. Plano Nacional de Apoyo a las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Compañía Nacional de Abastecimiento. Informe del Encuentro para la Constitución de la Red de Servicios para las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad (Nuez de Brasil y Babaçu) del PNPSB. Brasília, noviembre de 2009.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario. Resolución Interministerial N° 239, del 21 de julio de 2009, que establece orientaciones para la implementación del Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad, y da otras providencias.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Desarrollo Agrario, Compañía Nacional de Abastecimiento. Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad, PNPSB. Balance 2011. Periodo: abril 2009 – diciembre 2011. Brasília, noviembre de 2011.

BRASIL. Ministerio de Desarrollo Agrario, Secretaría General de la Presidencia de la República. Resolución Interministerial N° 1, del 3 de mayo de 2016, que instituye el Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica para el periodo 2016-2019. Disponible en: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_01.pdf

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Resolución Interministerial N° 163, del 11 de mayo de 2016, sobre especies nativas de la flora brasileña consideradas de la sociobiodiversidad, para fines de comercialización in natura o de sus productos derivados, en el marco de las operaciones realizadas por el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en sus diversas modalidades, por la Política de Garantía de Precios Mínimos para los Productos de la Sociobiodiversidad (PGPMBio) y por el Programa Nacional para Alimentación Escolar (PNAE).

BRASIL. Compañía Nacional de Abastecimiento. Manual de Operaciones de la CONAB. Disponible en: <http://www.conab.gov.br/conabweb/moc.php> Consultado el 15/11/2016.

BIRRER, Stephanie; MARTINS, Letícia N.; SOUZA, Mariluce P.; GAM, Micheliny De Matos B. Gestión de políticas públicas: análisis del Plan Nacional de Promoción de las Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Excelencia en Gestión, Rio de Janeiro, 8 y 9 de agosto de 2014.

CAATINGA CERRADO (2009). Catálogo Caatinga Cerrado 2009.

CONAB(Companhia Nacional de Abastecimento). 2016. Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade). 2ª ed., Brasília. Disponible en: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_11_07_17_33_02_cartilha_pgpm_bio_atual.pdf

COSTA, Leonardo T. L. da. Estudio de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM). Cámara de Diputados. Brasília, julio de 2015.

GUIMARÃES, Ana Paula F. V. 2013. La promoción de cadenas de productos de la sociobiodiversidad: el reconocimiento de las poblaciones tradicionales y la nuez de Brasil como mecanismo de desarrollo y sustentabilidad. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 108, jan 2013. Disponible en: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12684&revista_caderno=6

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2010). Censo Demográfico 2010. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

IPEA (2015). Relatório Territorial de Belém e de Abaetetuba.

PORTAL BRASIL. 2015. Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população. Disponible en: <https://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/11/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>

ROCHA, Luciana. 2014. Produto 2: Informe Final, Análisis de las reuniones bilaterales, resultados del taller de validación y planificación, próximos pasos y proposiciones para que el Gobierno Federal reanude la Promoción de la Sociobiodiversidad. Brasília, Cooperación Técnica Brasil/Alemania; agosto 2014.

SALA ANDES AMAZÔNIA (2009). Catálogo da Sala Andes Amazônia 2009. Disponible en: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/desenvolvimento_rural/sociobiodiversidade/banco-dados/Praca%20Sociobiodiversidade/origens/2009%20catalogo%20SAA.pdf

SCHWANTES, Fernanda. Política de Garantía de Precios Mínimos en Brasil: una evaluación de los costos sociales y presupuestos para el arroz y el maíz en el periodo 1987-2013. Piracicaba, Tesis de Doctorado, 2015.

VIEIRA. F. P. Concepto del Plan Agrícola y Ganadero (PAP).

VIANA, Joao Paulo. Evaluación de dos acciones gubernamentales recientes en apoyo a los extractivistas. Garantía de precios mínimos para productos de la sociobiodiversidad y Bolsa Verde. En: *Brasil en Desarrollo 2013: Estado, planificación y políticas públicas*. Brasília, IPEA, 2013.

II. PROGRAMA DE APOYO A LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL “BOLSA VERDE”

BITTENCOURT, P. O. S.; CLEMENTINO, J. C. Jerarquía de las leyes. S/fecha.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Ministerio de Desarrollo Agrario. Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental: Bolsa Verde, Erradicar la extrema pobreza y conservar el medio ambiente. Brasília, s/ fecha.

BRASIL. 2014. Ministerio del Medio Ambiente. Manual de implementación del monitoreo muestral del Programa Bolsa Verde. Brasilia.

BRASIL. 2000. Ministerio del Medio Ambiente. Convención sobre Diversidad Biológica. Brasilia.

BRASIL. 2014. Ministerio del Medio Ambiente. Decreto N° 392, 30 de octubre de 2014. Reglamento Interno del Comité Gestor del Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental, Bolsa Verde. Brasilia, DOU, 31 de octubre de 2014.

BRASIL. 2014- 2016. Ministerio del Medio Ambiente. Resoluciones N° 1, 2, 3, 4, de 2014, y N° 6, de 2016, del Comité Gestor del Programa Bolsa Verde. Brasilia.

BRASIL. Decreto N° 7.572, 28 de septiembre de 2011. Regula dispositivos de la Medida Provisional N° 535, 2 de junio de 2011, que tratan del Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental - Programa Bolsa Verde. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm. Consultado el 18 de octubre de 2016.

BRASIL. Ley N° 12.512, 14 de octubre de 2011. Instituye el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental y el Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Consultado el 19 de octubre de 2016.

BRASIL. 2016. Ministerio de Desarrollo Social y Agrario. Investigación de Evaluación del Programa Bolsa Verde. Brasilia.

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente. La Bolsa Verde demuestra eficacia en la protección de la biodiversidad. 20 de octubre de 2016.

BRASIL. 2016. Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PLANSAN 2016-2019. Brasilia.

BRASIL. Universidad Federal de Lavras y Ministerio de Medio Ambiente. Diagnóstico y Monitoreo Ambiental de la Bolsa Verde. Brasilia, 2016. Presentación de Power Point.

BRASIL. 2015. Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Observatorio de la Función Socioambiental del Patrimonio de la Unión en la Amazonia. Informe de Investigación: informe territorial de Belém y Abaetetuba. Río de Janeiro.

CABRAL, P. G. F. et al. 2014. Programa Bolsa Verde: erradicación de la extrema pobreza y conservación ambiental. Brasil sin miseria. Org.: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasilia, MDS.

CORREA, R. et al. 2014. Recorrido de implementación de una política socioambiental en Brasil. Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental, Bolsa Verde. Panel Diversidad en el Catastro Único de Programas Sociales en Brasil: respetar e incluir. Área: Políticas públicas eficaces en un contexto de demandas sociales crecientes. XIX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Quito, Ecuador, noviembre de 2014.

COUTINHO, J. O. 2014. El papel de los arreglos institucionales en el éxito de las políticas medioambientales: el ejemplo del programa Bolsa Verde (2011-2014). Escuela Superior de Administración Hacienda (ESAF). Trabajo de conclusión de Curso de Especialista en Gestión Pública, Brasilia, noviembre de 2014.

FAO. 2016. El estado de los bosques del mundo 2016. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma.

FAO. 2016. Superación del hambre y de la pobreza rural: iniciativas brasileñas. Brasilia.

FAO. 2016. Informe de la 34ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

QFAO. 2016. Iniciativas Regionales de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago.

FAO, CEPAL, ALADI. 2016. Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre.

CELAC 2015. Elementos para el debate y la cooperación regional. Santiago, Chile, julio de 2016.

MAIA NETO, G. A. Bolsa Verde: el pago por servicios ambientales en la Ley N° 12.512 / 2011. Disponible en <https://jus.com.br/artigos/20281/bolsa-verde-o-pagamento-por-servicos-ambientais-na-lei-n-12-512-2011>. Consultado el 22 de octubre de 2016.

MALUF, R. S. 2016. Seguridad alimentaria y hambre en Brasil - 10 años de la Cumbre Mundial de Alimentación. Informes Técnicos Ceresan, 2 de agosto de 2006.

OIT. Recomendación N° 202. Disponible en: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/html/portugal_recomendacao_202_pt.htm. Consultado el 20 de octubre de 2016.

SCHWAZER, H. et al. 2016. Protección de las personas y el medio ambiente: Lecciones aprendidas con la Bolsa Verde de Brasil, iniciativas de China, Costa Rica, Ecuador, México, Sudáfrica y otras 56 experiencias Ginebra, ESS - Documento de Trabajo N° 54. 1 ed.

VIANA, J. P. 2014. Dos años de Bolsa Verde: ¿sería la meta alcanzable? IPEA, Texto para la discusión, Brasilia.

III. EL CATASTRO AMBIENTAL RURAL: LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL INMUEBLE RURAL Y LA TRANSICIÓN A LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

BRASIL. Ministerio del Medio Ambiente. MMA lança Mapas de Cobertura Vegetal Nativa dos Biomas Brasileiros. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/informma/item/3769-mma-lanca-mapas-de-cobertura-vegetal-nativa-dos-biomas-brasileiros>

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 6.321, del 21 de diciembre de 2007, sobre acciones relativas a la prevención, monitoreo y control de la deforestación en el Bioma Amazonía; modificaciones y nuevas disposiciones correspondientes al Decreto N° 3.179, del 21 de septiembre de 1999, que dispone sobre la especificación de las sanciones aplicables a las conductas y actividades perjudiciales al medio ambiente, y otras providencias. Disponible en : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 6.514, del 22 de julio de 2008. Dispone sobre las infracciones y sanciones administrativas al medio ambiente, establece el proceso administrativo federal para el cálculo de estas infracciones, y otras providencias. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6514.htm>

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 7.029, del 10 de diciembre de 2009. Instituye el Programa Federal de Apoyo a la Regularización Ambiental de Inmuebles Rurales, denominado “Programa Más Ambiente”, y da otras providencias. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7029-10-dezembro-2009-597158-norma-pe.html>

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 7.830, del 17 de octubre de 2012. Dispone sobre el Sistema de Registro Ambiental Rural y el Catastro Ambiental Rural; establece normas de carácter general para los Programas de Regularización Ambiental, de la Ley N° 12.651, del 25 de mayo de 2012, y da otras providencias. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 8.235, del 5 de mayo de 2014. Establece las normas generales complementarias para los Programas de Regularización Ambiental de los Estados y del Distrito Federal, de que trata el Decreto N° 7.830, del 17 de octubre de 2012, instituye el Programa Más Brasil, y da otras providencias. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra149952.pdf>

BRASIL. Presidencia de la República. Ley N° 11.326, del 24 de julio de 2006. Establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y los emprendimientos Familiares Rurales. Brasilia, 24 de julio de 2006. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm

BRASIL. Presidencia de la República. Ley N° 12.651, del 25 de mayo de 2012. Dispone sobre la protección de la vegetación nativa; modifica las leyes N° 6.938, del 31 de agosto de 1981; N° 9.393, del 19 de diciembre de 1996; y N° 11.428, del 22 de diciembre de 2006; deroga las leyes N° 4.771, del 15 de septiembre de 1965; y N° 7.754, del 14 de abril de 1989, y la Medida Provisional N° 2.166-67, del 24 de agosto de 2001; y da otras providencias. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm

BRASIL. Ministerio de Medio Ambiente. Instrucción Normativa N° 2, del 5 de mayo de 2014. Dispone sobre los procedimientos para la integración, ejecución y compatibilización del Sistema de Catastro Ambiental Rural (SICAR) y define los procedimientos generales del Catastro Ambiental Rural (CAR).

BRASIL. Presidencia de la República. Ley N° 11.284, del 2 de marzo de 2006. Dispone sobre la gestión de los bosques públicos para la producción sostenible; instituye, en la estructura del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio Forestal Brasileño (SFB); crea el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FNDF); modifica las leyes N° 10.683, del 28 de mayo de 2003; N° 5.868, del 12 de diciembre de 1972; N° 9.605, del 12 de febrero de 1998; N° 4.771, del 15 de septiembre de 1965; N° 6.938, del 31 de agosto de 1981; y N° 6.015, del 31 de diciembre de 1973; y otras providencias. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm.

BRASIL. Presidencia de la República. Ley Complementaria N° 140, del 8 de diciembre de 2011. Se fijan normas, en los términos de los incisos III, VI y VII del capítulo y del párrafo único del artículo de la Constitución Federal, para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios en las acciones administrativas derivadas del ejercicio de la competencia común relativas a la protección de los paisajes naturales notables, la protección del medio ambiente, el combate a la contaminación en cualquier de sus formas y la preservación de los bosques, la fauna y la flora; y modifica la Ley N° 6.938, del 31 de agosto de 1981. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm.

BRASIL. Presidencia de la República. Ley N° 13.335, del 14 de septiembre de 2016. Modifica la Ley N° 12.651, del 25 de mayo de 2012, para disponer sobre la extensión de los plazos de inscripción en el Catastro Ambiental Rural y adhesión al Programa de Regularización Ambiental. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13335.htm.

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 6527, del 1 de agosto de 2008. Dispone sobre el establecimiento del Fondo Amazonía por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-010/2008/Decreto/D6527.htm.

BRASIL. Presidencia de la República. Decreto N° 6.666, del 27 de noviembre de 2008. Instituye, en el marco del Poder Ejecutivo Federal, la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE), y da otras providencias. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6666.htm

BRASIL. Ministerio de Medio Ambiente. Ordenanza N° 100, del 5 de mayo de 2015. Prorroga el plazo establecido en los artículos N° 29, §3° y N° 59, §2°, de la Ley N° 12.651, del 25 de mayo de 2012. Disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualizaIndex.jsp?data=05/05/2015&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=92>

CHIAVARI, J.; LOPES, C.L. Los caminos para la regularización ambiental: Descifrando el nuevo Código forestal. In SILVA. A.P.M. (org et al) Cambios en el código forestal brasileño: Desafíos para la implementación de la Nueva Ley. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Páginas 21 a 44.

CHIAVARI, J; LOPES, C.L. Descifrando el nuevo código forestal (2015). Disponible en: http://www.inp.br/brasil/wpcontent/uploads/2015/11/CODIGOFLORESTAL_resumoParteII_CPI-1.pdf.

FAO (2016). El estado mundial de la agricultura y la alimentación: cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/en/c/b5ba757a-fa1f-4e84-8f57-9d74b6e186e0/>.

FAO (2015). Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Principios y enfoques. Disponible en: <http://www.fao.org/3/contents/618198a2-088f-4c77-85e9-d719e15db457/i3940s.pdf>.

FAO (2016). Directrices voluntarias para políticas agroambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5462s.pdf>.

FAO (2015). Políticas agroambientales brasileñas para la seguridad alimentaria y el combate al hambre. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as221o.pdf>.

FERREIRA, J. M. L; VIANA, J. H. M; COSTA, A. M; SOUSA, D. V; FONTES, A.A. ISA. Indicadores de Sostenibilidad en Agroecosistemas. Informe Agropecuario, Belo Horizonte, v.33, n.271, p.12-25, nov./dic. 2012. Disponible en: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/81585/1/Indicadores-sustentabilidade.pdf>.

MINAS GERAIS. Decreto Estatal N° 46.650, del 19 de noviembre de 2014. Aprueba la Metodología Minera de Caracterización Socioeconómica y Ambiental de Subcuencas Hidrográficas, denominada Zonificación Ambiental Productiva (ZAP) y da otras providencias. Publicado en la Prensa Oficial de Minas Gerais, el 20 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/134277>.

MINAS GERAIS. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (SEMAD/MG). (2014). Metodología para la elaboración de la Zonificación Ambiental y Productiva (ZAP) de Subcuencas Hidrográficas.

MIRANDA et al. (2016). Uso y ocupación de tierras cultivadas en Brasil (V. 1.2). Disponible en: <https://www.facebook.com/blairomaggi/photos/a.1445033928847072.1073741830.260543193962824/1445033985513733/?type=3&theater>.

PIRES, M. O.; SAVIAN, G.C.P.S. La aplicación de la política de regularización ambiental en los estados de la Amazonía y propuestas de modificación de la ley N° 1.265/2012. En: SILVA, A.P.M; MARQUES, H.R.; SAMBUICHI, R.H.R. (org) Cambios en el código forestal brasileño: desafíos para la implementación de la nueva ley. Río de Janeiro: IPEA, 2016. Páginas 79 a 106.

RAJÃO, R. (2014). En un artículo de Science, investigadores de la UFMG analizan impactos ambientales de “perdón” a los deforestadores. UFMG.2014. Disponible en: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/032981.shtml>.

RESENDE, K.M. Legislación Forestal Brasileña: una reconstitución histórica. Disertación presentada en la Universidad Federal de Lavras, como parte del Programa de Posgraduados en Ingeniería Forestal, Área de Manejo Ambiental, para la obtención del título de Maestría. Lavras, 2006.

SAVIAN, M.; MILHOMENS, A.; VALESE, M. C.; CABRAL, P.G.F. Catastro Ambiental Rural: Experiencias y Potencialidades para la gestión agroambiental. SAMBUICHI, R.H.R. (Org et al.) Políticas agroambientales y sostenibilidad: desafíos, oportunidades y lecciones aprendidas. Brasilia: IPEA, 2014. 273 p.: 105 a 124.

SERVICIO FORESTAL BRASILEÑO. Boletín Informativo de abril/2016.

SERVICIO FORESTAL BRASILEÑO. Boletín Informativo del 5 de mayo de 2016.

SOARES-FILHO (2013). Impacto de la revisión del código forestal: ¿cómo viabilizar el gran desafío a continuación? Secretaría de Asuntos Estratégicos. Gobierno Federativo de Brasil.

ANEXOS

Catastro ambiental rural: Número de inmuebles rurales por módulo fiscal

ESTADO/ REGIÓN	N° DE INMUEBLES RURALES			TOTAL
	<=4 MF	>4 y <=15 MF	> 15MF	
AC	26 818	478	694	27 990
AP	10 046	711	289	11 046
AM	66 832	3 705	2 334	72 871
PA	132 749	10 872	12 709	156 330
RO	107 312	6 189	1 989	115 490
RR	25 075	2 678	1 120	28 873
TO	59 332	14 531	5 078	78 941
Norte	428 164	39 164	24 213	491 541
AL	49 052	2 698	1 008	52 758
BA	623 859	31 777	10 529	666 165
CE	232 292	10 068	1 713	244 073
MA	138 025	14 605	4 862	157 492
PB	129 991	4 812	1 106	135 909
PE	201 929	6 627	1 837	210 393
PI	138 535	9 864	3 440	151 839
RN	61 675	4 027	1 106	66 808
SE	93 301	2 282	536	96 119
Nordeste	1 668 659	86 760	26 137	1 781 556
DF	9 879	1 311	788	11 978
GO	173 691	39 968	13 605	227 264
MS	64 012	16 975	12 799	93 786
MT	122 073	28 515	18 246	168 834
Centro Oeste	369 655	86 769	45 438	501 862
ES	134 188	8 271	1 293	143 752
MG	857 277	70 559	13 828	941 664
RJ	90 345	8 760	2 326	101 431
SP	409 505	45 092	14 285	468 882
Sudeste	1 491 315	132 682	31 732	1 655 729
PR	524 844	33 225	9 662	567 731
RS	705 460	35 188	11 093	751 741
SC	357 100	13 759	3 823	374 682
Sur	1 587 404	82 172	24 578	1 694 154
Brasil	5 545 197	427 547	152 098	6 124 842

Fuente: SNCR/INCRA/2015datos procesados por el autor

El vínculo entre pobreza, inseguridad alimentaria y el uso no sustentable de los recursos naturales en los territorios rurales ha sido ampliamente descrito y demostrado desde hace por lo menos tres décadas. Sin embargo, son todavía recientes los esfuerzos en materia de política pública dirigidos a estimular el uso de prácticas sostenibles en el manejo de los recursos que sostienen la vida del mundo rural. Esta publicación apuesta por presentar de manera detallada, tres casos de iniciativas públicas del estado brasileño que van en esa línea: el Plan Nacional de Apoyo a Cadenas de Productos de la Sociobiodiversidad, el Programa de Apoyo a la Conservación Ambiental (Bolsa Verde) y el Catastro Ambiental Rural. La descripción de los tres programas, hecha de una manera práctica y analítica, busca entregar elementos para su replicabilidad en otros países, teniendo una mirada en común para cada uno de los casos: identificar su aporte al desarrollo sostenible, inclusivo y justo. Se espera que la información contenida aquí sea de utilidad a tomadores de decisión en materia de políticas pública y a los profesionales que participan de su diseño, implementación y evaluación.



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE



ISBN 978-92-5-130705-2



9 789251 307052

CA0118ES/1/09.18