

DESARROLLO REGIONAL Y ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN EL NORDESTE BRASILEÑO *

JOHN REDWOOD III **

ABSTRACT

Regional development should be considered an economic, social and institutional process as well as ultimately a political activity. This means that it is not and that it should not be steered only by the State in spite of the fact that public intervention is undoubtedly one of the most important factors in the allocation and, thus, in the spatial and interpersonal distribution of resources within the society. It is in this sense that non government organizations play a key role on the distribution of resources in space (inter as well as intraregionally) and among social groups. The relation is much more visible when the non government organization is an agent of local or regional development such as in the case of colonization. Their activity is basically aimed at influencing on the decision making process of public agents and, as such, their role is usually imbedded with a politically explicit role. Assuming the role, among others, of socially mobilizing the population in associations (unions, neighborhood organizations, political parties, etc.) towards the achievement of specific goals. They aim is an opinion building through information on diverse local and regional topics. The number, nature and ways of non government organizations in a particular region at a particular moment depend on several factors such as "political climate", economic opportunity, historical rootage of the groups in the region and others. It is in this perspective that the paper analyzes the concrete experiences of non government organizations in the Northeast of Brazil, one of the largest poor region in Latin America today.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de desarrollo regional no se concreta solamente con la expansión de la producción de bienes y servicios en diferentes lugares del territorio nacional. No se resume, en otras palabras, simplemente en un esfuerzo de crecimiento económico a nivel local, aunque la expansión de la base productiva sea claramente un componente esencial (quizás necesaria, pero en verdad insuficiente) del proceso más amplio y complejo de desarrollo regional. Este proceso también tiene dimensiones sociales, ins-

* El autor agradece la valiosa colaboración de Sydia Maria Queiroz de Albuquerque Maranhao y Vandervaldo de Miranda Nogueira, directores del Centro Josué de Castro, sin responsabilizarse por las conclusiones de este trabajo.

** Organización de Estados Americanos.

Traducción del portugués: Sra. Sonia Cuchacovic M.

titucionales y, por sobre todo, políticas importantes que se interrelacionan y entrelazan tanto entre sí, como los aspectos económicos propiamente dichos.

El desarrollo, tanto a nivel regional o nacional, envuelve además de la expansión de la producción material, la distribución adecuada de los beneficios de esta producción entre los miembros de la sociedad de forma que asegure la atención de las necesidades básicas (en términos de renta, empleo, alimentación, salud, educación, habitación, etc.) de toda población. Desde esta perspectiva, la erradicación de la extrema pobreza, la ocupación productiva de la fuerza de trabajo, la redistribución social de la riqueza y la mejoría de las condiciones y calidad de vida de la población menos favorecida son, o por lo menos, deben ser, al mismo tiempo, características marcadas y objetivos prioritarios del proceso de desarrollo. De manera similar, la participación política e institucional es un aspecto fundamental de este proceso, tanto por sí mismo como otro objetivo prioritario de desarrollo, como en la medida en que éste sea un instrumento para la obtención de las conquistas sociales ya señaladas. En las regiones más pobres, o sea, en los lugares del país, donde, por razones históricas y estructurales, se concentran las poblaciones de más baja renta, las dimensiones sociales, políticas e institucionales de desarrollo son esencialmente importantes.

El desarrollo regional, en síntesis, aunque sea claramente un proceso económico y social, es también un proceso institucional y, en última instancia, esencialmente político. Eso significa que no es, ni puede ser, un proceso dirigido única y exclusivamente por el Estado, aunque la intervención pública innegablemente sea uno de los factores más importantes en la ubicación y, por lo tanto, en la distribución espacial e interpersonal de recursos en la sociedad. En este contexto, entidades y conglomerados no gubernamentales tienen un papel significativo en la ubicación y distribución de recursos en el espacio (tanto inter como intra en las diversas regiones del país) y entre grupos sociales. Eso acontece más directamente en la medida en que las entidades no gubernamentales son agentes de desarrollo local o regional —como es el caso de empresas privadas de colonización, por ejemplo— e indirectamente a través de la influencia de estos grupos sobre la incidencia espacial y social de la intervención estatal. La actuación de entidades no gubernamentales en este último caso, con frecuencia tienen un carácter explícitamente político, implicando, entre otras de sus actividades, la organización o apoyo a la movilización de grupos y entidades específicas para fines de acción social (sindicatos, asociaciones de barrio, de comunidad o de clase y hasta partidos políticos) y las tentativas a través de diversos mecanismos de informar y, por lo tanto, formar opinión pública respecto de situaciones asociadas al desarrollo local y regional. El número de estos grupos, su naturaleza y formas de actuar en una determinada región y período en el tiempo, dependen de variados factores desde el "clima" político y la coyuntura económica a nivel nacional y local hasta las raíces históricas de las estructuras sociales y políticas existentes en el área motivo de análisis.

Este artículo examinará en forma resumida el papel y la experiencia de algunos grupos no gubernamentales en el contexto del desarrollo reciente del Nordeste brasileño, poniendo el acento en las entidades que actúan principalmente en el Estado de Pernambuco. En las páginas siguientes, se presenta una breve síntesis de los diversos tipos de asociaciones no gubernamentales existentes en el Nordeste, excluyendo a las empresas productivas y de servicios del sector privado. Estos grupos tienen vinculaciones mayores o menores con la iglesia católica, con los sindicatos de trabajadores y asociaciones comunitarias rurales y urbanas, asociaciones

de profesionales, los partidos y las universidades, interrelacionándose con frecuencia entre sí. Después de una rápida descripción de los principales prototipos de asociaciones no gubernamentales en Pernambuco y sus objetivos y formas de actuación, analizaremos la experiencia de una institución específica, el Centro Josué de Castro. Este Centro, ubicado en Recife y teniendo el nombre de uno de los científicos sociales más conocidos del Nordeste (y del Brasil), fallecido aproximadamente hace 10 años, actúa simultáneamente realizando estudios, debates y seminarios sobre cuestiones de interés regional y de apoyo directo a otras entidades no gubernamentales de acción social. Antes de examinar estas instituciones, no obstante, es preciso dar a conocer en forma breve las características más marcadas del desarrollo regional reciente del Nordeste.

2. EL NORDESTE BRASILEÑO: UN CUADRO DE POBREZA Y DESARROLLO DESIGUAL

El Nordeste del Brasil ha sido frecuente y correctamente caracterizado como el mayor "bolsón de extrema pobreza" en América Latina. De hecho, la región posee dimensiones territoriales y demográficas significativas, con un área total de casi 1.650.000 km², representando un 18,4% de la superficie de Brasil, y una población superior a 35 millones de habitantes, correspondiendo estos porcentajes al 29% del total nacional en 1980. Abarcando 9 Estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Río Grande del Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahía, y un territorio federal (la Isla de Fernando de Noroña), el Nordeste es espacialmente mayor que todos los países de América Latina con excepción de (del resto) Brasil, de la Argentina y de México y, en términos de población, es superada apenas por (el resto del) Brasil y por México.

Además de su dimensión espacial y poblacional, el Nordeste es notable por su reducido nivel de ingreso *per cápita*. De acuerdo con las estimaciones más recientes de la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste), la renta per cápita del Nordeste en 1981 alcanzaba sólo a US\$ 865, comparado con aproximadamente los US\$ 2.100 para Brasil en general, así representaba alrededor de solamente un 40% de la media nacional. Entre los países de América Latina el nivel de renta *per cápita* registrado por el Nordeste en 1980 fue superior solamente a los valores observados para Honduras, Bolivia y El Salvador, aproximándose al ingreso *per cápita* de Nicaragua, pero inferior a los valores alcanzados por los demás países de la región.

Debido a las disparidades de ingreso y desarrollo en el Brasil, no es una sorpresa que el Nordeste haya perdido población por las migraciones internas, ya desde mediados del siglo pasado. Recientemente, durante la década de 1970 la población residente en la región creció a una tasa de menos 2,2% (-2,2%) al año (comparado con una tasa vegetativa de expansión estimada en 2,7%), mientras, la población total de Brasil creció a 2,5% por año. Dentro de la región, la población urbana, aumentada fuertemente por las migraciones del campo, se ha expandido más rápidamente que la población rural, con una tasa media de crecimiento de 4,5% al año para la primera, comparada con apenas 0,9% al año para la última entre 1950 y 1980. En consecuencia, poco más del 50% de la población del Nordeste fue censada en áreas urbanas en 1980, comparada con un 26% solamente en 1950.

En términos económicos, el Nordeste registró un producto interno bruto del orden de US\$ 30,9 billones en 1981, equivalente al 12% del producto interno brasileño. Entre 1960 y 1981, el producto regional creció a

una tasa anual bastante respetable de 6,3%, aunque menor que la tasa de 6,9% anual registrada por la economía brasileña total. Internamente, la industria y los servicios se expandieron a 8,1% y 8% en media por año, respectivamente; en cuanto al sector agropecuario, éste creció apenas a un 3,1% en este periodo. El menor dinamismo del sector primario, debido en parte al impacto negativo de las sequías en la producción rural, sobre todo a partir de 1979, ayuda a explicar las persistentes desigualdades de ingreso *per cápita* entre el Nordeste y el resto de Brasil. El desempeño relativamente más favorable de los sectores urbanos, a su vez, refleja los efectos positivos (en términos de inversión y producción) de una política consciente de industrialización en el Nordeste, a partir de la creación de la SUDENE en 1959.

A pesar del reciente crecimiento económico del Nordeste, la región continúa caracterizándose por los altos índices de concentración de renta y pobreza. Los datos del censo de 1980 revelaron que la renta media de la población económicamente activa (PEA) del Nordeste alcanzaba a un valor de US\$ 135 mensuales en ese año (comparado con los US\$ 225 para el total de Brasil y US\$ 265 para la región Surdeste, la más desarrollada del país). En las áreas rurales del Nordeste, la renta media de la PEA fue menor a US\$ 80 por mes de 1980, comparada con los US\$ 180 de los centros urbanos de la región. Entre 1970 y 1980, aun cuando la renta alcanzada por los grupos más ricos de la población activa del Nordeste aumentaron en un 10% su riqueza subiendo de 47,9% en el primer año a 50,5% en el último. En el otro extremo, el 50% más pobre de la PEA en el Nordeste recibió solamente el 14,8% de la renta total en 1980, comparado con el 16,7% de este total diez años antes.

Con relación a la pobreza específicamente, estudios del Banco Mundial muestran que el Nordeste concentra la mayor parte de la población pobre del Brasil y que la mayor parte de esta pobreza se concentra en la zona rural. De acuerdo con uno de estos estudios, la población pobre del Brasil en 1974/75 abarcó más de 5,5 millones de familias, de las cuales más de 3 millones (54%) se localizaban en el Nordeste. Dos tercios de este último total (o sea, más de 2 millones de familias) a su vez, estaban localizadas en las áreas rurales de esta región. Visto desde otra perspectiva, 52% de todas las familias residentes en el Nordeste en 1974/75 fueron clasificadas como pobres (comparado con el 27% de las familias en el Brasil, como un todo), incluyendo el 62% de todas las familias en las áreas rurales y 38% de las familias en las áreas urbanas. Claramente, la pobreza es una característica marcada de la población del Nordeste que no ha disminuido significativamente en función del crecimiento económico reciente de la región.

Finalmente, un documento de la SUDESTE publicado en 1979 resume bien el contraste entre el desarrollo económico y la situación social del Nordeste en años recientes, citando varios indicadores sociales:

...las conquistas económicas no fueron acompañadas de significativas transformaciones sociales. De hecho, no obstante los avances obtenidos, más del 90% de la población urbana no dispone de servicios de alcantarillado sanitario. La tasa de analfabetismo alcanza al 52% de la población de 15 años y más. El índice de vida media del habitante del nordeste continúa siendo inferior en 10 años a la del brasileño, calculada en 60 años en el período 1960-70. La mortalidad general en la región es de 18 mil personas, contra 10 por mil en el Brasil; y en las capitales del Nordeste, la tasa de mortalidad infantil llega a 107 por mil criaturas nacidas vivas. Finalmente, el desempleo y subempleo superan la tasa de 22% de la fuerza de trabajo regional y de la población ocupada; alrededor del 70% tiene un sueldo equivalente a un salario mínimo mensual, según los datos referidos a 1976; 88% percibieron hasta 2 salarios mínimos mensuales.

Después de 4 años de sequía continuada y una coyuntura económico-nacional y regional crecientemente recesivas, este cuadro de desigualdades económicas y sociales tiende a agravarse aún más, especialmente en relación a las tasas de ocupación de la fuerza de trabajo. Es en este contexto de pobreza y desarrollo desigual que las diversas entidades no gubernamentales en el Nordeste procuran influir en la distribución social de los costos y beneficios del proceso de expansión de la base productiva regional.

3. ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN EL NORDESTE

En forma global, las asociaciones no gubernamentales que intentan cambiar el curso del desarrollo del Nordeste, exceptuando a las empresas productivas y de servicios del sector privado, pueden dividirse en dos tipos básicos: Por una parte, existe un número relativamente grande de grupos de acción social que tratan de promover los intereses de grupos determinados de la sociedad civil, frecuentemente de las clases menos privilegiadas. Por otra parte, existen entidades cuyas principales preocupaciones son las de mejorar y divulgar el conocimiento sobre la realidad local y regional, creando una opinión pública, influenciando las decisiones políticas y de política económica y social y, muchas veces, apoyar grupos de acción social directa. En verdad, la distinción entre los dos tipos de entidades no es muy clara en la medida en que varios grupos actúan simultáneamente en las dos formas.

En la mayoría de las asociaciones no gubernamentales a que nos hemos referido en forma genérica anteriormente, existe una posición política y/o ideológica bastante clara, siendo posible encontrar grupos que defienden los más diversos intereses y clases sociales. Debido a la subordinación y mayor fragmentación de las clases populares, urbanas y rurales, la mayoría sin embargo, de los grupos existentes en el Nordeste y en Pernambuco en particular, se preocupan de las poblaciones más pobres. Esta situación, evidentemente, tiende a variar significativamente en el tiempo, conforme a lo señalado antes, directamente en función de la coyuntura económica y política nacional.

Entre los grupos no gubernamentales de acción social directa que actúan en el Nordeste, se pueden distinguir entre ellos, entidades unidas con mayor o menor autonomía a la Iglesia (muchas de las cuales tienen finalidades tanto religiosas como sociales) entidades ligadas a los sindicatos urbanos y rurales, y grupos vinculados a distritos o asociaciones de comunidades rurales. Entre las entidades de este segundo tipo, que pueden ser llamadas "grupos de estudios y de apoyo indirecto a la acción social", hay entidades vinculadas a los partidos políticos (de gobierno y de oposición), institutos vinculados a determinadas categorías de profesionales (abogados, arquitectos, economistas, ingenieros, sociólogos, etc.) —que sin ser asociaciones de clase propiamente dichas (las que también existen, por lo menos para algunas categorías profesionales en el Nordeste)— y centros autónomos y multidisciplinarios (teniendo éstos vínculos mayores o menores con las universidades), como es el caso del Centro Josué de Castro. Además de las empresas privadas en los sectores productivos y de servicios, esta tipología excluye los sindicatos, los partidos políticos y las universidades (públicas y privadas) que forman parte del sector público o están directamente subordinados o controlados por el Estado; también excluye grupos políticos ilegales o "clandestinos" que frecuentemente actúan a través de otras asociaciones "legítimas", inclusive los partidos políticos de oposición.

En esta parte del trabajo, describiremos en forma resumida, los principales grupos o tipos de grupos no gubernamentales en Pernambuco dentro de las categorías mencionadas en el párrafo anterior. La idea central es de ilustrar el abanico de entidades existentes, sin pretender identificarlas a todas hasta agotar el tema. Para facilitar la comprensión de esta posición, examinaremos algunos ejemplos de cada categoría, dividiendo la exposición entre los grupos de acción social directa y las sociedades de estudios y apoyo indirecto a la acción social. En seguida, presentaremos el estudio de casos de un grupo específico del segundo tipo mencionado.

3.1. *Entidades de Acción Social Directa*

Existe un gran número de grupos de acción social nacidos de la Iglesia tanto en el Nordeste de Brasil como en el país en general. Los más conocidos de estos grupos son las comunidades eclesíásticas de base que actúan en todo el país, principalmente en las áreas urbanas. Las Comunidades de base surgieron durante los años setenta como una consecuencia de dar la "opción a los pobres" de la Iglesia y tendientes a resolver los problemas concretos a nivel local respecto a la orientación pastoral. El grado de su actuación social en relación a las actividades más estrictamente religiosas varía de acuerdo con el grado de preocupación social de los párrocos y de los estratos superiores de la Iglesia en cada región. El tipo de acción social de las comunidades de base varía con la naturaleza de los participantes y de los problemas locales que, a su vez, cambian de región a región y de acuerdo con la ubicación y el tamaño de los centros urbanos donde se sitúan; en las ciudades mayores, las comunidades de base se organizan a nivel de barrio y se preocupan de las dificultades que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos, en cuanto a los centros urbanos menores la principal preocupación está relacionada con los problemas de los trabajadores rurales. A nivel metropolitano estas mismas inquietudes son atendidas por la Comisión de Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Olinda y Recife.

Junto a las comunidades de base, existen varias otras entidades de acción social y religiosa en el Nordeste, teniendo un mayor o menor grado de autonomía con la Iglesia. Estas organizaciones se distinguen básicamente por una mayor o menor actuación social versus religiosa. Entre los grupos más directamente vinculados con la Iglesia de Pernambuco, se destacan cuatro, que son: i) La Acción Católica de Operarios (ACO) ; ii) los Animadores Cristianos Rurales (ACR) ; iii) el "Encuentro de Hermanos"; y iv) La Pastoral de Pescadores. Los dos primeros son movimientos nacionales con mayor orientación hacia lo social, en cuanto a los dos últimos, son grupos locales con preocupaciones bastante diferentes. La ACO está conformada por los sindicatos urbanos y en cuanto a la actuación de los Animadores Rurales, es, como su nombre lo sugiere, conformada por trabajadores del campo. "El Encuentro de Hermanos", a su vez, fue organizado por Don Helder Camara, arzobispo de Olinda y Recife, y actúa a nivel de barrio en la región metropolitana en estrecha colaboración con las comunidades de base. Finalmente, la Pastoral de Pescadores, que no tiene fines religiosos, trabaja con comunidades de pescadores en el litoral de Pernambuco.

Las siguientes entidades, también de origen eclesial, pero con mayor autonomía y fuentes de financiamiento externo que actúan en forma más amplia en la región son: i) FASE (Federación de Organismos de Asistencia Social); ii) CEAS (Centro de Estudios de Acción Social) ; iii) CENTRU (Centro de Educación del Trabajador Rural) ; y iv) GAJOP (Grupo de Asesoría Jurídica a las Organizaciones Populares). Como sus nombres lo indican, estos grupos apoyan a distintos segmentos de las

clases populares urbanas y rurales a través de actividades variadas. Cada entidad se examinará en forma sucinta a continuación:

La FASE existe en el Brasil desde la década de los sesenta. Funciona actualmente a través de catorce sucursales en varias partes del país. Tres de éstas se localizan en el Nordeste, estando ubicadas dos en Pernambuco (Recife y Garanhuns) y una en Ceará. En Recife, la FASE trabaja en los barrios pobres, en Garanhuns concentra sus actividades junto a los pequeños agricultores y trabajadores rurales. En ambos casos, la entidad ayuda a la movilización de grupos locales para resolver los problemas que se les presentan; en este aspecto tiende a asemejarse a las comunidades de base. La FASE concentra su acción en el área sindical de los centros urbanos y trabaja en el campo básicamente a través de actividades de comunicación y educación popular. La FASE recibe financiamiento de organizaciones vinculadas a la iglesia de Alemania y de Francia.

El CEAS tiene dos grupos en el Brasil, ambos ubicados en el Nordeste, estableciéndose inicialmente en Salvador (Bahía) y más recientemente en Recife. Esta asociación tiene un origen jesuita y es financiada en parte por grupos vinculados a la iglesia católica de Holanda. Como su nombre lo indica, el CEAS trabaja, en parte, a través de la acción social directa en los barrios urbanos pobres y, en el caso del Centro en Recife, también con poblaciones rurales de bajos ingresos en la zona de Mata (donde predominan los latifundios de la caña de azúcar).

En las áreas urbanas, de manera similar a la FASE, el CEAS apoya el movimiento sindical, grupos de la barriada y desarrolla trabajos de educación popular, tanto en la ciudad como en el campo. El CEAS también patrocina, realiza y divulga estudios sobre la realidad social a nivel local y regional a través de una publicación periódica denominada Cuadernos CEAS que tiene amplia difusión entre los grupos vinculados a la problemática de las clases populares en el Nordeste.

El CENTRU, a su vez, fue creado más recientemente que las dos organizaciones anteriores, iniciando sus actividades hace sólo tres años. Actualmente se encuentran ubicado en Recife. Este Centro actúa en la zona rural y en ciudades pequeñas al interior de Pernambuco y en los Estados vecinos de Paraíba y Río Grande del Norte. Su finalidad básica es la de fortalecer el movimiento sindical en el campo, por medio de trabajos de organización, ayuda y selección de candidatos para las directivas sindicales más sensibles a las necesidades de los trabajadores y actividades de educación popular directamente hacia los asalariados rurales, utilizando publicaciones simples (literatura popular) y películas. El CENTRU también apoya las reivindicaciones de los trabajadores del campo, especialmente en caso de huelgas, y se preocupa de la atención de los servicios sociales (especialmente en el área de la salud) que se presta a través de los sindicatos de trabajadores rurales. Igual como en el caso de la FASE y del CEAS, el CENTRU recibe apoyo financiero externo.

El GAJOP, finalmente, es un grupo de acción social reciente. Tiene una fuerte ligazón con los grupos de barrio y trabaja prioritariamente en la región metropolitana de Recife. Esta conformado por un conjunto de abogados que prestan su asistencia técnico-jurídica a las poblaciones urbanas pobres, especialmente en asuntos relacionados con la posesión de la tierra (en el caso de tomas de terreno en áreas públicas o privadas, a fin de obtener sitios para vivir, etc.). Esta entidad surgió junto a FASE, representada esencialmente como una extensión del trabajo social de la Comisión de Justicia y Paz, en el área legal. Es probable que grupos semejantes existan en las otras regiones metropolitanas (Salvador y Fortaleza) del Nordeste.

Un segundo modelo general de grupos de acción social son las *Asociaciones de Moradores o de barrio*, muchas de las cuales tienen vínculos informales con la Iglesia. Además de los grupos auténticamente populares y representativos a nivel de barrio en las ciudades mayores del Nordeste, también es común encontrar entidades locales con funciones semigubernamentales o que sirven, por lo menos, para facilitar la penetración de actividades político-paternalistas en las áreas pobres de las ciudades. Esto acontece más específicamente en el caso de Recife, donde existen grupos de barrios formal o informalmente vinculados a la Prefectura Municipal. Estos grupos surgieron o fueron implantados por la presión del poder público municipal para que existiesen defensores formales a nivel de barrio a objeto de discutir problemas y tratar de resolver éstos conjuntamente con las autoridades locales. De esta forma, fueron creados los consejos o asociaciones de vecinos en diversos barrios pobres de Recife dependientes de la Prefectura. En muchos de esos barrios existen grupos paralelos, unos ligados al gobierno municipal y otros que son efectivamente reivindicatorios de los intereses locales; estos últimos son apoyados por la Iglesia y por entidades como FASE, CEAS y GAJOP, en el caso específico de Recife.

Un tercer tipo de grupos de acción social no tiene como referencia a la Iglesia ni a las comunidades locales, sino a los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales. Entre los grupos sindicales que actúan en el Nordeste, merece especial atención la FETAPE (Federación de los Trabajadores Agrícolas de Pernambuco) que apoya los sindicatos rurales, especialmente los más activos de la Zona de Mata (región con prioridad en la producción de caña de azúcar, donde existe el mayor número de asalariados de la mano de obra rural) y en algunas áreas del Agreste (región intermedia entre el litoral húmedo y la zona semiárida caracterizada por pequeños establecimientos productores de alimentos y un creciente proceso pecuario) y de los lugares apartados de la costa y de los terrenos cultivados (la parte más seca del Nordeste donde predomina la agricultura de corte, junto con el comercio del algodón, producida frecuentemente en regímenes de asociación y pequeñas labores alimentarias de subsistencia); especialmente en las áreas de implantación de represas y traslado de poblaciones en el Valle del Río San Francisco (Sobradinho, Itaparica). Normalmente hay una asociación entre los sindicatos rurales más combativos y una actuación social más fuerte de la iglesia junto a los trabajadores del campo.

Entre las organizaciones sindicales urbanas en el Nordeste, la mayoría está directamente subordinada al gobierno a través de las delegaciones estatales del Ministerio (Federal) del Trabajo y tiene un carácter esencialmente asistencial. En el caso de Recife solamente una sexta parte de los sindicatos de clases profesionales no es admitido por el gobierno y tiene un papel reivindicatoria y representativo mayor. En apoyo a los sindicatos urbanos de Pernambuco existe una iniciativa reciente de instalar una representación del DIEESE (Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Sociales y Económicos) ubicada en Sao Paulo, con el objeto de asesorar y proporcionar informaciones a los grupos locales sobre los problemas enfrentados y soluciones propuestas por la clase trabajadora urbana a nivel nacional. Finalmente, y todavía con relación a los sindicatos urbanos en Pernambuco, existe una entidad compuesta de los dirigentes de los sindicatos controlados por los gobiernos llamada MUSI (Movimiento de Unión Sindical), cuya finalidad es explícitamente política, y que, a través de una práctica reivindicatoria y no movilizadora, tiende a promover una postura (gobiernos federal y estatal, en el caso de los Estados del Nordeste) entre los trabajadores de los sectores secundarios y terciarios.

Esta breve caracterización de algunos grupos y entidades específicas de acción social en el Nordeste muestra cómo no puede dejar de ser que la mayoría tiene propósitos políticos bastante claros. También revela que hay un alto grado de interrelación entre los diversos tipos de grupos ya mencionados, tanto en las áreas urbanas como en la zona rural. La presencia de la Iglesia o grupos ligados a ella es especialmente notable, aunque existen claras relaciones también entre algunos grupos de barrio o entidades sindicales y el Estado o partidos políticos gobiernistas y de la oposición. La preocupación de todos estos grupos es más bien la de organizar, apoyar, informar o hasta admitir facciones específicas de la sociedad civil, poniendo énfasis en lo que dice respecto a la situación y papel específicos de ellas en los procesos locales y en aquellos más amplios de la expansión económica y en la distribución social de los beneficios y costos del desarrollo tanto a nivel regional y nacional.

3.2. *Grupos de estudios y acción social indirecta*

Entre las corporaciones no gubernamentales de este tipo, por lo menos tres pueden ser identificadas en el Nordeste. La primera está compuesta de institutos de investigaciones ligados a los principales *partidos políticos*. Estos institutos están organizados con base nacional, pero con frecuencia conformados por grupos locales. Su finalidad básica es la de apoyar a los candidatos a parlamentarios vinculados a los partidos políticos específicos, a través de la generación y divulgación de informaciones y proposiciones políticas. Como ejemplos de este tipo de organización que actúan en el Nordeste, existen el IEPES, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), y el Instituto Wilson Pinheiro, del Partido de los Trabajadores (PT). El IEPES, vinculado al principal partido de oposición, es ya el más activo en Pernambuco; en cuanto al Instituto Wilson Pinheiro está surgiendo recién en el Estado.

El segundo grupo de estudios son las *entidades ligadas a las clases específicas* de profesionales, como los abogados (Orden de Abogados del Brasil - OAB) ; arquitectos (Instituto de los Arquitectos del Brasil - IAB) ; economistas (Instituto de los Economistas de Pernambuco - IEPE) ; sociólogos (Asociación de Sociólogas de Pernambuco), etc. Estos grupos son independientes de las universidades, pero no son entidades representativas de clase (como, por ejemplo, sería el Consejo Regional de Economía, en el caso de los economistas). Su finalidad es la de promover cursos, debates y estudios sobre cuestiones de interés y relevancia a nivel local, regional y nacional, normalmente tratando de informar y crear opinión pública.

Un ejemplo concreto de este tipo de actividades es la serie de estudios promovidos y difundidos por el IEPE sobre los problemas económicos de Pernambuco, en la cual la atención específica ha tendido a: (i) agricultura, su situación y la acción del Estado; (ii) aspectos macroeconómicos y el comportamiento reciente de la economía en Pernambuco; (iii) la situación financiera del Gobierno del Estado; (iv) la población, sus componentes y evolución, y (v) la experiencia reciente de empleo en el Estado. Estos estudios fueron preparados con ocasión de la reciente campaña para las elecciones de Gobierno estatal (segundo semestre de 1982), no con el objetivo de ayudar a un candidato o partido específico, sino para informar e influenciar el debate político en la sociedad de Pernambuco en general. En este sentido, los cursos y debates promovidos por los institutos tienden a informar al público (académico, profesional y también lego) sobre aspectos de la realidad o de las posiciones teóricas o técnicas de análisis fuera del ambiente universitario propiamente dicho.

El tercer conjunto de estudios involucra a los *centros autónomos y multidisciplinarios*, como el Centro Josué de Castro, que examinaremos a continuación. También en esta categoría hay una entidad llamada el Foro Nordeste, que tiene como copatrocinadores al propio Centro Josué de Castro, la Facultad de Administración y el Centro de Postgrado, Investigación y Extensión de la Fundación de Enseñanza Superior de Pernambuco (FESP) y el Instituto de los Economistas de Pernambuco (LEPE). El Foro Nordeste también será motivo de un breve análisis al final del próximo capítulo.

4. EL CENTRO JOSUÉ DE CASTRO: UN ESTUDIO DE CASO

4.1. *Constitución*

El Centro de Estudios e Investigación Josué de Castro es una institución de investigación, estudio, análisis e intervención en la realidad social, que tiene el Nordeste del Brasil como punto central de su actuación. Fue fundado en octubre de 1979 por un grupo de profesores, investigadores y técnicos vinculados al área de las Ciencias Humanas y Sociales, preocupados por la carencia y la dispersión de los estudios sobre la realidad social y, más particularmente, por la falta de aprovechamiento de estos estudios por los sectores menos favorecidos de la sociedad. De esta manera el Centro trata de realizar un trabajo que, partiendo del levantamiento y del análisis de datos de la realidad, se llegue a una intervención directa en la sociedad, logrando su transformación en beneficio de los grupos menos privilegiados.

El nombre del intelectual, cientista político Josué de Castro no es apenas sino un homenaje del Centro al investigador comprometido con la realidad social del Nordeste. El expresa también una posición adoptada por esta institución buscando la independencia, el espíritu crítico y el compromiso con el proceso de conocimiento y transformación de la realidad.

El Centro está actualmente constituido por 46 socios y un número equivalente de "colaboradores", no existiendo diferencias entre ellos en la forma de trabajo. El status de socio es básicamente para fines de sustentación jurídica del Centro. Los "colaboradores", por su parte, normalmente se vinculan a proyectos específicos y, a veces, por periodos transitorios. La transitoriedad también tiene marcada vinculación de una parte considerable de los socios, aunque permanezcan formalmente unidos.

El análisis de este fenómeno revela que ese distanciamiento está intrínsecamente vinculado a la frustración de muchos proyectos que no consiguen materializarse por falta de financiamiento, lo que lleva a la desagregación de algunos grupos de trabajo. Otra explicación es la de que el Centro surgió en una coyuntura política que limitaba el desarrollo de un espíritu crítico en cuanto a la realidad socioeconómica de la región. Sin embargo, el desarrollo de la apertura política brasileña en años recientes y la lucha por la conquista de las reivindicaciones anteriormente perdidas hicieron surgir alternativas de compromiso para personas que antes habían canalizado sus potencialidades hacia el Centro.

Las líneas de trabajo desarrolladas por el Centro incluyen debates sobre problemas coyunturales, investigaciones, seminarios y cursos, por un lado, y asesoría a municipios y a entidades de acción social, a categorías de profesionales —particularmente los sindicatos—, etc., por el otro.

Esas actividades se concentran principalmente en algunos temas que en opinión de los componentes del Centro reúnen posibilidades más relevantes para la comprensión de la realidad nordestina y brasileña. Son ellas: salud, educación, sindicalismo, agricultura, tecnología, empleo y salario.

El desarrollo de esas actividades ha sido realizado por grupos de trabajo que se forman a partir de los intereses específicos de sus componentes. Normalmente, esos grupos se han caracterizado por la multidisciplinariedad de los equipos de trabajo. Otra característica de esos grupos es la precariedad, en la medida en que sus actividades dependen de recursos externos al Centro. Como resultado, normalmente desarrollan proyectos con el objetivo de obtener recursos para el financiamiento de sus actividades. De hecho, esos recursos no son obtenidos o se reciben en forma tardía, lo que algunas veces provoca la desarticulación de los equipos de trabajo, en particular cuando el interés básico se limita al desarrollo de una investigación. Aun cuando el Centro ofrece posibilidades de investigación en otras áreas —la perspectiva de un trabajo *ad honorem*—, actúa como factor limitante de muchas de estas actividades.

Otra dificultad en el proceso de trabajo del Centro reside en el hecho de que la obtención de recursos por sí sola no garantiza que los objetivos propuestos estén asegurados, en la medida en que las fuentes financieras tienen demandas específicas que muchas veces condicionan, limitan y dirigen los objetivos de los proyectos.

La discontinuidad de los financiamientos también repercute negativamente en la dinámica interna de los grupos. Cabe destacar que los plazos de financiamiento frecuentemente no permiten la realización de trabajos en toda su dimensión. Esto ha sido más evidente en el área de la educación popular, donde se intentó desarrollar un proceso junto a las comunidades, el cual no podía concluir por el simple hecho de la entrega de un informe al organismo financiador. Cuando esto ocurre, la relación creada entre los investigadores y la comunidad sufre una ruptura que dificulta no sólo una eventual continuación del trabajo, sino también el ritmo del proceso de reflexión y concientización.

4.2. *Líneas de trabajo*

Dentro de las diferentes líneas de trabajo ya mencionadas, la investigación ha sido preeminente en los cuatro años de existencia del Centro. En prácticamente todos los temas de interés de los asociados se elaboraron proyectos de investigación, aun cuando muchos de ellos no consiguieron financiamiento. A modo de ejemplo, el grupo de salud elaboró cuatro proyectos con objetivos y metodologías diferentes, siendo que tres de ellos fueron aprobados hace ya 4 años por los órganos oficiales de apoyo a la investigación en el Brasil; hasta el momento los recursos no han sido entregados.

En cuanto a las formas de interés por la realidad, se asocian en el Centro dos ideas predominantes: Una de ellas refleja una preocupación de tipo más bien académico, en la cual, por esta misma razón, predomina cierto distanciamiento entre el investigador y el investigado. La otra enfatiza el aprovechamiento del proceso de investigación para realizar una práctica educacional que posibilite la obtención del conocimiento, volcado a la superación de las condiciones actuales de supervivencia de las clases más desamparadas. En esta línea, la relación investigador/ Investigado se vuelve más estrecha, evidenciándose la confrontación entre "saberes" y prácticas diferentes, o lo que se acostumbra denominar metodología participativa.

Se puede observar que en los cuatro años de actividad del Centro ha predominado el financiamiento en el área de la llamada "educación popular". Dado el interés que esa línea de investigación ha suscitado en los últimos años en el Brasil, incluido el ámbito de las instituciones gubernamentales, el volumen de trabajo hasta ahora se ha concentrado en esta área. Los primeros trabajos de educación popular financiados por el Ministerio de Educación y Cultura fueron realizados en sectores periféricos de la región metropolitana de Recife, con el objeto de tratar de comprender la relación entre las acciones culturales de las poblaciones de baja renta y sus estrategias de supervivencia. Esos trabajos fueron realizados dentro de la metodología participativa, por medio de la cual se busca desarrollar un proceso de confrontación de los conocimientos de los técnicos y de las poblaciones. Ese enfrentamiento es una oportunidad para que todo el conocimiento ya reconocido por la sociedad sea sometido a reflexión y no se constituya en una dominante en el transcurso del proceso de investigación, como normalmente sucede.

Dentro de la línea académica de investigación, también se han desarrollado trabajos en el área sindical, de empleo de mano de obra, financiados en su mayor parte por instituciones. Además de esas investigaciones con financiamiento externo, el Centro realiza eventualmente trabajos de su exclusiva responsabilidad, cuando éstos son considerados relevantes por sus asociados. Como ejemplo está la Investigación Electoral, realizada un mes antes de las elecciones del 15 de noviembre de 1982 para Gobernador y demás cargos en el Estado de Pernambuco. En esa investigación se intentaba descubrir la tendencia del electorado en la región metropolitana de Recife, tanto como la influencia percibida en el hecho de votar obligatoriamente en aquellas elecciones. Cabe destacar que la idea de esta investigación, que partió del Centro, recibió el apoyo de casi un centenar de profesionales que participaron en todas las etapas del trabajo.

No obstante, en todas esas investigaciones el Centro intenta entregar a la sociedad, y en particular a los segmentos sociales envueltos en estos estudios, los resultados obtenidos, ya sea en forma de exposiciones, seminarios o debates informales.

Otra línea de investigación del Centro es la realización de cursos y seminarios sobre asuntos de actualidad, tratando de ampliar y profundizar el debate en torno de la coyuntura política, proyectos de desarrollo regional, actuación de los partidos políticos y de los sindicatos, entre otros aspectos. En este campo, el Centro trata de conseguir dos públicos específicos: uno de ellos formado por profesionales de nivel universitario, y el otro conformado principalmente por líderes de los diversos movimientos populares, especialmente asociaciones de barrio y sindicatos de trabajadores.

Cabe señalar que esas actividades no siempre se originan al interior del Centro; frecuentemente surgen a partir de la demanda de diferentes facciones sociales, constituyéndose así el Centro en un área alternativa para promociones de esa naturaleza. Muchas de ellas se desarrollan en copatrocinio con otras entidades, ya sea asociaciones de profesionales, entidades de trabajadores o instituciones de acción social y asesoría a los movimientos populares.

En lo referente a la línea de publicaciones, la proposición del Centro en primer lugar pretende reflejar los resultados obtenidos por los diversos grupos de trabajo.

Sin embargo, necesariamente han de coexistir varias tendencias en esta perspectiva de profundizar y ampliar la percepción de la realidad.

Dentro de este espíritu el Centro propone el desarrollo de cuadernos pedagógicos volcados tanto a acumular la educación formal de los diversos grupos sociales de interés como a difundir temas y situaciones referidas a los movimientos populares. Otra tendencia objetiva es socializar la práctica científico-teórica dentro y fuera del Centro. Además de estas tendencias, forma parte del proyecto político del Centro intervenir en el debate más amplio sobre las situaciones más relevantes para la sociedad a través de publicaciones específicas. En este sentido, vale la pena destacar que el primer cuaderno del Centro reflejó el momento preelectoral en 1982, cuando las perspectivas apuntaban hacia una victoria de la oposición, previendo las limitaciones y posibilidades de un Gobierno de oposición en el Estado de Pernambuco.

4.3. *El Centro como espacio alternativo*

A través de sus cuatro años de existencia, el Centro Josué de Castro se ha ido ubicando en la sociedad, intentando crear un área alternativa para la convergencia de los intereses de los más variados sectores, tales como sindicatos, movimientos de barrio, profesionales de instituciones gubernamentales, etc.

En este aspecto el Centro ha respondido a las demandas del movimiento sindical, tales como cursos de formación, organización de debates sobre temas de interés y también solicitudes de sectores profesionales que no encuentran lugar en el ámbito de sus instituciones para el debate de proyectos y proposiciones oficiales relativas al desarrollo regional.

A pesar de constituirse como un espacio alternativo de debates, se ubica al Centro como institución independiente. Al mismo tiempo en que trata de canalizar esfuerzos que tiendan a tener una visión crítica, la supervivencia del trabajo está condicionada y sometida a los organismos oficiales, que de cierta manera limitan la autonomía del trabajo. Por otra parte, la imposibilidad de tener un cuadro de técnicos al interior del Centro, desarrollando y creando la funcionalidad del mismo, combinado muchas veces con un trabajo mal remunerado, con horarios extraordinarios, no permite una dedicación exclusiva a él. Esa es una de las dificultades que el Centro ha tratado de superar, pero aún no ha obtenido resultados satisfactorios.

Los socios del Josué de Castro tienen conciencia de que mantener la autonomía de un Centro de Investigación de esta naturaleza en un contexto poco favorable implica un proceso constante de evaluación crítica de su desempeño. Esta realidad refleja principalmente el objetivo básico de desarrollar y ampliar el espacio del Centro hacia variados sectores sociales, donde la investigación debería incluirse como uno de los instrumentos para respaldar estas actividades. Sin embargo, hasta este momento la investigación pasa, como ya fue dicho, a primer plano en función de la necesidad de supervivencia de los investigadores y de la infraestructura de la institución. Por lo tanto, la relación de la institución con el Estado, aunque necesaria, debe estar sometida a una reflexión crítica que asegure su independencia al mismo tiempo que posibilite prestar un servicio a la mayoría de la población civil.

4.4. *El Foro Nordeste*

El Foro Nordeste, conforme a lo mencionado anteriormente, es patrocinado por el Centro Josué de Castro y por otras dos entidades locales, y ejemplifica muy bien la forma de actuación de este tipo de grupos no gubernamentales del Nordeste en general y en Pernambuco en particular.

El Foro se autodescribe como un "programa permanente de deberes sobre la realidad nordestina" con los objetivos más específicos de: (i) hacer un análisis crítico del proceso de desarrollo regional y de las teorías sobre esta situación; (ii) promover un estudio comparativo de las disparidades regionales en diferentes partes del mundo industrializado y del Tercer Mundo; (iii) hacer un diagnóstico de la disparidad regional en el Brasil y de los resultados de la política de desarrollo para el Nordeste; (iv) discutir la situación regional en el cuadro de las relaciones económicas y políticas en el Brasil y de la ideología regionalista, y (v) buscar soluciones alternativas a la política de desarrollo regional.

Los objetivos del Foro del Nordeste son promovidos a través de debates sistemáticos, cursos, seminarios, mesas redondas, la publicación de documentos y monografías, y la participación del Foro en otros seminarios y congresos. Una de las principales realizaciones del Foro Nordeste, con el apoyo financiero de la SUDENE y del Consejo de Desarrollo Nacional Científico y Tecnológico (CNPq) —ambas, entidades gubernamentales—, fue un seminario internacional sobre las disparidades regionales, que se llevó a cabo a fines de agosto y principios de septiembre de 1981. Este seminario, que contó con la participación de dentistas brasileños (del Nordeste y de otras partes del país) e italianos, procuró hacer un análisis comparativo del mediodía italiano y del Nordeste brasileño en cuanto a sus más recientes experiencias de desarrollo. Los análisis de este seminario fueron publicados conjuntamente por el Foro Nordeste, SUDENE y CNPq en un libro en 1982, permitiendo así una divulgación más amplia de los debates.

5. CONCLUSIONES

El Centro Josué de Castro, tanto directamente como a través del Foro Nordeste, se preocupa de una gran gama de asuntos de naturaleza económica, social y política a nivel local y regional. En este aspecto, representa un buen ejemplo de un grupo no gubernamental que trata de influenciar la dirección del proceso de desarrollo en el Nordeste brasileño. El propósito básico del Centro es el de apoyar movimientos y "causas" de las clases populares y la entidad se autocaracteriza como una tentativa de "articular un esquema independiente" (de los partidos políticos, de la Iglesia, de las universidades, de las entidades de acción social, etc.), en Pernambuco. La experiencia del Centro revela que aun habiendo sido posible crear un "espacio alternativo" para la manifestación y divulgación de reivindicaciones populares, su actuación ha sido limitada por la disponibilidad de recursos para la ejecución de actividades y estudios específicos, siendo que la fuente de la mayor parte de estos recursos es normalmente el propio Estado. En otras palabras, a pesar de su aspiración a una autonomía de las instituciones (públicas y privadas) existentes, continúa esencialmente dependiente de éstas, por lo menos en términos financieros.

Por otra parte, la experiencia del Centro Josué de Castro, y principalmente sus vinculaciones con otros grupos no gubernamentales, indican el tipo y variedad de acciones desarrolladas en apoyo de las poblaciones menos favorecidas del Nordeste y de sus entidades representativas (sindicatos, asociaciones de barrio, etc.). Existe una clara interrelación entre varios de estos grupos (o tipo de grupos) no gubernamentales examinados en este trabajo, siendo uno de los elementos articuladores más importantes la Iglesia Católica. La importancia relativa de la Iglesia en la organización de grupos comunitarios entre las poblaciones de baja renta, tanto en las ciudades como en el campo, refleja una situación política en el

Brasil que hasta muy reciente fecha impedía en forma efectiva otras formas de movilización popular y acción social. Con la apertura política, el número de opciones ha aumentado y, en consecuencia, también el número de entidades no religiosas involucradas en la defensa o promoción de los intereses de las clases más desposeídas.

Cabe señalar, finalmente, que el papel de los grupos no gubernamentales en el proceso de desarrollo del Nordeste brasileño es potencialmente muy importante, ya que el principal problema enfrentado por esta región es la extrema pobreza de una parte significativa, sino mayoritaria, de su población. El esfuerzo reciente de crecimiento económico del Nordeste ha sido razonablemente bien realizado, como lo indican las tasas relativamente altas en la expansión del producto regional durante los últimos veinte años. Por otro lado, los frutos de este crecimiento económico se han distribuido entre las diversas clases sociales de una forma muy desigual, como lo revelan la tendencia a la concentración de la renta personal y los bajos indicadores de calidad de vida en la región. En otras palabras, los beneficios del crecimiento económico en el Nordeste, como en el resto del Brasil, han sido apropiados principalmente por los grupos de altos ingresos, dejando una parte desproporcionada de los costos para los menos favorecidos.

En la medida en que el desarrollo implica y requiere una distribución menos desigual de los beneficios y costos del crecimiento a nivel regional y nacional —lo que es esencialmente una cuestión política—, la existencia y actuación de grupos no gubernamentales en apoyo a las clases populares y las poblaciones rurales y urbanas de bajos ingresos son fundamentales para alterar la tendencia histórica de la marginalización de estos grupos. Esta es especialmente la situación cuando las poblaciones de baja renta están marginadas tanto política como económicamente, no existiendo formas más directas que influyan en la ubicación de recursos por el Estado y, por lo tanto, en su redistribución entre los diferentes grupos en la sociedad. La posibilidad de las clases menos privilegiadas de afectar las decisiones de localización y distribución del Estado depende en última instancia del grado de movilización y organización de éstas que, a su vez, frecuentemente están asociadas con la existencia, número y naturaleza de grupos no gubernamentales de acción social.

En un período de transición de un régimen autoritario, en el cual la participación popular fue considerablemente restringida, hacia un sistema político más "abierto" y democrático —como actualmente ocurre en el Brasil—, las entidades no gubernamentales de acción social desempeñan un papel extremadamente relevante, tanto a nivel local como regional. Este papel es esencialmente de articulación y "defensa" de los intereses de grupos que por razones históricas no tienen participación directa en los procesos decisivos en la asignación de recursos en la sociedad. Evidentemente, en la medida en que las clases populares se organizan para defender y promover sus propios intereses a través de los partidos o de otros grupos de presión de naturaleza política, la necesidad de "intermediación" de entidades no gubernamentales "externas" a estas poblaciones disminuye. En otras palabras, es de esperarse que con el correr del proceso de desarrollo —entendido como un proceso político e institucional, tanto como económico y social— los grupos sociales menos favorecidos pasan a formar y "asumir" sus propias organizaciones reivindicativas y a actuar de una forma más directa sobre el proceso de distribución de recursos en todos los niveles. Si eso no ocurre persistirá un amplio "espacio" para el surgimiento de grupos de acción social especialmente ajenos a las poblaciones pobres, pero con el propósito de apoyar y en cierta forma representar a las clases dominadas. La gran mayoría de las entidades no

gubernamentales de acción social (directa o indirecta) existentes actualmente en el Nordeste brasileño parece ser de esta naturaleza, y su evolución futura dependerá básicamente de la evolución del propio sistema político del país y sus desdoblamientos a nivel regional y local.
