

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2015



Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:
nuevas perspectivas por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)
{<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>}
Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea
citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en
el sitio web institucional en <http://www.iica.int>

Corrección de estilo: Máximo Araya
Diseño de portada: Gabriela Watson
Diagramación: Gabriela Watson
Impresión: Imprenta IICA

Sabourin, Eric
Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el
Caribe: nuevas perspectivas / editado por Eric Sabourin, Mario Samper y
Octavio Sotomayor / IICA -- San José: C.R.: IICA, 2015.
400 p.; 21.6 cm x 27.9 cm

ISBN: 978-92-9248-585-6

1. Políticas 2. Agricultura familiar 3. Desarrollo rural 4. Sector
público 5. México 6. Nicaragua 7. Costa Rica 8. Cuba 9. Colombia
10. Ecuador 11. Perú 12. Uruguay 13. Chile 14. Argentina 15. Brasil
I. Samper, Mario II. Sotomayor, Octavio III. IICA IV. Título

AGRIS
E14

DEWEY
338.18

San José, Costa Rica
2015

IV. BRASIL:

Dos décadas de políticas públicas para la agricultura familiar



Catia Grisa³⁵ y Sergio Schneider³⁶

35 Magister en Desarrollo Rural (PGDR/UFRGS) y Doctora en Ciencias Sociales (CPDA/UFRJ). Profesora de la Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Correo electrónico: catiagrisa@yahoo.com.br

36 Doctor y Magister en Sociología. Profesor en los posgrados de Sociología (PPGS) y Desarrollo Rural (PGDR), ambos en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Correo electrónico: schneide@ufrgs.br



A. Introducción

Brasil es un país que se diferencia en América Latina y el Caribe (ALC) por la construcción de una amplia estructura institucional para estimular la producción agrícola familiar, al reconocer su identidad y demandas específicas. Según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2012), de los 32 países de ALC, apenas ocho disponen de políticas públicas nacionales centradas en la agricultura familiar, entre ellos Brasil. Según la FAO, la existencia de una sólida estructura institucional para la agricultura familiar está limitada a pocos países de la región, lo que hace necesario el fortalecimiento institucional en aspectos como leyes, acciones e instrumentos de políticas públicas.

En este documento se discute el proceso histórico que llevó a la formación de una estructura institucional dirigida a la agricultura familiar en Brasil, destacando sus contribuciones, límites y desafíos. Se intenta reconocer los actores involucrados, las ideas y los intereses en confluencia, disputa y negociación, las instituciones creadas o reproducidas y los incentivos o adversidades generadas. También se evalúan las implicaciones del cuadro institucional y de las políticas públicas construidas, destacando los principales resultados, desafíos y limitaciones. Igualmente, se discute si este marco institucional responde a la diversidad social y económica de la agricultura familiar.

Para abordar estos objetivos el texto fue estructurado en cinco partes principales. La primera contextualizará brevemente la inserción y las características particulares de la agricultura familiar en la sociedad brasileña. La segunda presenta los antecedentes que llevaron a la construcción del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y demás acciones para la agricultura familiar, e igualmente debate las reglas y normas establecidas por dichas políticas. La sección siguiente evalúa los resultados y las limitaciones de las políticas para la agricultura familiar, destacando su relación con la diversidad socioeconómica de esta categoría. Finalmente, las dos últimas partes identifican algunos desafíos y perspectivas hacia el futuro.

B. Contextualización histórica y socioeconómica de la agricultura familiar en Brasil

El medio rural brasileño está marcado por una estructura agraria desigual, heredada y reproducida desde el periodo de formación económica y social del país. El “sentido de la colonización”³⁷, el sistema de *sesmarías*, la Ley de tierras (1850)³⁸, la modernización de la agricultura (1960-1970) y las “oportunidades perdidas” de realización de la reforma agraria³⁹ son elementos que contribuyeron a la conformación de una historia agraria donde predominan territorialmente las grandes

37 Prado (1979) argumenta que la organización de la sociedad y de la economía brasileña desde la colonización estuvo inclinada a atender las demandas del mercado europeo, ofreciendo géneros tropicales (basados en el sistema de plantation) o minerales de gran importancia, como azúcar, algodón, oro, etc. “Es con tal objetivo, objetivo exterior, inclinado para afuera del país y sin atención a las consideraciones que no sean de interés para ese comercio, que se organizó la sociedad y la economía brasileña” (Prado Jr., 1979, p. 32).

38 La Ley n.º 601 de 1850, conocida como Ley de Tierras, reconoció el derecho de propiedad de la tierra originada de las sesmarías y la posesión de tierras registradas en notarías o parroquias durante el periodo 1822-1850 y determinó que el traspaso de las propiedades, a partir de ese momento, ocurriría apenas por la sucesión, compra o donación. Esta ley significó obstáculos al acceso a la tierra por parte de las pequeñas unidades familiares de producción subsidiarias de las grandes haciendas y también por parte de la mano de obra esclava en proceso de liberación (Delgado, 2005).

39 Se destacan tres momentos en que el tema de la reforma agraria entró con mayor fuerza en la agenda pública, pero que, sin embargo, poco cambió la estructura agraria del país: i) durante el gobierno de João Goulart al inicio de los años de 1960, el cual fue derrocado posteriormente por el golpe militar de 1964, y se optó entonces por la modernización de la agricultura; ii) con la redemocratización a mediados de la década de 1980, el tema de reforma agraria fue retomado en el I Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) (1985-1988); sin embargo, la fuerte resistencia del segmento patronal hizo que el tema perdiera fuerza rápidamente; y iii) con el lanzamiento del II PNRA en el inicio del gobierno de Lula da Silva (2003), aunque las acciones de reforma agraria realizadas durante sus dos mandatos se quedaron cortos en las metas establecidas por el II PNRA (Delgado *et al.*, 2010; Ferreira *et al.*, 2009; Delgado, 2005).

propiedades, aunque numéricamente sobresalen las unidades familiares de producción.

Datos del DIEESE (2011) reafirman esta herencia agraria desigual y concentrada. En 2009, las propiedades rurales con áreas hasta de 10 ha ocupaban el 1,4% del área total de todas las propiedades rurales y respondían por el 33,7% del total de estas propiedades; las propiedades rurales de 10 a 100 ha ocupaban el 15,74% del área total y representaban el 52,28% de las propiedades; aquellas de 100 a 1000 ha representaban el 30,69% del área total y el 12,52% de los establecimientos rurales, y finalmente las propiedades con más de 1000 ha representaban el 52,13% del área total, pero apenas el 1,53% de los establecimientos. Como indican los datos del Índice de Gini presentados por Hoffman y Ney (2010), esta desigualdad viene reproduciéndose a lo largo de los años: en 1975 el Índice de Gini era de 0,855, en 1995-1996 de 0,857 y en 2006 permaneció en 0,856, manteniéndose prácticamente inalterado en ese periodo de análisis.

Sin embargo, en ese contexto de concentración de la tierra, las unidades familiares de producción —reconocidas desde la década de 1990 con la noción de “agricultura familiar”⁴⁰— presentan importancia significativa en la dinámica económica y social del país. Según el Censo Agropecuario de 2006, existen en Brasil 4,3 millones de propiedades de agricultura familiar, que representan casi el 85% de las propiedades rurales del país y que responden por el 38% del valor bruto de la producción de la agropecuaria generada y por el 74,4% del personal ocupado en la agricultura (MDA, s.f.a). La agricultura familiar responde por el 87% de la producción nacional de yuca, el 70% de frijol, el 58% de leche, el 34% de arroz y el 21% de trigo; además, contribuye de modo significativo en productos característicos de la

“economía del agronegocio” (Delgado, 2012a), como soja (16%), porcinos (59%), aves (50%), bovinos (30%) y café (38%). Al comparar el valor medio de los ingresos por área total y área aprovechable entre la agricultura familiar y la no familiar, França *et al.* (2009) observaron que el valor medio de los ingresos en las unidades familiares fue de R\$515,00/ha con relación al área total de la propiedad, valor que es 1,6 veces mayor que en las no familiares (R\$332,00/ha), mientras que cuando se compara con el área aprovechable de la propiedad, el valor fue 1,5 veces mayor en las primeras (R\$602,00/ha) que en las segundas (R\$ 402,00/ha). En estos datos se observa la importancia económica de la agricultura familiar en la producción agropecuaria y en la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional y de la soberanía alimentaria, al ser responsable por gran parte de los alimentos destinados al abastecimiento interno, por la generación de empleo y por la mayor eficiencia productiva en el uso de la tierra.

Vale la pena aclarar que la agricultura familiar brasileña es muy diversa, tanto desde el punto de vista de los diferentes sectores sociales incluidos en esta noción (agricultores, *quilombolas*⁴¹, indígenas, *extractivistas* y pescadores artesanales, entre otros), como por la historia agraria y económica y de los biomas presentes en las regiones donde las unidades familiares conviven y desarrollan sus modos de vida. Así, por ejemplo, en el noroeste del estado de *Rio Grande do Sul* existe una agricultura familiar caracterizada principalmente por la presencia de colonos de ascendencia italiana y alemana, que practican una agricultura más capitalizada, generalmente monocultivos de soja, maíz y trigo. En la región del *Pontal do Parapanema (São Paulo)*, marcada por intensos conflictos agrarios, hay presencia masiva de asentamientos de reforma agraria que conviven y

40 La noción de agricultura familiar se estableció en el medio académico y político con dudas y divergencias con relación al público que la representaría y al sentido teórico. Ver Buainain, 2013; Navarro y Campos, 2013; Navarro y Pedroso, 2011; Wanderley, 2009 y Neves, 2007.

41 De acuerdo con el Decreto 4.887 de 2003, se les considera remanentes de las comunidades de quilombos o grupos étnico-raciales, según criterios de auto-atribución, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas, con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida (Presidência da República, 2003).

disputan el territorio con la expansión del agronegocio de la caña de azúcar. En el sureste del estado de *Mato Grosso* hay agricultores familiares más estructurados económicamente, que siguen las dinámicas del agronegocio presente en esa región, a pesar de que muchos de los que no lo gran seguir ese modelo productivo y tecnológico se desplazan hacia nuevas áreas de expansión agrícola. Por otro lado, en el semiárido brasileño hay alta predominancia de pequeños agricultores sometidos a las sucesivas sequías que afectan la región y que buscan en esas particularidades estrategias de convivencia con ese ecosistema. Finalmente, en el suroeste *paraense* (Estados de Pará y Amazonia Legal), donde ocurrieron intensas transformaciones sociales, económicas y ambientales en las últimas décadas, pequeños agricultores y asentados de la reforma agraria luchan contra la expansión de la ganadería, del cultivo de soja, de las grandes inversiones gubernamentales y de proyectos de minería, los cuales frecuentemente generan desplazamientos de las comunidades tradicionales, indígenas y pequeños agricultores⁴². Estos son algunos ejemplos de la diversidad social, económica y cultural de la agricultura familiar brasileña, que demanda mayor reconocimiento y políticas públicas para atender sus especificidades.

C. Antecedentes, momentos críticos y trayectoria institucional de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil

El reconocimiento político e institucional de la agricultura familiar en Brasil es reciente, a partir de mediados de la década de 1990. Este reconocimiento es fruto de muchas luchas sociales en años anteriores y de cambios en la

institucionalidad del sistema político brasileño. Ambos procesos fueron generando posibilidades de visibilidad y reconocimiento a la agricultura familiar. Recuperar esta trayectoria es fundamental para comprender la construcción normativa y política de la agricultura familiar y de los diversos y complejos dispositivos de acción pública colocados a su disposición. Así, en la primera parte de esta sección se discuten los elementos que posibilitaron el reconocimiento institucional de la agricultura familiar, mientras en la segunda parte se aborda el cuadro institucional construido en Brasil para ese tipo de agricultura.

1. Antecedentes, cambios institucionales y principales actores: el reconocimiento de la agricultura familiar

De acuerdo con Sallum Jr. (2003), dos procesos alteraron el Estado brasileño y el orden social y económico nacional a partir de la segunda mitad de la década de 1980: la redemocratización política y la liberalización económica, los cuales impusieron nuevas formas de hacer política pública —de acuerdo con nuevos principios, ideas e instituciones— y también afectaron los movimientos sociales y sindicales rurales de la agricultura familiar y la relación de esta con el Estado.

El proceso de redemocratización, a partir de mediados de la década de 1980, permitió un “intenso movimiento de rearticulación y florecimiento de nuevas organizaciones en la sociedad civil” (Santos, 2011, p. 79). En este periodo, la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) alteró su posición política en relación con el gobierno brasileño, tornándose cada vez más propositiva de políticas públicas. También fue creada la Central Única de los Trabajadores (CUT) en 1983 y, con esta,

⁴² Como ya fue destacado, en Brasil existen distintos proyectos de desarrollo rural en disputa. En síntesis, se puede proponer la existencia de “dos agriculturas” en el país (Bonnal, 2013a; Schneider y Cassol, 2013; Bianchini, 2012), representadas por la agricultura familiar y por el agronegocio. Estas agriculturas poseen actores distintos, que tienen recursos, activos y poderes asimétricos y disputan reconocimiento, legitimidad social, modelos productivos y tecnológicos, recursos públicos y representaciones sobre el papel de lo rural en la sociedad brasileña. Así sea instrumental en el juego político, es importante resaltar la simplicidad empírica de esta clasificación que inclusive opaca los límites, a veces tenues, entre las categorías y los propios conflictos que existen dentro de cada categoría.

la conformación del Departamento Nacional de Trabajadores Rurales (DNTR) en 1988. El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) nació en 1984; en 1985 fue creado el Consejo Nacional de los *Seringueiros*⁴³ (CNS); en 1991 fue oficializado el Movimiento de los Afectados por *Barragens*⁴⁴ (MAB), los cuales actuaban desde el final de la década de 1970. Las acciones de estos grupos de actores, aunque tenían objetivos distintos, visibilizaron las precarias condiciones de reproducción social de los “pequeños productores” y, cada vez más, reclamaron la intervención del Estado en la construcción de políticas públicas adecuadas a sus particularidades.

Al mismo tiempo, el proceso de liberalización económica de 1990 impuso nuevas estrategias e instrumentos a la acción gubernamental, como la reducción de la intervención del Estado, la desreglamentación de las actividades económicas, el “desmantelamiento” de los instrumentos de política agrícola de las décadas anteriores, la privatización de compañías estatales, la liberalización de los mercados, etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas amenazaron las condiciones de reproducción social de los pequeños agricultores, los cuales ya habían sido afectados por la modernización de la agricultura en las décadas de 1960 y 1970 y, de algún modo, por la estructura desigual que caracterizó la formación económica y social de Brasil. Con la idea de oponerse a este contexto y favorecidos por un ambiente de apertura económica, el sindicalismo de los trabajadores rurales pasó a adoptar estrategias propositivas en contraposición a una postura crítica y reivindicatoria que prevalecía hasta entonces (Picolotto, 2011; Favareto, 2006).

Un momento que ilustra los cambios en el sindicalismo de los trabajadores rurales es el periodo de la reforma constituyente y las

normas posteriores de las Leyes Agrícolas (n.º 8.171/1991) y Agraria (n.º 8.629/1993). Tanto la CONTAG como el DNTR/CUT elaboraron textos para ser discutidos con sus respectivas bases sociales, construyeron propuestas de normas para la Ley Agrícola y disputaron la institucionalización de esta con otros sectores, los cuales, más tarde, fueron denominados como agricultura patronal y, más recientemente, agronegocio, y que están representados por la Confederación Nacional de Agricultura (CNA), la Unión Democrática Ruralista (UDR) y la Organización de Cooperativas de Brasil (OCB). El sindicalismo de los trabajadores rurales reivindicó la construcción de políticas diferenciadas para los pequeños productores, bajo el argumento de la importancia económica de los pequeños agricultores en la producción agrícola nacional, inclusive dentro de un contexto de desigualdad en la distribución de la tierra y el acceso al Estado.

Algunas demandas de estos actores fueron institucionalizadas en la Ley Agrícola, la cual reconoció la diversidad de los agricultores y previó la construcción de una política agrícola diferenciada para los pequeños productores (Delgado, 1994). Sin embargo, las conquistas de la Ley Agrícola se quedaron cortas respecto de las expectativas del sindicalismo y de los movimientos sociales rurales, ya que se privilegió principalmente las ideas e intereses de la agricultura patronal (Picolotto, 2011; Santos, 2011). Como destaca Delgado (1994, p. 14), a este resultado contribuyeron “cierto vacío institucional” de parte del Estado para tratar las demandas de los pequeños agricultores y la cultura institucional del crédito, investigación, extensión y comercialización, no acostumbrada a incorporar en sus metodologías las demandas de este sector.

Al inicio de la década de 1990, hubo otro evento que movilizó el sindicalismo de los trabajadores

43 En Brasil, *seringueiro* es el trabajador rural que extrae el látex del árbol de caucho (*Hevea brasiliensis*).

44 Represas o embalses.



Manifestación de organizaciones de agricultura familiar en Brasil
(Foto de Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG)

rurales. A partir de la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), Brasil pasó a ser un importante importador de alimentos de los países de este bloque económico, afectando negativamente, en especial, la producción agropecuaria de los estados del sur del país (Picolotto, 2011; Schneider *et al.* 2004). A ello contribuyó la adopción de tres medidas de política macroeconómica, las cuales afectaron principalmente a la pequeña producción y los cultivos de abastecimiento interno: i) la liberalización comercial y el desmantelamiento del modelo de intervención

del Estado en la agricultura que prevaleció hasta la década de 2000, generando la reducción del volumen de recursos aplicados en las políticas agrícolas, la liquidación de la política de formación de reservas de estabilización y la caída de las tarifas de importación de productos alimenticios; ii) la adopción del *Plan Real* en 1994, el cual provocó una caída de la renta real del sector agrícola de cerca de 20% a 30% en el primer periodo a partir de 1995; y iii) la valorización de la tasa de cambio, asociada al gran volumen de recursos disponibles en el sistema financiero

internacional y las elevadas tasas de intereses domésticas, las cuales favorecieron el aumento de las importaciones de productos agrícolas y la disminución de las exportaciones (Delgado, 2010). El sindicalismo de los trabajadores rurales se sintió amenazado por el Mercosur y también por las medidas macroeconómicas, por lo que asumió una posición contra la integración regional y reivindicó políticas que contrarrestaran la tendencia de marginalización de la pequeña producción.

Simultáneamente con estos eventos de mayor expresión nacional, ocurrieron movilizaciones regionales organizadas por la CUT. En el estado de Pará, en 1991, la Federación de Trabajadores de la Agricultura de Pará (FETAGRI) y otras organizaciones y movimientos rurales realizaron el “I Grito del Campo”, una manifestación contra la violencia en el campo y por la democratización y desburocratización del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO)⁴⁵, el cual tendría mayor relevancia en momentos posteriores. Mientras tanto, en la región sur de Brasil ocurrían las “Jornadas de Lucha”, movilizaciones también organizadas por los rurales de la CUT y que buscaban atender las reivindicaciones de los pequeños productores que enfrentaban limitaciones relacionadas con el contexto político, social y económico mencionado anteriormente. A partir de estas iniciativas regionalizadas, surgió la propuesta del DNTR/CUT para unificarlas y realizar una única movilización nacional en conjunto con otros movimientos sociales rurales. Esta se denominó “Gritos de la Tierra Brasil” y culminó con la creación del PRONAF en 1995, bajo la responsabilidad inicialmente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA).

Al mismo tiempo que ocurrían estas movilizaciones, sucedió un cambio paradigmático en los estudios rurales brasileños, los cuales pasaron

a resaltar la importancia económica de la agricultura familiar en los países desarrollados y su capacidad de adaptación a contextos sociales y económicos distintos. Cuatro estudios emblemáticos dieron “impulso decisivo” a la noción de agricultura familiar: Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993) y FAO e INCRA (1994). Diferente a un “final trágico” o de subordinación a las condiciones capitalistas de producción, estos estudios resaltaron las diferentes estrategias de reproducción social de la categoría social, su capacidad de resistencia e innovación; recomendaron revisiones en la política agrícola e indicaron la construcción de políticas específicas para la agricultura familiar.

Las ideas y los intereses del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) también contribuyeron para la creación del PRONAF. Por lo menos tres factores parecen haber confluído para que los gestores públicos propusieran la construcción del PRONAF durante este gobierno (Grisa, 2012). Uno de ellos guarda relación con el hecho de que algunos sindicalistas rurales eran asociados y activos en la dirección nacional del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), partido hegemónico en aquel gobierno. La circulación de determinados actores sociales en el movimiento sindical y en ese partido contribuyó para que ciertas definiciones y reivindicaciones relacionadas con la agricultura familiar fueran institucionalizadas en una política pública. Otro factor que también contribuyó se relaciona con los intereses del gobierno Cardoso en mantener cierta influencia sobre el sindicalismo rural, considerando su representatividad en términos de apoyo político y electoral y en el control del orden social en el campo. Es importante destacar que se vivía un contexto de intensas movilizaciones originadas por los Gritos de la Tierra Brasil; además, las luchas del MST estaban en un momento de ascensión. En este sentido, la creación del PRONAF fue una especie de

45 Los Fondos Constitucionales de Financiamiento del Norte (FNO), Nordeste (FNE) y Centro-Oeste (FCO) fueron creados por la Constitución Federal para contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones, dando un tratamiento preferencial a las actividades de pequeños y mini-productores rurales y pequeñas microempresas.

“canje político” entre el sindicalismo rural y el gobierno, así como una estrategia del gobierno para atenuar las movilizaciones del MST. Finalmente, algunos estudios e investigaciones influenciaron la decisión política de construir un programa para la agricultura familiar. Estos estudios destacaron su importancia económica, así como la necesidad de la intervención del Estado en las “fallas de mercado”, en la reducción de la pobreza rural y en la promoción del acceso de los agricultores familiares a los mercados. La propuesta de una política para la agricultura familiar se alineaba, en aquel momento, con los principios del neoliberalismo, apoyada por los principales gestores públicos.

A partir de la convergencia de estos elementos, el PRONAF fue creado como una política de crédito rural, de financiamiento a infraestructuras y servicios básicos municipales (PRONAF Infraestructura) y de capacitación y profesionalización de los agricultores familiares. Como resultado de negociaciones entre gestores, de los diferentes puntos de vista del sindicalismo de los trabajadores rurales y de las presiones e intereses del sindicalismo patronal (Grisa, 2012; Picolotto, 2011; Santos, 2011), el PRONAF se destinó a los productores que explotaran la tierra en condición de propietarios, poseedores, ocupantes, arrendatarios o socios; que además contaran con hasta dos empleados permanentes, aunque también permite el trabajo estacional; que no tuvieran un área superior a cuatro módulos fiscales; que como mínimo el 80% de la renta bruta anual se originara de las actividades agropecuarias o de extracción y, finalmente, que vivieran en la propiedad o en un aglomerado urbano o rural próximo. La oficialización de estos criterios se realizó por medio de la Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP), un documento que identifica al agricultor familiar apto para el acceso a las políticas diferenciadas⁴⁶. Después de la institucionalización del PRONAF,

se realizaron varios cambios dirigidos a adecuar el programa a las especificidades y diversidad de la agricultura familiar.

La construcción del PRONAF como la primera política nacional para la agricultura familiar marcó el reconocimiento político e institucional del Estado brasileño a esa categoría social y a la necesidad de crear políticas adecuadas para sus particularidades. Como afirmaron Schneider, Cazella y Mattei (2004, p. 23), “el programa nació con la finalidad de proporcionar crédito agrícola y apoyo institucional a los pequeños productores rurales que estaban siendo aislados de las políticas públicas que existían hasta ese momento y que encontraban serias dificultades de mantenerse en el campo”. Además, como resalta Bonnal (2013a), el Estado reconoció la doble característica de la agricultura nacional, compuesta, por un lado, por la agricultura familiar y, por otro, por la agricultura patronal o empresarial (agronegocio). La construcción del PRONAF puede ser considerada como un “momento crítico”, tomando como referencia el significado que Mahoney (2001) le da a una situación en que, entre varias opciones disponibles, se selecciona una opción particular, a partir de la cual ocurren la producción y reproducción de instituciones que refuerzan la trayectoria iniciada. A partir de la creación del PRONAF se abrieron posibilidades para la construcción de políticas para los agricultores en que ambos (agricultura familiar y políticas diferenciadas) ganaron mayor reconocimiento y legitimidad política e institucional.

2. Trayectoria institucional y políticas públicas para la agricultura familiar después de la creación del PRONAF

En 1999 fueron creados el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Secretaría de Agricultura Familiar, que asumieron la

⁴⁶ La DAP es un recurso usado por los agricultores familiares que los diferencia de otras categorías sociales, les garantiza exclusividad y tratamiento diferenciado con relación a las políticas públicas y es otorgada por organizaciones locales designadas para este fin (sindicatos rurales, organizaciones de extensión rural, INCRA, Fundación Nacional del Indio – FUNAI).

responsabilidad del PRONAF. La creación del MDA consolidó una división en la estructura político-administrativa brasileña que venía siendo delineada: en 1982 fue creado el Ministerio Extraordinario para Asuntos de la Tierra⁴⁷ (MEAF), separando atribuciones que estaban bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura. En 1985, durante la vigencia del I Plan Nacional de Reforma Agraria, el MEAF fue reestructurado con la creación del Ministerio de la Reforma y del Desarrollo Agrario (MIRAD). En 1989 la discusión de la reforma agraria tenía poca dinámica, por lo que fue eliminado el MIRAD y sus responsabilidades fueron reincorporadas al Ministerio de Agricultura, denominado Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria. Finalmente, en 1996, como respuesta a los conflictos agrarios, fue restablecido el Ministerio Extraordinario de Política de Tierras, el cual fue reestructurado en 1999 y pasó a denominarse MDA. Actualmente, Brasil cuenta con dos ministerios orientados a la agricultura y el medio rural, el MDA y el MAPA⁴⁸. Esos dos ministerios expresan el carácter doble y desigual de la agricultura nacional, ya que el primero cuenta con aproximadamente la mitad del presupuesto del segundo⁴⁹.

En 2002 fue creada otra política pública específica para los agricultores familiares, pero que apenas atendía el Nordeste del país, el norte del estado de Minas Gerais, el *Vale do Mucuri*, el *Vale do Jequitinhonha* y el norte del estado de *Espírito Santo*. Esta política es el *Programa Garantía Safra*⁵⁰, que está vinculado al MDA y garantiza el ingreso de los agricultores que sufren

pérdidas de la cosecha debido a sequías o exceso de lluvias. En este programa participan los agricultores con ingreso familiar mensual inferior a 1,5 salarios mínimos, área inferior a cuatro módulos fiscales y área total plantada inferior a diez hectáreas. Son beneficiados por el seguro los agricultores localizados en los municipios donde se identifiquen pérdidas de, como mínimo, el 50% de la producción de algodón, arroz, frijón, yuca, maíz u otras actividades agrícolas que se cultivan en el semiárido brasileño. Actualmente, el *Garantía Safra* es un importante programa para estas regiones, que cuenta con más de 1000 municipios participantes y que atendió a más de 750 000 agricultores en la cosecha 2011-2012 (MDA, s.f.b).

En el año 2002 también hubo un cambio en el escenario político brasileño con repercusiones para la agricultura familiar: fue elegido Luis Inácio Lula da Silva para Presidente de la República, quien garantizó una serie de oportunidades para que demandas de los movimientos sociales de la agricultura familiar fueran institucionalizadas en instrumentos y políticas públicas. La elección de Lula posibilitó la participación de nuevos actores (*policy makers* y sociedad civil) en la gestión pública y, por consiguiente, de nuevas ideas e intereses en la construcción de políticas públicas, organizando y adaptando nuevas instituciones para promover el desarrollo rural y la agricultura familiar. Entre estos nuevos actores vale la pena citar aquellos que actúan en los temas de seguridad alimentaria y nutricional y de agroecología, que fueron vitales, por ejemplo, para el restablecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

47 Nombre original en portugués: *Ministerio Extraordinario para Assuntos Fundiários*.

48 El MAPA reivindica ser el Ministerio de la Agricultura de gran porte económico, dedicado al agronegocio y a la exportación, mientras que el MDA se enfoca en la agricultura familiar y en la reforma agraria. No obstante, la agricultura familiar atraviesa la actuación de los dos ministerios (Schneider y Cassol, 2013; Bianchini, 2012). Por ejemplo, la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), que ejecuta los programas de adquisición de alimentos y acumulación de reservas con productos de la agricultura familiar, y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), que produce tecnologías e innovaciones también utilizadas por la agricultura familiar, son organismos vinculados al MAPA.

49 En 1999 también fue creado el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF), que reúne a representantes gubernamentales y de la sociedad civil y está definido como una institución que hace parte de la estructura del MDA. El CONDRAF es un espacio relevante de construcción y evaluación de las políticas para la agricultura familiar.

50 Cosecha.

(CONSEA)⁵¹, la construcción del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y cambios en el Programa de Alimentación Escolar (PNAE) (Grisa y Flexor, 2012).

Desde que inició el gobierno de Lula da Silva, fue lanzado el programa *Fome Zero*, creó nuevamente el CONSEA como órgano de consulta y asesoría para el Presidente de la República y estableció el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre (MESA), actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre (MDS). Este también se convirtió en un importante espacio para la construcción y la ejecución de políticas para la agricultura familiar.

Cuando el CONSEA fue restablecido, se comenzaron a discutir las directrices para las acciones en las áreas de alimentación, nutrición y agricultura familiar. Uno de los primeros trabajos del CONSEA fue el documento “Directrices de Seguridad Alimentaria y de Desarrollo Agrario para el *Plano Safra – 2003/2004*” (Subsidios Técnicos del CONSEA), en el cual se plantearon directrices al *Plano Safra* Agrícola y Pecuario para el año agrícola siguiente, así como el lugar de la agricultura familiar en dicho plan, teniendo en cuenta las propuestas del Programa *Fome Zero* (CONSEA, 2003). Este documento contribuyó a la constitución del PAA en 2003, resaltando la necesidad de articular el apoyo al consumo y a la agricultura familiar (Delgado, 2013; Delgado *et al.* 2005; Schmitt, 2005).

El PAA articula elementos de la política agrícola y componentes de la política de seguridad alimentaria y nutricional, además es definido como

una acción que estructura el Programa *Fome Zero* (Delgado *et al.* 2005; Schmitt, 2005). Es un programa que articula dos demandas históricas importantes para un conjunto de actores: la comercialización de los productos de la agricultura familiar, demandada por el sindicalismo de los trabajadores rurales desde la década de 1970, y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, reivindicada desde la década de 1990 por determinados políticos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros sectores de la sociedad civil. El poder público compra los alimentos de los agricultores familiares y los distribuye a las personas en situación de vulnerabilidad social, los dona a las redes públicas de alimentación y nutrición, a instituciones de asistencia social, a escuelas o a la formación de reservas públicas, entre otras finalidades. El PAA es ejecutado con recursos del MDS y del MDA y es operado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), gobiernos estatales y municipales.

El Programa Un Millón de Cisternas (PIMC) también fue creado en este periodo (2003) como iniciativa del Programa *Fome Zero*, a partir de la experiencia y aprendizaje de las organizaciones de la sociedad civil que desde los años noventa venían construyendo iniciativas de convivencia con el semiárido. El programa tiene como propósito ofrecer agua potable, para beber y cocinar, por medio de la construcción de cisternas, y es ejecutado con recursos del MDS y en sociedad con la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA). Está destinado a las familias rurales de la región semiárida con un ingreso de hasta medio salario mínimo per cápita, que estén dentro del *Cadastro Único*⁵² del Gobierno Federal, que

51 El CONSEA fue establecido inicialmente en 1993 reuniendo representantes de la sociedad civil y actores gubernamentales en un contexto de intenso debate en Brasil sobre el hambre y la seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, el CONSEA fue eliminado con el inicio del gobierno Cardoso en 1995, dejando su lugar al Programa Comunidad Solidaria y su Consejo de la Comunidad Solidaria. Para Maluf (2007), las discusiones y las acciones en torno a los temas de hambre y de la seguridad alimentaria y nutricional se diluyeron y enfriaron en ese periodo, debido a que fue priorizada la estabilización económica.

52 El *Cadastro Único* (Registro Único) para Programas Sociales del Gobierno Federal es un instrumento que identifica y caracteriza las familias de bajo ingreso; es decir, aquellas que tienen un ingreso mensual hasta de medio salario mínimo per cápita o aquellas que tienen ingreso mensual familiar de hasta tres salarios mínimos.

posean número de identificación social (NIS) y no tengan acceso al sistema público de abastecimiento de agua. A partir de 2007, el programa fue expandido con la idea de ofrecer también agua para la producción agropecuaria (acción denominada “Segunda Agua”), por medio de la implementación de tecnologías sociales de captación y almacenamiento de agua lluvia. En la actualidad estas iniciativas integran el Programa Agua para Todos, conjuntamente con las cisternas en las escuelas (captación y almacenamiento de agua lluvia para el consumo humano y huertas), que busca universalizar el acceso y el uso del agua para las poblaciones rurales que no cuentan con el servicio en el semiárido⁵³.

El gobierno brasileño inició también en 2003 el lanzamiento del “Plán *Safra* de la Agricultura Familiar” por el MDA, tomando como referencia el documento elaborado por el CONSEA (CONSEA, 2003), paralelamente con el Plan Agrícola y Pecuario elaborado por el MAPA. Reforzando la dualidad de la agricultura brasileña, desde 2003 todos los años los agricultores están frente al lanzamiento, casi en paralelo, de los dos planes (Plan *Safra* de la Agricultura Familiar y Plan Agrícola y Pecuario), que expresan la planeación gubernamental, los dispositivos legales de las políticas agrícolas y agrarias y muestran a los agricultores y a los mercados la producción del siguiente año agrícola (Bianchini, 2012). El Plan *Safra* de la Agricultura Familiar anuncia las innovaciones, las condiciones y los recursos para las políticas de la agricultura familiar en el próximo año agrícola y se construye mediante el diálogo con los principales movimientos sociales y organizaciones.

También en 2003, el Gobierno Federal adoptó el enfoque de desarrollo territorial en algunas acciones públicas, con el propósito de promover el protagonismo de los actores sociales en la

construcción y la gobernanza de los procesos de desarrollo, así como potencializar las articulaciones y los resultados de las políticas públicas. Esta iniciativa resultó principalmente de la confluencia de tres procesos. Uno de ellos estaba relacionado con la iniciativa y la experiencia de las ONG, movimientos sociales, sindicatos rurales y otras organizaciones de la sociedad civil, que promovieron proyectos de desarrollo y articulaciones intermunicipales e intersectoriales para valorizar las potencialidades regionales de la agricultura familiar. En este periodo también fue relevante el debate académico sobre desarrollo territorial, que cuestiona la dicotomía rural-urbano y las tasas de urbanización del país y que argumenta la necesidad de pensar el desarrollo desde una perspectiva territorial, incorporando la valorización de la dimensión espacial de la economía y de los recursos locales territoriales (Abramovay, 1998; Veiga, 2002; Veiga *et al.*, 2001). Paralelo a estos procesos, un conjunto de estudios y evaluaciones liderado por académicos y movimientos sociales y sindicatos rurales de la agricultura familiar, comenzó a identificar críticas y limitaciones al PRONAF-Infraestructura, creado en 1996 como una de las líneas de acción del PRONAF. Con los cambios políticos y la participación de los nuevos gestores públicos en el ámbito federal y a partir de la elección del presidente Lula, estos tres procesos se encontraron y posibilitaron la apertura para la institucionalización de la idea de desarrollo territorial (Grisa y Flexor, 2012).

Una de las políticas públicas pioneras en este sentido es el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT), también conocido como Programa Territorios Rurales de Identidad, cuya institucionalización ocurrió en 2005, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT/MDA). Apoyados en un conjunto de institucionalidades, los actores locales son estimulados a

53 Estas iniciativas conforman el Plan Brasil sin Miseria, lanzado en el primer año del mandato de la presidenta Dilma Rouseff (2011), con la finalidad de superar la situación de extrema pobreza de la población en todo el territorio nacional.

construir, seleccionar, desarrollar y realizar el control social de los proyectos colectivos que atiendan las demandas productivas, económicas, culturales, ambientales y sociales de los territorios. A partir de esta experiencia, en 2008 el Gobierno Federal lanzó el Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC) como un dispositivo de articulación a nivel territorial de programas públicos, con el objetivo de concentrar la acción pública e incrementar el desarrollo en zonas de bajo desempeño económico y social. Ambos, el PRONAF y el PTC, no son específicamente programas para la agricultura familiar, pero en la delimitación e identificación de los territorios fueron priorizados aquellos contextos marcados por la presencia y la concentración de ese tipo de agricultura. Además, los agricultores familiares y sus organizaciones son los principales actores que ocupan los consejos territoriales y ejecutan los proyectos en los territorios (Leite, 2013; Tecchio, 2012).

Ampliando el panorama de las políticas que inciden sobre el rural, se identifica la creación del Programa Nacional de Habitación Rural (PNHR) en 2003, como producto de las reivindicaciones de movimientos sindicales de la agricultura familiar y del aprendizaje en otras experiencias, como es el caso del Programa Estadual de Habitación Rural en el estado de *Rio Grande do Sul*. Actualmente el PNHR está bajo la responsabilidad del Ministerio de las Ciudades y es ejecutado por la *Caixa Econômica Federal* con recursos del Presupuesto General de la *União*⁵⁴. El programa garantiza subsidios financieros para la adquisición de materiales para la construcción o conclusión/reforma/ampliación de viviendas en áreas rurales para agricultores familiares y trabajadores rurales que cumplan los criterios establecidos por el PRONAF y dispongan del DAP.

Los beneficiarios son organizados en diferentes grupos (Grupo I, II o III), de acuerdo con la renta bruta familiar anual, beneficiándose de condiciones específicas en cada uno de ellos.

Como complemento a las acciones del Programa Garantía *Safra* y en respuesta a los reclamos de las organizaciones de la agricultura familiar por la creación de un seguro agrícola que atienda sus particularidades, en 2004 y 2006 el Gobierno Federal creó dos mecanismos nacionales para proteger la producción familiar contra adversidades climáticas, enfermedades y plagas sin método difundido de prevención y control y contra la desvalorización de los precios de los productos financiados. Estos mecanismos están enlazados directamente al PRONAF, están bajo la responsabilidad del MDA y son conocidos como el Seguro de la Agricultura Familiar (SEAF, también denominado Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria *Mais* (PROAGRO Mais) y el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF). El SEAF garantiza el 100% del valor financiado por el *PRONAF Costeo*, más 6% del ingreso previsto cuando ocurran pérdidas mayores al 30% causadas por sequías, granizo, lluvia excesiva y vendavales, entre otros. Al mismo tiempo, el PGPAF garantiza a las unidades familiares que ingresen al PRONAF, en el caso de una caída de precios del producto financiado, un descuento en el pago del financiamiento equivalente a la diferencia entre el precio de mercado y el precio de garantía del producto. Actualmente el PGPAF contempla 46 productos, incluyendo nueve productos de la socio-diversidad⁵⁵.

En el año 2004, en medio de las preocupaciones con la producción de energías renovables, el Gobierno Federal lanzó el Programa Nacional

54 El artículo 18 de la Constitución Federal de 1988 define que la organización político-administrativa de Brasil comprende la *União*, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; cada uno de estos entes puede establecer leyes propias, aunque están subordinadas a la Constitución.

55 Complementando las acciones de comercialización, es importante resaltar la creación de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) para los Productos de la Socio-biodiversidad (PGPM Bio) en 2008, la que garantiza la atención específica a los extractivistas en el interior de la PGPM, instituida desde 1945. De esta manera, por medio de la Ley n.º 11.775 de 2008 se estableció la modalidad de subvención directa, que asegura al extractivista el recibo de un bono en caso de efectuar la venta de su producto por un precio inferior al fijado por el Gobierno Federal.

de Producción y Uso de Biodiésel (PNPB), con el propósito de producir ese biocombustible a partir de diferentes fuentes oleaginosas. Este programa no es una política específica para la agricultura familiar, pero ofrece un tratamiento específico a esta categoría social por medio del sello “combustible social”. Este es concedido por el MDA al productor de biodiésel que adquiera materia prima y asegure asistencia técnica a los agricultores familiares, beneficiándose, en contrapartida, de incentivos comerciales y fiscales y de financiamientos diferenciados. No obstante, la agricultura familiar viene enfrentando ciertas dificultades para la participación en este programa, relacionadas con el crecimiento de la participación de la producción de soja, la baja productividad de ciertos cultivos (como mamona, *Ricinus communis* L.) y la dificultad para la organización logística (Kato, 2012; Flexor, 2011).

Como resultado de la expansión de las políticas y del propio reconocimiento de la agricultura familiar, en el año 2006 el Gobierno Federal emitió la Ley n.º 11.236 (Ley de la Agricultura Familiar), que define las directrices para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura y Emprendimientos Familiares Rurales. Esta ley consolida el camino iniciado con el PRONAF (Mahoney, 2001), al institucionalizar la definición de “agricultor familiar” como aquel que practica actividades en el medio rural y posee un área menor o igual a cuatro módulos fiscales, que utiliza predominantemente mano de obra familiar, que tiene un porcentaje mínimo de ingreso familiar originado de actividades económicas de su propiedad y que administra la propiedad con su familia. La ley también establece que son beneficiarios de ella los silvicultores, los acuicultores, los *extractivistas*, los pescadores artesanales, los pueblos indígenas, los integrantes de comunidades remanentes de quilombos rurales y demás pueblos y comunidades tradicionales, y declara que la Política Nacional de la Agricultura y Emprendimientos Rurales debe contemplar acciones en las áreas de crédito, infraestructura y servicios, asistencia técnica y extensión rural,

investigación, comercialización, seguro habitacional, cooperativismo y asociación, educación, negocios y servicios no agrícolas, agroindustrialización, legislación sanitaria y seguridad social, comercial y tributaria. Además de su importancia como marco normativo para las acciones gubernamentales, la Ley posibilitó una definición estadística de la agricultura familiar, subsidiando los análisis del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (Schneider y Cassol, 2013; Bonnal, 2013a). De la misma manera, con el Censo Agropecuario de 2009, la organización que divulga sus resultados pudo presentar datos que resaltan la importancia y diferenciación regional de la agricultura familiar.

En 2009 también hubo un cambio importante para la agricultura familiar: fue emitida la Ley n.º 11.947 que alteró el PNAE y determinó que, como mínimo, el 30% de los recursos totales asignados por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación debían ser utilizados en la adquisición de géneros alimenticios provenientes de la agricultura familiar, dando prioridad a los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades indígenas y *quilombolas*. Con el aprendizaje adquirido con el PAA, con las movilizaciones y demandas de actores vinculados a la agricultura familiar y a la seguridad alimentaria y nutricional (principalmente el CONSEA y el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria), el Estado estableció un “vínculo institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar local o regional, que valore la diversidad de hábitos alimenticios” (Maluf, 2009, p. 1). Es un cambio con repercusiones expresivas para la categoría social de agricultor familiar, tanto en lo relacionado a la garantía de un nuevo mercado institucional y al ambiente del mismo —el Plan *Safra* de la Agricultura Familiar 2013-2014 proyecta la aplicación de R\$1,1 billones en la adquisición de alimentos de la agricultura familiar para atender la alimentación escolar—, como en el reconocimiento y la resignificación de esa categoría social, la redefinición de modelos de producción y consumo y sinergias para el desarrollo local.

En los últimos años, la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) también pasó por cambios importantes, como la transferencia del Departamento de Asistencia Técnica y Extensión Rural (DATER) del MAPA al MDA en 2003, y la creación de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PNATER) en 2004, cuyo principal instrumento es el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PRONATER). En ese mismo año fue creado el Programa de Asistencia Técnica, Social y Ambiental para la Reforma Agraria (ATES), dirigido a los asentamientos de la reforma agraria. En 2010 fue promulgada la Ley General de ATER, que definió los principios, los objetivos y los beneficiarios, reglamentó la acreditación y la forma de contratación de las entidades ejecutoras de ATER, así como el acompañamiento, el control, la fiscalización y la evaluación de los resultados de la ejecución del PRONATER. Posteriormente, en 2013, fue anunciado el proyecto de ley que creó la Agencia Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ANATER). Entre las principales novedades de la nueva política de la ATER se destacan: i) define que los agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, *extractivistas*, indígenas, *quilombolas*, pescadores artesanales y otros beneficiarios de los programas del MDA serán un público exclusivo de la ATER; ii) define una matriz tecnológica basada en la agroecología, con la intención de alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional y el uso sostenible de los recursos naturales; iii) trae la opción de una metodología de trabajo “participativa”, que “valore los espacios de construcción de la ciudadanía” mediante la adopción de métodos como el Diagnóstico Rural Participativo; iv) define un nuevo papel para la acción del extensionista, como “mediador de saberes y conocimientos” y “agente impulsor del desarrollo de las comunidades rurales”; v) promueve la participación de ONG en la ejecución del Programa y, vi) promueve la realización de convocatorias públicas de ATER, así como la atención diferenciada a las cadenas productivas, sectores específicos o territorios (Presidência da República, 2010; MDA, 2004).

En 2011, las familias extremadamente pobres de la agricultura familiar (ingreso de hasta R\$70,00 per cápita mensual) también fueron incluidas en el Plan Brasil sin Miseria (PBSM), probablemente una de las iniciativas que marcará el gobierno de Dilma Rousseff. Este plan propone la inclusión socioproductiva de estas familias al articular las acciones del MDS y del MDA; además, propone la asistencia técnica diferenciada para este público, un crédito de fomento a fondo perdido (R\$2.400,00/familia) para la adquisición de insumos y equipos, así como la donación de semillas y tecnologías de la EMBRAPA para iniciar los procesos productivos. La expectativa es promover la producción agrícola y articularla con los mercados institucionales. Es importante resaltar que el acceso a estas acciones por las familias en extrema pobreza se realiza a través de la Declaración de Aptitud para el PRONAF (DAP), lo que implica, posiblemente, la existencia de un número expresivo de familias rurales que, por no estar inscritas en el DAP, son “invisibles” o inaccesibles a los beneficios citados (Maluf, 2013; Bonnal, 2013b).

El Programa de Conservación Ambiental, comúnmente conocido como Programa Bolsa Verde, también hace parte del PBSM y está bajo la responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Este programa apoya económicamente con R\$300 trimestrales, durante un plazo de dos años, a las familias rurales en situación de extrema pobreza inscritas en el *Cadastro Único*, que desarrollen actividades de conservación ambiental en áreas establecidas por el Programa. En junio de 2013 el Programa beneficiaba a 30 000 familias, pero las expectativas gubernamentales eran de expandirlo a 73 000 familias al finalizar el 2014 (Palos *et al.*, s.f.).

Este análisis histórico de los instrumentos y de las políticas públicas evidencia el amplio marco institucional construido en Brasil para la promoción de la agricultura familiar, impulsado con la creación del PRONAF. A partir de la conformación de este “momento crítico” (Mahoney, 2001), efectos de *feedback* institucionales

reforzaron el PRONAF, así como la necesidad de ampliar políticas diferenciadas, e igualmente fortalecieron institucionalmente la categoría de agricultura familiar. No obstante, es claro que un conjunto mayor de políticas públicas incide sobre el medio rural y las unidades familiares de producción, aunque las políticas e instrumentos citados en esta sección fueron construidos de modo diferenciado, buscando contemplar las especificidades de esta categoría social. Ese marco de políticas públicas resultó del encuentro entre un conjunto de acciones internas y externas a la política sectorial que se presentan desde la década de 1980, como son las siguientes: i) la redemocratización del país después de la dictadura y la participación de la sociedad civil vinculada a varios sectores y temas en la construcción de las políticas públicas; ii) la reconfiguración de los actores sociales y políticos del mundo rural, especialmente el sindicalismo de los trabajadores rurales y la multiplicación de organizaciones económicas, asociativas y de representación de intereses del sector, gran parte de ellas promoviendo la construcción o modificación de las políticas públicas; iii) el surgimiento de la noción de agricultura familiar en el medio académico y su adopción por parte de los movimientos sociales y gestores públicos; y iv) la presencia de gobiernos nacionales con tendencia hacia la izquierda del espectro político y más próximos a las demandas de la agricultura familiar, a pesar de que esos gobiernos también reproducen prácticas macroeconómicas de sus antecesores, reforzando y privilegiando el sector del agronegocio (Grisa, 2012; Santos, 2011; Mielitz, 2011; Delgado, 2010).

Apoyados en Schneider *et al.* 2010), podemos caracterizar a este rescate histórico dentro de tres generaciones de políticas públicas para la agricultura familiar, cuyas áreas de intervención son distintas, aunque, algunas veces, sobrepuestas y tenues. La primera generación se enfocó en lo agrario y en lo agrícola, y en ella destacan las acciones de construcción y cualificación de los asentamientos de la reforma agraria y la creación del PRONAF, el SEAF, el PGPAF y la ATER. La

segunda generación de políticas se enfocó más en las cuestiones sociales y en el combate contra la pobreza rural, donde se pueden citar las acciones del proyecto *Fome Zero*, el PIMC, las políticas territoriales, el PNHR y el PBSM con sus acciones de inclusión productiva para el medio rural. La tercera generación se enfoca en la construcción de mercados relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo sostenible, expresada en programas como la PGPM Bio, el PNPB, el PNAE y el PAA, así como en los cambios recientes en este último programa con la creación de nuevas modalidades de adquisición de alimentos. Los autores consideran que la idea de tres generaciones de políticas tiene un sentido apenas descriptivo y heurístico, ya que las políticas agrarias y agrícolas, por ejemplo los créditos para la agricultura familiar, se iniciaron desde comienzos de la década de 1990 y continúan hasta la actualidad. Vale la pena destacar que estas tres generaciones de políticas públicas conviven en arenas públicas, aunque cada una de ellas puede ser enfatizada, dependiendo de las disputas y de los juegos políticos, tales como elecciones, negociaciones en la gestión pública, la coyuntura política, la presión de los movimientos sociales y sindicales de la agricultura familiar y la influencia de la “coalición de intereses” del agronegocio.

D. Implicaciones de las políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil

El reconocimiento político e institucional de la agricultura familiar a través de las políticas públicas también fue acompañado por la ampliación de los recursos financieros nacionales. Como ejemplo se citan los recursos asignados al PRONAF, que pasaron de aproximadamente R\$650 millones en 1996 a casi R\$16 billones en 2012 (BACEN, 2012); igualmente, y los recursos asignados a ATER, que pasaron de R\$46 millones en 2003 a R\$626 millones en 2010 (MDA, 2010), mientras que en el PAA el salto fue de cerca de R\$165 millones en 2003 a casi

R\$840 millones en 2012 (SAGI, Data, 2012). En conjunto, el último Plan *Safra* (2013-2014) de la Agricultura Familiar asignó R\$39 billones, mientras que el primer Plan, realizado en 2003, había puesto a disposición R\$4,5 billones en crédito rural⁵⁶. El total de recursos asignados es un importante elemento de análisis, pero lo que vale la pena destacar son algunos resultados de las políticas diferenciadas de desarrollo rural y de programas que inciden sobre la categoría y su diversidad interna. Esta sección se propone discutir los resultados de las políticas sectoriales, redistributivas y territoriales.

1. Políticas sectoriales

El PRONAF es la política agrícola para la agricultura familiar más significativa en términos de recursos asignados; además, ha sido un importante objeto de investigación en los últimos años. En términos generales, los estudios concluyen que el programa beneficia especialmente a ciertas regiones y grupos de agricultores familiares. A pesar de que cerca del 50% del público potencial del PRONAF se localiza en el Nordeste brasileño, durante casi todos estos años predominó la participación de la región Sur brasileña, con una asignación total aproximada del 50% de los recursos totales del programa. En cuanto a los grupos beneficiados, casi el 60% de los potenciales beneficiarios son del Grupo B⁵⁷, pero en la asignación de recursos se identifica una participación mayor del Grupo D con casi el 40% de los recursos totales en 2006. Inclusive, si se suman los Grupos C, D y E, se encuentra que recibieron más del 75% de los recursos totales en

ese mismo año (Aquino *et al.*, 2013). La creación de los grupos del PRONAF tenía como finalidad posibilitar el acceso al programa de una mayor diversidad de agricultores familiares, pero se observa que algunos sectores encuentran limitaciones para garantizar su participación. Según Mattei (2012, p. 13) “(...) ni todas las innovaciones que fueron introducidas resultaron en una política que contemple efectivamente todos los sectores relacionados al sector de la producción familiar”⁵⁸.

Otro aspecto que cuestionan los estudiosos del mundo rural es el destino de los recursos del PRONAF en términos de sistemas de producción y las limitaciones de este en promover un cambio en el patrón de desarrollo agrícola vigente en el país desde la modernización de la agricultura (Aquino y Schneider, 2010; Sabourin, 2009; Mattei, 2006; Gazolla y Schneider, 2013; Kageyama, 2003). Como muestran algunos estudios, frecuentemente los recursos del PRONAF son aplicados en productos competitivos en el mercado internacional, los cuales son controlados por pocas empresas del sistema agroindustrial y cuya forma de producción está basada en el uso masivo de insumos modernos. Entre los principales productos financiados por el crédito agrícola en el periodo de 1999 a 2010 en el ámbito nacional se encuentran el maíz, la soja, el café y el tabaco (Grisa, 2012). El maíz y la soja recibieron desde 2001 más del 50% de los recursos asignados por el PRONAF para cubrir los costos en los cultivos. Sumando los recursos aplicados al café, este valor totalizaría cerca del 70% de los recursos totales asignados a los cultivos. Estos productos están localizados en su mayoría en las regiones

56 Entre 2003 y 2013, el sector del agronegocio también fue beneficiado con la ampliación de recursos. En 2003 el Plan Agrícola y Pecuário del MAPA asignó R\$27,1 billones, mientras que en el Plan Agrícola y Pecuário 2013-2014 este valor se incrementó a R\$136 billones (MAPA, 2013).

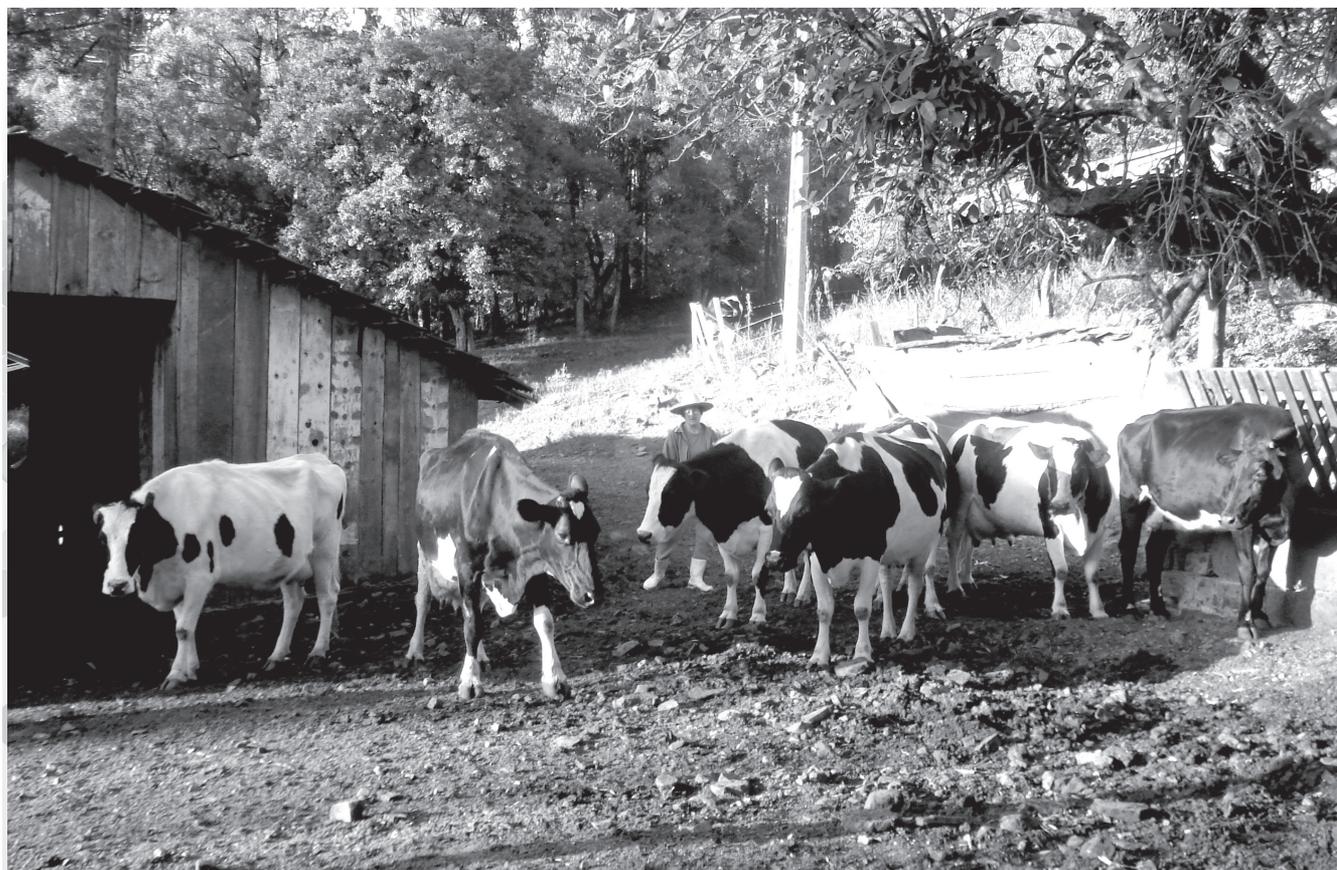
57 Hasta 2008 los beneficiarios del PRONAF eran clasificados en cinco grupos dependiendo de su grado de capitalización: grupos A, B, C, D y E. El grupo A incluye los asentados de la reforma agraria en fase inicial de implantación de los proyectos de asentamientos, mientras que los demás grupos atienden los agricultores familiares separados por el grado de capitalización, donde el grupo E es el grupo más capitalizado. En 2008, los grupos C, D y E fueron agrupados en uno solo denominado “agricultores familiares” (AF) o “grupo variable”.

58 Dado que el SEAF y el PGPAF están directamente vinculados al PRONAF, sería interesante investigar si estos programas también reproducen esta distribución desigual entre regiones y condiciones socioeconómicas de los agricultores familiares. En este sentido, el Informe Circunstanciado 1999 a 2010 del PROAGRO (combinando el PROAGRO tradicional y el PROAGRO Mas) muestra tendencias hacia una concentración histórica de los emprendimientos y de los valores encuadrados de las comunicaciones de pérdidas también en la región Sur de Brasil, con mayor relevancia en los estados de Paraná y Rio Grande do Sul (BACEN, 2011).

Sur, Sudeste y Centro-Oeste y son productos que, debido a sus características de producción y comercialización, restringen los “espacios de maniobra” de las unidades familiares de producción, ya que están generalmente asociados a monocultivos, a escalas de producción, al aumento de la dependencia de insumos externos y de grandes empresas del sistema agroindustrial.

Es importante resaltar que en los estados de las regiones Norte y Nordeste y en algunos estados de la región Sudeste, es notoria la participación de cultivos como la yuca, el frijol y el arroz, entre otros, a pesar de que los porcentajes de participación en términos de contratos y recursos asignados sean mucho menores en relación con el total nacional. Sin embargo, son productos que pueden relacionarse directamente con la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de

los agricultores familiares (Grisa *et al.*, 2013). Inclusive el maíz, que en las regiones Sur y Centro-Oeste está vinculado a la especialización productiva, es un producto fundamental para el consumo familiar y el alimento de animales en la región del Nordeste y es normalmente cultivado en asocio con otros cultivos, por lo que no afecta la diversidad agrícola de los agricultores familiares. En los últimos años, también se debe destacar el crecimiento de la participación del crédito agrícola destinado a la cría de animales, así como el incremento del crédito de inversiones del PRONAF para la adquisición de animales, maquinaria y equipos y el establecimiento de cultivos permanentes (Grisa *et al.*, 2013). Estos cambios contribuyen a la diversificación de los recursos del PRONAF y pueden haber promovido la capitalización y el aumento de la capacidad productiva de la agricultura familiar.



Lechería Familiar en Rio Grande do Sul (foto de Catia Grisa)

Además de los elementos presentes desde la concepción del PRONAF (Grisa, 2012; Santos, 2011; Carneiro, 1997), hay cuestiones operacionales e institucionales que refuerzan el carácter productivista del Programa (Aquino y Schneider, 2010; Bastos, 2006; Abramovay y Veiga, 1999). Por ejemplo, existen obstáculos burocráticos impuestos por el sistema bancario (con sus diferencias entre los agentes financieros) que dificultan el acceso de agricultores familiares con niveles de ingreso inferiores o que presenten proyectos de financiación no convencionales. Generalmente los agricultores más capitalizados están más organizados e informados, lo que favorece su acceso al Programa. La asistencia técnica y la extensión rural tienen dificultades o no tienen la capacidad de trabajar con sectores menos capitalizados o con proyectos no convencionales, lo que conduce a que prevalezcan interpretaciones sectoriales y productivistas sobre lo rural y la agricultura familiar. La desarticulación entre las políticas públicas, específicamente entre las políticas de incentivo a la producción (crédito y asistencia técnica) y las políticas de comercialización, limita el potencial del PRONAF para promover cambios en el patrón de desarrollo agrícola. Además, a pesar de que critican el modelo de producción hegemónico, en las reivindicaciones de las organizaciones sindicales generalmente hay reclamos de demandas operacionales del Programa.

El PAA y el PNAE se destacan por su apoyo a la comercialización de la agricultura familiar, además de estar estrechamente relacionados con las acciones de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Estos programas rompieron viejos marcos institucionales y construyeron

otros nuevos para permitir un tratamiento diferenciado de la agricultura familiar *vis-a-vis* las adquisiciones de carácter universal⁵⁹ tradicionalmente utilizadas por el PGPM y las normas presentes en la Ley de Licitaciones (Delgado, 2013; Schmitt, 2005). Las evaluaciones realizadas destacan las contribuciones de estos programas en la garantía y construcción de nuevos mercados para la categoría social, el incremento de la diversificación productiva y de los productos comercializables, la valorización de los productos locales y regionales, el rescate de productos y recetas tradicionales, la valorización de la agricultura familiar y la reconexión entre producción y consumo y sus repercusiones en términos de dinámicas de desarrollo local (Delgado, 2013; Medeiros *et al.*, 2011; Triches, 2010; Grisa *et al.*, 2010). No obstante, estos programas también enfrentan desafíos que limitan sus potencialidades, como las dificultades de logística, las limitaciones en el acceso a la DAP, problemas relacionados con la adecuación de las normas de control sanitario, dificultades organizacionales y de articulación de los agricultores y demás actores, así como las resistencias institucionales y los conflictos de intereses (Siliprandi y Belik, 2012; Chaim y Belik, 2012; Souza, 2012; Medeiros *et al.*, 2011).

Los resultados y los desafíos del PAA y del PNAE están directamente vinculados a la sociedad civil⁶⁰ y dependen de las interacciones establecidas entre el conjunto de actores públicos y privados y de los arreglos políticos, organizativos y de mercados construidos por estos en cada contexto social. En cierta medida, el PAA y el PNAE presentan la característica de ajustarse a las diferentes realidades locales; esa maleabilidad

59 Esas adquisiciones de carácter universal no permitían diferenciar entre las regiones y los tipos de agricultor, mientras que el PAA y el PNAE sí garantizan precios diferenciados.

60 El PAA puede ser ejecutado por medio de Términos de Adhesión establecidos por el MDS con gobiernos estatales y municipales y por medio de proyectos y propuestas de participación construidas por las organizaciones, las cooperativas o las asociaciones de agricultores familiares, los cuales son sometidos a la CONAB. En el caso del PNAE, las alcaldías (prefecturas) y los gobiernos de los estados realizan convocatorias públicas para la comercialización de productos alimenticios, al tiempo que las organizaciones de la agricultura familiar formulan proyectos de participación que son evaluados y seleccionados por los primeros. En ambos programas, los consejos (consejos de seguridad alimentaria y nutricional, de alimentación escolar y de desarrollo rural), son espacios importantes de control social y perfeccionamiento de las políticas públicas.

ha sido citada como positiva, pero es una cualidad que también exige mayor protagonismo de la sociedad civil y mayor control social y es un aspecto que demanda mayor atención en ambas políticas públicas.

Así como en el caso del PRONAF, las evaluaciones del PAA también muestran ciertas dificultades del programa para incorporar a sectores específicos de la agricultura familiar (*quilombolas*, indígenas, *extractivistas*, pescadores artesanales, etc.) o a los agricultores familiares en situación de mayor vulnerabilidad social. En 2010 se destacaba la participación de la región Sur de Brasil y la prevalencia de los agricultores encuadrados en el grupo AF (anteriores grupos C, D y E) del PRONAF (Grupo Gestor do PAA, 2010; MDS, 2010). Sin embargo, este escenario puede cambiar con la reciente articulación entre el PAA y el PBSM.

Entre las políticas de apoyo a la producción, la ATER también recibió un apoyo creciente, donde se destaca la reciente discusión del proyecto de ley de creación de la ANATER. No obstante, algunas de las innovaciones de la nueva política de ATER enfrentan desafíos y limitaciones que comprometen su implementación, como las dificultades de cambio institucional (normas formales e informales) y la “dependencia de camino” (*path dependency* o histéresis) de la propia política pública (Mahoney, 2001). Algunas de estas limitaciones son las siguientes: i) la dificultad de pasar de una estructura jerárquica y centralizada a un modelo más participativo y descentralizado; ii) la reproducción de viejas prácticas de extensión rural basadas en el difusionismo y en un tratamiento homogeneizador de las diferencias; iii) el predominio de una formación fuertemente disciplinaria y productivista de profesionales de las ciencias agrarias (y de otras áreas del conocimiento); iv) las normas de las

convocatorias públicas y de acompañamiento y evaluación de la prestación de servicios (fundamentalmente cuantitativas); v) la duración y la discontinuidad de la prestación del servicio; y vi) la dificultad de articulación de la ATER con las demás políticas públicas para la agricultura familiar. Un ejemplo de estas limitaciones es la relación limitada que existe entre la extensión rural y el PAA y el PNAE. Las organizaciones formales e informales de la agricultura familiar enfrentan desafíos en la organización y la planeación de la producción y en la elaboración de los proyectos y propuestas de comercialización para el PAA y el PNAE, aspecto que podría ser minimizado con una mejor articulación con la ATER⁶¹. En síntesis, los resultados de las políticas públicas podrían ser potencializados si existiera una mayor articulación entre ellas, en especial con la ATER.

En cierta medida, el acceso a las políticas públicas de apoyo a la producción para la agricultura familiar—por ejemplo, el PRONAF, el PAA, el PNAE, el SEAF, el PGPAF, Garantía *Safrá*, el PGPM Bio, el PNPB y fomento productivo del PBSM (y también políticas no vinculadas a la producción agrícola, como el PNHR)—es intermediada por el instrumento de la DAP. Como ya se indicó, este es un recurso institucional reivindicado y creado por las organizaciones de la agricultura familiar para diferenciarse de otras categorías sociales y para garantizar exclusividad y tratamiento diferenciado en relación con las políticas públicas. Sin embargo, la DAP también se convirtió en un obstáculo para la participación de determinados sectores o grupos sociales de la agricultura familiar. Son numerosos los estudios que relatan el desconocimiento y las dificultades de ciertos agricultores familiares para acceder a la DAP, como la falta de documentos personales, la exigencia de presentación de un documento comprobatorio de propiedad de la tierra a ser explotada, la falta de infraestructura (recursos humanos e internet)

61 Se resalta el Proyecto *Nutre*, una iniciativa del MDA que busca promover el PNAE en las grandes ciudades con el apoyo de la ATER. Sin embargo, es una iniciativa que no consigue atender el conjunto de municipios brasileños.

de las entidades responsables por la emisión de la declaración y el cobro indebido del servicio. Se trata, de este modo, de una institución que, al tiempo que orienta y posibilita el acceso de los agricultores familiares a las políticas públicas, también restringe la participación de ellos, limitando la atención de la diversidad social y económica de la categoría social.

2. Políticas redistributivas

Hasta aquí se han reconocido los avances importantes en la configuración institucional y política para el apoyo a la agricultura familiar en Brasil; sin embargo, es importante destacar que las políticas de acceso a la tierra, particularmente la reforma agraria, no tuvieron la misma dinámica. A pesar de que el inicio del gobierno del presidente Lula da Silva generó grandes expectativas de cambios en la estructura agraria brasileña, las acciones realizadas se quedaron cortas respecto de las propuestas del II Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) lanzado en 2003. De acuerdo con Fernandes (2013), la creación de asentamientos de reforma agraria en los dos mandatos del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) atendió el 37% de las metas establecidas en el II PNRA para el primer mandato, donde la regularización de los predios que eran propiedad de la *União* correspondió al 74% del área de los asentamientos, la desapropiación al 11% y el resto estuvo vinculado a otras modalidades de obtención de tierras como compras, reconocimiento, etc. Desde el gobierno de Lula da Silva y, especialmente, en el gobierno de Dilma Rouseff, el enfoque principal parece ser la cualificación de los asentamientos ya constituidos, mejorando las condiciones de infraestructura y producción, mientras que la creación de nuevos asentamientos quedó en un segundo plano y viene siendo realizada básicamente con la incorporación de

tierras públicas en las regiones Norte y Nordeste (Fernandes, 2013; IPEA, 2012; Mattei, 2012). Para Fernandes (2013) e IPEA (2012), las dificultades para alterar la propiedad de la tierra están relacionadas con un conjunto de elementos como restricciones presupuestales, la actuación del poder judicial que atrasa y dificulta la apropiación de las áreas expropiadas, dificultades técnicas y operacionales enfrentadas por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), disminución de las ocupaciones de tierras y de la presión política y social, y la pérdida del ya “pequeño espacio” que la reforma agraria ocupaba en la agenda gubernamental.

El acceso a la tierra (y también al agua) ha sido un obstáculo histórico a la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil. Los datos del último censo agropecuario (IBGE, 2009) muestran que la agricultura familiar representa el 84% de los establecimientos rurales, pero ocupa apenas el 24,3% del área total, mientras que la agricultura no familiar representa el 15,6% de los establecimientos y ocupa el 75,7% del área total. Igualmente, el área media de los establecimientos familiares en 2006 era de 18,37 ha y de los no familiares de 309,8 ha. La falta de tierras, las pequeñas propiedades y la carencia de infraestructura son elementos que comprometen la reproducción social de la agricultura familiar y contribuyen a los índices de pobreza rural del país. Las políticas de apoyo a la agricultura familiar son fundamentales en este proceso, pero el acceso a la tierra constituye la puerta de entrada para la conformación de la propia categoría social. La creación de 8641 proyectos de asentamientos rurales y más de 1,2 millones de familias *asentadas*⁶² desde la década de 1980 hasta 2010 (Mattei, 2012), contribuyeron en este escenario, pero se necesitan otras medidas que alteren la distribución desigual de la tierra, aspecto que incrementa la fragilidad de la propia agricultura familiar.

62 *Asentado* es el término que se utiliza en Brasil para definir a la familia o individuo beneficiado por uno de los programas de entrega de tierras del gobierno.

La seguridad social de los agricultores con un sistema económico familiar también se destaca como una política redistributiva que contribuye a la reproducción social de la agricultura familiar. Esa seguridad social rural asegura un salario mínimo a las mujeres rurales mayores de 55 años y a los hombres rurales mayores de 60 años. Los recursos aplicados provienen de un porcentaje aplicado sobre el valor de la producción comercializada, pagado por parte del comprador y, principalmente, de transferencias de recursos provenientes de otros sectores como los recursos de la Hacienda Pública o las transferencias entre las diferentes formas de seguridad social. Según Delgado (2012b), la seguridad social rural (incluyendo aquí los beneficios de invalidez, enfermedad, accidente de trabajo, muerte del cónyuge, maternidad, reclusión y vejez, siendo este último el más solicitado) es el principal medio de distribución de ingreso en la política social brasileña para el medio rural.

Más allá de un derecho social garantizado por la Constitución, algunos análisis muestran las diversas contribuciones “esperadas” e “inesperadas” de la seguridad social rural, las cuales son: i) la promoción del sistema de protección en el medio rural que contribuyó a la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza de gran parte de los agricultores familiares que habían sido excluidos por décadas de la protección formal del Estado, así como de las políticas de modernización de la agricultura; ii) la utilización de recursos de la seguridad social en las actividades agrícolas y no agrícolas de los establecimientos familiares, financiando las actividades productivas de agricultores que tradicionalmente practicaron una agricultura diversificada y producían parte importante de su alimentación; iii) un mayor reconocimiento y autoestima de los adultos mayores que, después de recibir la jubilación, pasan de la condición de dependientes o de componentes “marginales” en la estructura de la familia a una situación de proveedores de recursos; y iv) las repercusiones simbólicas para las mujeres rurales, que pasan a disfrutar de recursos financieros propios, cuenta y tarjeta bancaria a su nombre (lo

que no era evidente en el medio rural marcado por relaciones patriarcales) (Delgado, 2012b; Schwarzer, 2001). La estabilización monetaria introducida con el real (moneda de Brasil establecida en 1994) y la política de valorización del salario mínimo de los últimos gobiernos federales, especialmente desde el gobierno de Lula da Silva, resaltan mucho más la importancia de la seguridad social para la reproducción de la agricultura familiar brasileña.

Complementando el análisis de las políticas redistributivas, es relevante discutir la importancia del Programa Bolsa Familia para la agricultura familiar, el cual fue creado en 2003 y unificó un conjunto de iniciativas de distribución y renta institucionalizadas en el periodo 2001-2003. Este programa ocupa el segundo lugar entre los programas de distribución de renta en términos del número de beneficiarios, superado únicamente por la seguridad social de los trabajadores del sector privado (Castro y Modesto, 2010). En septiembre de 2013, el gobierno federal, por medio del MDS, transfirió R\$2,1 billones a más de 13,8 millones de familias beneficiadas (rurales y urbanas), con un valor mensual medio transferido de \$152,35 por familia (MDS, 2013). Actualmente no se cuenta con informaciones sobre el número de agricultores familiares beneficiados por el Programa Bolsa Familia, pero algunos indicadores muestran su importancia para estos agricultores: en marzo de 2010, el 30,6% de las familias beneficiadas por el programa vivían en áreas rurales (Constanzi y Fagundes, 2010), y 22% de la población económicamente activa con perfil para el *Cadastro Único* del Gobierno Federal son agricultores familiares (Assis y Ferreira, 2010). Además, 644 000 productores familiares declararon en el Censo Agropecuario de 2006 que recibían algún beneficio de los programas especiales del gobierno como Bolsa Familia (cantidad que solo incluye al jefe del hogar, o sea que no considera a los demás integrantes de la familia) (França *et al.*, 2009).

Más allá de asegurar una renta mínima y mejorar las condiciones de vida de las familias cuyo

acceso a los bienes básicos estaba comprometido, el Programa Bolsa Familia incidió en otras transformaciones sociales: i) en su estrategia de integración con las políticas de salud y de educación (como una de las condiciones para participar en el programa), Bolsa Familia propició el aumento del acceso de los grupos más pobres de la sociedad a esos derechos sociales básicos y mejoras en la calidad de vida de estos, cuando son comparados con los no beneficiarios; ii) estimuló el consumo y la producción local, contribuyendo así al desarrollo económico de un alto número de pequeños municipios por medio de la dinamización de los mercados locales; iii) se ha identificado una disminución en la percepción de inseguridad alimentaria por parte de los beneficiarios; y iv) impulsó el empoderamiento de las mujeres, tanto por la visibilidad de las beneficiarias como consumidoras (ya que ellas son las beneficiadas directas) y el reconocimiento de la autoridad de ellas en el espacio doméstico, como por el cambio de percepción de sí mismas como ciudadanas, lo que también está asociado a la obligación de disponer de todos los documentos personales necesarios (Castro y Modesto, 2010).

3. Políticas territoriales

Así como sucedió con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) creados a partir de PRONAF-Infraestructura, las políticas territoriales (el PRONAT y el PTC) permitieron mayor profundidad en el diálogo (algunas veces conflictivo, tenso y desigual) entre el Estado y la sociedad civil y la construcción de proyectos más próximos a las demandas locales. Pero, más allá de esto, las institucionalidades creadas por las políticas territoriales (especialmente los consejos territoriales) representaron espacios públicos más complejos que los CMDR al estimular una gran movilización de los actores en torno a las políticas de desarrollo rural en una escala superior a la municipal, superando las limitaciones de esta escala (Abramovay, 2003) y aprovechando las potencialidades de la escala intermunicipal, e igualmente permitieron un seguimiento y avance

del proceso de democratización del Estado brasileño y de las políticas públicas. Así, estas experiencias sirvieron para el aprendizaje de la sociedad civil y las agencias estatales, y fortalecieron capacidades para el protagonismo social, la formulación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo rural. También permitieron el acceso a las políticas públicas y habilitaron los “camino” necesarios para llegar a ellas. Dichas experiencias facilitaron, asimismo, la articulación, la negociación y la construcción de alianzas con nuevos actores y el diálogo sobre nuevos temas y cuestiones, así como la relación institucional entre representantes de los diferentes niveles del gobierno (municipal, estadual y federal) y de las comunidades y movimientos sociales locales; en resumen, en la gobernanza territorial (Delgado y Grisa, 2013). Además, la experiencia territorial también estimuló la reflexión analítica y política con relación a la reafirmación de la importancia de lo “rural”, por el reconocimiento y fortalecimiento de políticas organizadas que reconocen la diversidad como una característica central del tratamiento contemporáneo de lo rural y que, al destacar la presencia de diferentes grupos sociales, poblaciones, pueblos y actividades, afirma atributos fundamentales e indisolubles de lo rural como un espacio que es, al mismo tiempo, de producción agrícola, de actividades económicas diversificadas e intersectoriales y que ofrece bienes públicos, de reproducción de distintos modos de vida y de relación con la naturaleza (Delgado y Grisa, 2013; Leite, 2013).

Sin embargo, las políticas territoriales también reproducen cierta trayectoria institucional y limitaciones de PRONAF-Infraestructura, como es el caso de financiar solo infraestructuras y equipos, a pesar de que fueron creadas precisamente para superar las barreras y potencializar los resultados y los recursos del programa referido. De la misma manera y a pesar de que existe una fuerte discusión acerca de lo rural y de la diversidad de grupos sociales, en la mayor parte de los territorios la representación de lo rural en los consejos territoriales es restringida, casi completamente disociada de lo urbano y de las fuerzas sociales urbanas y,

generalmente, identificada como lo agrícola, debido a la fuerte representación de los agricultores familiares especialmente por medio del movimiento sindical. En este sentido, la mayoría de proyectos territoriales aprobados tienen carácter productivo y son propuestos básicamente por agricultores familiares, lo que indica que son pocos los cambios realizados con relación a PRONAF-Infraestructura (Delgado y Grisa, 2013; Tecchio, 2012; Favareto, 2010^a). Son proyectos relativamente “tradicionales” y poco innovadores, que destacan los aspectos de producción y comercialización, con baja inclusión de jóvenes, mujeres, *quilombolas*, indígenas, asentados, trabajadores asalariados y población urbana, e igualmente dan poca atención a temas como sostenibilidad ambiental, innovación técnica e institucional y acceso a la tierra. Se considera, por lo tanto, que al adoptar el enfoque territorial es necesario dinamizar la economía y la sociedad territoriales a partir de la diversidad de situaciones específicas que predominan en lo rural y urbano y en el aprovechamiento de sus dinámicas e interrelaciones.

Las políticas territoriales fueron creadas para superar las barreras de la gestión a nivel de las alcaldías municipales, pero la ausencia de un marco jurídico de los organismos territoriales también plantea desafíos al desarrollo territorial (Medeiros y Dias, 2011). Por la inexistencia de ese marco jurídico, los recursos para inversión destinados a los proyectos territoriales son colocados en las alcaldías o a las agencias de los gobiernos estatales, aspecto que limita las posibilidades de la gestión social de los territorios, debido a que las alcaldías generalmente tienen problemas con deudas con la *União* (lo que dificulta el acceso a recursos públicos) o tienden a “municipalizar” los proyectos territoriales. Por otro lado, los gobiernos estatales, cuando están dirigidos por partidos de oposición al gobierno federal, tienden a dificultar la ejecución de la política territorial. Como resultado de ello, algunos proyectos encuentran serias dificultades para ser aprobados o, cuando son aprobados, no son ejecutados o son desviados de sus objetivos iniciales (Delgado y Grisa, 2013).

La creación del PTC podría haber desempeñado un papel importante para enfrentar ciertas dificultades de la política territorial, debido a que tiene un fuerte énfasis en la pobreza (y, por lo tanto, en la participación de sectores más vulnerables), en la intersectorialidad y en la articulación de políticas públicas, por la gran acogida política durante el gobierno de Lula da Silva (con la unión de varios ministerios en torno al programa) y por el volumen considerable de recursos que se prometieron inicialmente. A pesar de esto, algunos aspectos dificultaron el avance de la política territorial, tales como su característica *top-down*; su postura operacional, que reconoce principalmente las agencias estatales como actores de política pública; su lejanía de la institucionalidad y de los actores territoriales; y el estancamiento a nivel federal de esta iniciativa a partir de 2011, lo que generó un debilitamiento de la institucionalidad, desarticulaciones y frustraciones de los actores territoriales (Delgado y Grisa, 2013; Leite, 2013).

Otras iniciativas recientes de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), como la creación de 74 nuevos territorios rurales y cambios en la ejecución del PTC y del PRONAT, pueden ser intentos de refortalecimiento de las políticas territoriales. No obstante, es imprescindible una reflexión sobre la concepción y la ejecución de las políticas territoriales para que no ocurra, como observa Favareto (2010b, p. 301), la incorporación “por adición” del tema territorial, “donde, con nueva ropa, continúen siendo los viejos valores y prácticas los que determinen los parámetros para la articulación de los agentes sociales, colectivos e individuales, estableciendo lo que la literatura en economía institucional llama de dependencia de camino”.

E. Desafíos de las políticas públicas para la agricultura familiar

En ese contexto brasileño de los últimos veinte años de construcción y expansión de las políticas públicas para la agricultura familiar, sobresalen

algunos desafíos para los años venideros. El primero se refiere a la existencia, actualmente, de diferentes proyectos de desarrollo en disputa para el Brasil rural, como por ejemplo el fortalecimiento de la agricultura familiar, la valorización y el reconocimiento de las comunidades tradicionales, la expansión del agronegocio y los grandes proyectos de inversión y minería. Estos proyectos son construidos por diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales), cuyas relaciones de fuerza con el Estado son distintas y asimétricas. No se trata solamente de disputas entre pequeños y grandes agricultores o entre las categorías de la agricultura familiar y el agronegocio (a pesar de ser las disputas predominantes), sino también de conflictos dentro de las propias categorías, como ocurrió en 2013 en el estado de *Rio Grande do Sul*, cuando agricultores familiares e indígenas entraron en conflicto por la expropiación de las tierras de los primeros para reconocer y delimitar reservas indígenas para los segundos. Así, las políticas para la agricultura familiar entran en un escenario de disputas de reconocimiento, legitimidad, recursos y territorios. Estas disputas han sido fuertes en los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff y pueden ganar nuevas proporciones y repercusiones con las elecciones presidenciales de 2014.

Desde la redemocratización del país se identifica un incremento de la participación social en la construcción, la implementación y el control social de las políticas brasileñas. Los consejos, las conferencias (que reúnen al Estado y la sociedad civil) y la ejecución de las políticas públicas por la propia sociedad civil hacen parte de este conjunto de novedades. Los próximos desafíos serán mejorar y cualificar esos espacios públicos y ofrecerles marcos jurídicos, así como conferir más poder deliberativo, ejecutar e intensificar el control y seguimiento social de las políticas públicas. Aunque garantizar mayor participación y promover el diálogo y la negociación entre distintos actores sociales se constituyen en desafíos para los gestores públicos, su existencia muestra una madurez democrática de las sociedades donde esto acontece. La participación social cualifica y

legitima la acción del Estado, promueve la formación política de la sociedad y contribuye a la institucionalización de políticas públicas más próximas y adaptadas a las demandas de los actores sociales directamente involucrados.

Considerar rutas para el desarrollo rural que sean alternativas al modelo socio técnico dominante, requiere abarcar las nuevas ruralidades emergentes identificadas en la literatura. El espacio rural tiene múltiples facetas, con presencia de actores diversos, portadores de distintos proyectos, interesados en diferentes actividades económicas. Las actividades no agrícolas, la pluriactividad, la multifuncionalidad de la agricultura, la valorización de la gastronomía y la cultura y el pago por servicios ambientales, son algunos elementos de lo rural contemporáneo que pueden ser potencializados por las políticas públicas y disputados por los actores en la construcción del desarrollo rural. Algunas alternativas vienen siendo ejecutadas en este sentido, como son los programas PRONAF Turismo Rural y Programa Bolsa Verde, así como la titulación de tierras a comunidades *quilombolas*. Sin embargo, hasta cierto punto son iniciativas “piloto” o con poca expresión a nivel nacional. Las diversas dimensiones de lo rural pueden ser consideradas “activos” relevantes en el paquete de bienes accionados para la reproducción social de la agricultura familiar.

Otro desafío está relacionado con las inversiones en infraestructura rural. Desde 2003, cuando fue creado el programa Luz para Todos y hasta enero de 2013, habían sido beneficiados 3,04 millones de familias rurales brasileñas. No obstante, todavía hay un número significativo de hogares sin energía eléctrica, principalmente en las regiones Norte y Nordeste del país y en sectores de extrema pobreza. La continuidad de este programa es indispensable, tal como ha sido identificado por el Gobierno Federal. También lo es la construcción/recuperación de vías y autopistas y la ampliación de los medios de transporte y de comunicación (telefonía e internet), que garanticen el acceso de la ciudadanía a los servicios básicos y los mercados y que, al mismo

tiempo, propicien el desarrollo de los territorios. Se considera que las dificultades de transporte y comunicación y el acceso a la energía limitan el propio acceso a las políticas diferenciadas del desarrollo rural.

También es necesario retomar el debate sobre la reforma agraria y políticas prediales, así como cualificar y estructurar los asentamientos rurales ya existentes. Cambiar la estructura histórica agraria desigual requiere retomar estas cuestiones y actualizarlas con la reciente discusión sobre la “extranjerización” de la tierra en el país y su impacto en las transformaciones estructurales del desarrollo rural. Un caso similar ocurre con el agua, tanto para consumo humano como para las actividades agropecuarias. La mayor sequía de los últimos 50 años ocurrida recientemente (2013) en el Nordeste evidencia la urgencia de este tema y demanda mayor regulación pública para la distribución y uso del agua y para incentivar nuevas tecnologías que proporcionen la convivencia de los agricultores en ese contexto ambiental. Se considera que el acceso a la tierra y al agua es fundamental para la reproducción y fortalecimiento de las unidades familiares de producción.

Un reto igualmente importante es el relacionado con los cambios demográficos recientes ocasionados por la disminución de los niveles de fecundidad y de mortalidad y, consecuentemente, el envejecimiento de la población urbana y rural. En el medio rural, este fenómeno se agrava por el éxodo de la población joven, que genera inquietudes sobre la falta de sucesores en las propiedades y sobre el crecimiento de un proceso de masculinización, debido a la migración principalmente de mujeres al medio urbano. Es necesario adecuar las políticas diferenciadas a este público rural envejecido (y también redimensionar las políticas de seguridad social y salud), pero igualmente perfeccionar y crear políticas e instrumentos que estimulen y generen condiciones para la permanencia de la juventud en el medio rural. Las políticas para este grupo específico exigen un enfoque intersectorial, considerando la articulación de acciones de acceso a la tierra y

servicios esenciales para la producción rural; la promoción de la educación del campo y el acceso al nivel de educación técnico y superior; la generación de trabajo y renta en el medio rural, involucrando actividades agrícolas y no agrícolas; la promoción de la cultura, deporte y diversión; el desarrollo de infraestructura y la oferta de servicios al medio rural, así como el mejoramiento de las condiciones de la ciudadanía con participación social.

Finalmente, un tema tratado todavía de forma incipiente por gestores públicos y por los propios actores sociales es el de la construcción de mercados para la agricultura familiar, basados en la valorización de los productos regionales, tradicionales, asociados a la cultura y al lugar de origen, arraigados en el ambiente institucional local (relocalizados) y promotores de dinámicas territoriales socialmente inclusivas. En este sentido, se destaca el fortalecimiento de los mercados institucionales, de las ferias, de los mercados de la agricultura familiar, etc., así como la revisión o construcción de marcos legales y acciones que potencialicen estas iniciativas (agroindustrialización, legislación sanitaria, seguridad social, etc.). Al mismo tiempo, se requiere crear mecanismos de gobernanza y control sobre el sector económico y políticamente hegemónico del sistema agroalimentario (empresas multinacionales, supermercados, *tradings*, etc.), el cual sigue dinámicas de concentración y oligopolio y defiende generalmente una calidad industrial estandarizada y distante culturalmente de los consumidores. En efecto, estas fases del “molino satánico” evidenciado por Polanyi (2000) generan la necesidad de que el Estado y la sociedad construyan y fortalezcan el “contra movimiento” que amplíe el espacio de reproducción socioeconómica de la agricultura familiar.

F. Perspectivas de las políticas públicas para la agricultura familiar

El propósito de este documento ha sido analizar la estructura institucional construida en Brasil en términos de políticas públicas para la agricultura

familiar. Tal como se indicó anteriormente, la construcción de estas políticas fue el resultado de un conjunto de factores, incluyendo: i) cambios sociales e institucionales a gran escala que abrieron oportunidades para la expresión de nuevos actores, ideas e intereses en las arenas públicas; por ejemplo, la promulgación de la Constitución Brasileña en 1988 y la elección de Lula da Silva en 2002; ii) la existencia de coaliciones de actores que consiguieron aprovechar estas oportunidades para cambiar políticas existentes o generar nuevas políticas públicas en la agenda gubernamental; iii) una distribución de intereses entre los actores que favoreció los cambios; iv) la construcción de nuevas interpretaciones e ideas (académicas y no académicas) que permitieron reformular el problema y que fueron apropiadas por actores influyentes que las colocaron en debate en la sociedad y en el gobierno; y v) la existencia de instituciones y efectos de *feedback* institucionales que permitieron operar cambios en las políticas públicas existentes o generar nuevas “fórmulas” de acción pública.

La construcción de estas políticas no ocurrió sin debates acerca de sus objetivos, el público al que se dirigen, las metodologías de implementación y los presupuestos. Estas discusiones se dieron tanto al interior de los movimientos sociales como entre los actores gubernamentales, o entre la agricultura familiar y demás actores sociales. Los conflictos derivados de los proyectos de desarrollo y las disputas políticas, discursivas y simbólicas entre la agricultura familiar y el sector del agronegocio son emblemáticos de esta situación. De este modo, al mismo tiempo que las políticas para la agricultura familiar fueron (y son) construidas por actores con ideas e intereses inclinados a su fortalecimiento y que se encontraron con un ambiente político e institucional favorable para promover su elaboración e implementación, estas políticas también encontraron (y encuentran) resistencias en interpretaciones e intereses construidos por otros grupos de actores, los cuales están interesados en mantener, reproducir o crear instituciones que contrarresten la creación de políticas diferenciadas para el

desarrollo rural. Son precisamente estas confluencias y negociaciones entre actores, ideas, intereses e instituciones las que permiten o impiden los cambios en las políticas públicas.

Es notoria la diversidad de instrumentos y de políticas públicas que se crearon en el periodo de análisis, los cuales buscaban apoyar la producción y comercialización agropecuaria, mejorar el ingreso, proporcionar mejores condiciones de vida y promover dinámicas de desarrollo territoriales. Como destacan Schneider *et al.* (2010), en estos casi 20 años de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, Brasil se enfocó en políticas de acceso a la tierra, acceso al crédito rural y apoyo a la producción, y también buscó responder a los retos planteados por el hambre y la inseguridad alimentaria por medio de políticas sociales y territoriales. Más recientemente, se ha enfocado en la articulación institucional de la oferta con la demanda, en la construcción de nuevos mercados y en el control y la regulación de algunos de los existentes. Al tiempo que estas políticas daban mayor visibilidad social y política al agricultor familiar, también contribuyeron a destacar y colocar en debate la importancia socioeconómica y cultural de esta categoría en la sociedad brasileña. En efecto, actualmente es común, hasta en los medios de comunicación masivos, la afirmación de la relevancia de la agricultura familiar en la producción de alimentos y en la generación de empleos en el país (Globo Rural, 2013; Folha de São Paulo, 2009).

En los escenarios futuros de las políticas para la agricultura familiar se vislumbran perspectivas relacionadas con el perfeccionamiento de los instrumentos y programas, así como la necesidad de responder a cuestiones emergentes y, principalmente, la obligación de retomar el debate sobre una estrategia de desarrollo para el Brasil rural y discutir el lugar de la agricultura familiar (Favareto, 2010a; Veiga *et al.*, 2001). Como afirma Favareto (2010a, p. 51), “lo fundamental es una estrategia que muestre el conjunto de agentes públicos y privados, un pequeño conjunto de temas o cuestiones para el cual se

debería buscar la convergencia de los esfuerzos y las inversiones”. Sin un acuerdo en este sentido, a pesar de que es extremadamente difícil lograrlo por la existencia de varios proyectos de desarrollo rural ya vigentes, probablemente prevalecerá la pulverización y la fragmentación de las iniciativas y sus resultados heterogéneos sobre el medio rural, con efectos incluso antagónicos y contraproducentes.

A continuación se plantean algunos desafíos y perspectivas que se refieren de manera más específica a las políticas de agricultura familiar que profundizan en estas cuestiones:

1. Actualmente Brasil dispone de un conjunto de políticas públicas para la agricultura familiar cuyas acciones son poco articuladas, pero que pueden ser mejor organizadas para potencializar recursos y resultados. Esta articulación generalmente ocurre a partir de los propios sujetos de las políticas públicas (los agricultores familiares y sus organizaciones), los cuales activan diferentes *mix* de acciones e instrumentos públicos de acuerdo con sus recursos, capacidades y articulaciones políticas (Leite, 2013). El ejercicio del diálogo y de las acciones conjuntas e intersectoriales entre gestores públicos, también necesita ser mejorado. Un ejemplo claro de esta necesidad es el PNAE, el cual requiere del diálogo entre gestores vinculados a la educación, la agricultura, la gestión financiera y el presupuesto, la infraestructura municipal/regional y la relación de estos actores con los demás actores locales. Se considera que los resultados de los programas están directamente relacionados con la cohesión de los acuerdos y las articulaciones.
2. Las políticas públicas diferenciadas de desarrollo rural necesitan avanzar hacia la inclusión de la diversidad de sectores sociales y contextos socioambientales del medio rural, ofreciendo acciones para todos los agricultores familiares. Como fue afirmado en la I Conferencia Nacional de Desarrollo Rural

Sostenible y Solidario (CNDRSS) realizada en 2008, se necesita reconocer la gran diversidad de sectores sociales presentes en el medio rural brasileño, los cuales aportan distintas identidades, presentan diferentes relaciones con los ecosistemas, agentes de mercado, políticas de Estado y demás actores de la sociedad e igualmente se benefician de diferentes espacios en la estructura social y económica. Esas políticas diferenciadas para la agricultura familiar deben estar ajustadas a las configuraciones y modos de vida de la categoría social en el medio rural brasileño.

3. Más allá del continuo perfeccionamiento de las reglas e instrumentos, también es necesario avanzar en la reflexión acerca de si estas políticas (y el estado en que se encuentran) consiguen definir rutas de desarrollo alternativas al régimen socio técnico heredado de la revolución verde y que todavía es hegemónico. Por ejemplo, para Teixeira (2013, p. 14), “las políticas incluyentes, de fomento productivo para la agricultura familiar pasaron a ser funcionales al proyecto hegemónico [agronegocio], cuya consecuencia estructural ha sido la pérdida gradual de elementos que configuran la economía de base campesina. Pero, así hayan sido creadas políticas diferenciadas para la agricultura empresarial y familiar, ambas políticas están direccionadas para el mismo modelo agrícola”. Se considera que no es adecuado generalizar que todas las políticas de la agricultura familiar están direccionadas hacia ese modelo, pero se coincide con el autor en la necesidad de reflexionar sobre ese modelo agrícola de desarrollo. Por lo tanto, se argumenta que las políticas para la agricultura familiar deben ser elaboradas para la construcción de la “autonomía” de la categoría social (Ploeg, 2008) y la sostenibilidad del medio rural.
4. En gran medida, la construcción de las políticas para la agricultura familiar respondió a las demandas y reivindicaciones de sus movimientos sociales y sindicatos. En términos

de política agrícola se buscó, de un modo general, reproducir las políticas disponibles para los grandes productores vinculados a las dinámicas del agronegocio en el interior de la agricultura familiar. Por esa razón, con excepción de algunas cuestiones coyunturales, en los últimos años estas propuestas carecen de innovaciones propositivas. Por lo tanto,

también se necesita que los propios actores del medio rural reflexionen sobre los proyectos de desarrollo rural en construcción, retomen la capacidad innovadora y propositiva y construyan alternativas de modelos productivos, mercados y arreglos institucionales con la mediación del Estado y de las políticas públicas.

Bibliografia

- Abramovay, R. 1992. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas, Editora Hucitec/Editora de la UNICAMP.
- _____. 1998. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Brasília, MDA/NEAD/ Consultoria IICA 940/98.
- _____. 2003. Conselhos além dos limites. *In* Abramovay, R. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre, Editora de la UFRGS. p. 57-81.
- Abramovay, R.; Veiga, J.E. 1999. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília, IPEA. Texto para discussão 641.
- Alves, E.; Rocha, D.P. 2010. Ganhar tempo é possível? *In* Gasques, J.G.; Vieira Filho, J.E.R.; Navarro, Z. A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília, IPEA/MAPA.
- Aquino, J.; Schneider, S. 2010. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. *In* Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais...* Porto de Galinhas, ALASRU.
- Aquino, J.R. *et al.* 2013. Caracterização do público potencial do PRONAF 'B' na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Brasília, IPEA. Série Relatório de Pesquisa IPEA.
- Assis, S.A.G.; Ferreira, J. 2010. Usos, potencialidades e limitações do cadastro único no subsídio às políticas sociais para a população de baixa renda. *In* Castro, J.A.; Modesto, L. eds. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 e 2, Brasília, IPEA. p. 213-248.
- BACEN (Banco Central do Brasil). 2011. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO): Relatório Circunstanciado 1999 a 2010. Brasília, BACEN, DIORF, GEROP.
- Bastos, F. 2006. Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar. São Paulo, Editora Polis Ltda.
- Bianchini, V. 2012. Las políticas de desarrollo agropecuario y rural en el contexto internacional: estudio del caso Brasil. FAO. Mimeo.
- Bonnal, P. 2013a. Agriculture familiale et politiques publiques: etude de cas Brésil. *In* Les agriculture familiale du monde : définitions, contributions et politiques publiques. Montpellier, Francia, CIRAD.
- _____. 2013b. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. *In* Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V. 19. Brasília, IICA.
- Buainain, A.M. 2013. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de política agrícola* 22(105 2), abr./mayo/jun.
- Carneiro, M.J. 1997. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura* (8):70-82.
- Castro, J.A.; Modesto, L. 2010. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 y 2. Brasília, IPEA.

- Chaim, N.; Belik, W. 2012. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. *In* Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 77-87.
- CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil). 2003. Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA). Brasília.
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. 2008. 1º Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Relatório Final. Olinda, PE.
- Costanzi, R.N.; Fagundes, F. 2010. Perfil dos beneficiários do programa Bolsa Família. *In* Castro, J.A.; Modesto, L. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. v. 1 y 2. Brasília, IPEA. p. 249-270.
- Delgado, G.C. 1994. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. *Reforma agrária* 24(3):5-35, setiembre-diciembre.
- _____. 2005. Questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In* Jaccoud, L. (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília, IPEA. p. 51-90.
- _____. 2012a. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre, Editora de la UFRGS.
- _____. 2012b. Social security and food security: successful policy experiences in Brazil. Ginebra, Suíça, OIT, Departamento de Seguridad Social. ESS Paper N°30. 32 p.
- _____. 2013. Relatório de avaliação do PAA – III Síntese. Brasília.
- Delgado, G.C.; Conceição, J.C.P.R.; Oliveira, J.J. 2005. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Brasília, IPEA. Texto para a discussão n°. 1145.
- Delgado, N.G. 2010. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In* Delgado, N.G. Brasil rural em debate: coletânea de artigos. Brasília, CONDRAF/NEAD. p. 28-78.
- Delgado, N.G.; Grisa, C. 2013. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In* Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.
- Delgado, N.G.; Leite, S.; Wesz Junior, V. 2010. Nota técnica: produção agrícola. Rio de Janeiro.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). 2011. Estatísticas do meio rural 2010-2011. Brasília, MDA.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2012. FAO Medium-term strategic framework for cooperation in family farming in Latin America and the Caribbean 2012-2015. V. 14.0.
- _____; INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 1994. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília.

- Favareto, A. 2006. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais* 21(62):27-45.
- _____. 2010a. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimento em debate* 1(2):47-63.
- _____. 2010b. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos Avançados* 24(68):299-319.
- Fernandes, B.M. 2013. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In Sader, E. 10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, Flacso Brasil. p. 191-206.
- Ferreira, B.; Alves, F.; Carvalho Filho, J.J. 2009. Constituição Vinte Anos: caminhos e des-caminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* 17(2):155-223.
- Flexor, G. 2011. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. In Bonnal, P.; Leite, S.P. Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro, Mauad X. p. 363-387.
- Folha de São Paulo. 2009. Agricultura familiar produz 70% do feijão no país. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/f0110200919.htm>. Publicada em: 01/10/2009.
- França, C.G.; Del Grossi, M.E.; Marques, V.P.M.A. 2009. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília, MDA.
- Gazolla, M.; Schneider, S. 2013. Qual fortalecimento da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural* 51:45-68.
- Globo Rural. 2013. Agricultura familiar terá crédito de R\$ 21 bilhões para a safra 2013/2014. Disponível em <http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI338968-18078,00-AGRICULTURA+FAMILIAR+TERA+CREDITO+DE+R+BILHOES+PARA+A+SAFRA.html>. Publicada em 06/06/2013.
- Grisa, C. 2012. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ.
- Grisa, C.; Flexor, G. 2012. Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Rio de Janeiro. Informe de investigación.
- Grisa, C.; Wesz Jr., V.; Buchweitz, V.D. 2013. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. Mimeo.
- Grisa, C. *et al.* 2010. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de assentamentos* 13:137-170.
- Grupo Gestor do PAA. 2010. Balanço de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos PAA. Brasília. Relatório descritivo.
- Hoffmann, R.; Ney, M.G. 2010. Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Brasília, MDA.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2009. Censo Agropecuário

2006. Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Rio de Janeiro.
- IPEA (Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, Brasil). 2012. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n.º 20.
- Kageyama, A. 2003. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura* 50(2):1-13.
- Kato, K.Y.M. 2012. Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da Petrobras no biodiesel. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ.
- Lamarche, H. 1993. A agricultura familiar I: uma realidade multiforme. Campinas, Editora de la UNICAMP.
- Leite, S.P. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.
- Mahoney, J. 2001. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development* 6(1).
- Maluf, R.S. 2007. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis, Vozes.
- _____. 2009. Alimentação, escola e agricultura familiar. Boletim do OPPA n.º 26, mayo.
- _____. 2013. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócio-produtiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In Leite, S.P. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Vol. 19. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.
- MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasil). 2013. Plano agrícola e pecuário 2013/2014. Brasília.
- Mattei, L. 2006. PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica. Brasília, MDA.
- _____. 2012. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura* 20(1):301-325.
- MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil). 2004. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília.
- _____. 2010. Um novo Brasil rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário 2003/2010. Brasília.
- _____. s.f.a. Agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuário 2006. Brasília.
- _____. s.f.b. Indicadores Garantia Safra consolidado por safra. Hoja en Excel. Disponible en <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra/12087655>. Consultado en 10/07/2013.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil). 2010. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília. Caderno base III Seminário Nacional do PAA.
- _____. 2013. Bolsa Família paga R\$ 2,1 bilhões em setembro. 17/09/2013. Disponible en <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/setembro/bolsa-familia-paga-r-2-1-bilhoes-em-setembro>. Consultado en 17/09/2013.

- Medeiros, L.; Dias, M.M. 2011. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. *In* Miranda, C.; Tiburcio, B. (orgs.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14. p. 197-230.
- Medeiros, L.S. *et al.* 2011. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro. Informe de investigación.
- Mielitz Netto, C.G.A. 2011. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. *In* Bonnal, P.; Leite, S.P. Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro, CIRAD, Mauad X. p. 221-251.
- Navarro, Z.; Campos, S.K. 2013. A “pequena produção rural” no Brasil. *In* CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília. p.13-27.
- Navarro, Z.; Pedroso, M.T.M. 2011. Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar. Brasília, Embrapa Informação Tecnológica. Texto para discussão 42.
- Neves, D.P. 2007. Agricultura familiar: quantos ancoradouros! *In* Fernandes, B.M.; Marques, M.I.M.; Suzuki, J.C. (orgs.). Geografia agrária: teoria e poder. São Paulo, Expressão Popular, p. 211-270.
- Palos, L.G.C.; Pacífico, D.A.; Savian, M. s.f. Políticas agroambientais brasileiras para a segurança alimentar e o combate à fome. Disponível em http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Estudios_politicas_agroambientales/Estudio_Brasil_22.07.pdf. Consultado em 09/10/2013.
- Picolotto, E.L. 2011. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad. Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro.
- Ploeg, J.D.V.D. 2008. Camponeses e impérios alimentares: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre, Editora de la UFRGS.
- Polanyi, K. 2000. A grande transformação. 2 ed. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Prado Jr., C. 1979. Formação do Brasil contemporâneo. 16 ed. São Paulo, Brasiliense.
- Presidência da República. 2003. Decreto nº. 4.887 de 20 de novembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Consultado em 01/12/2013.
- _____. 2010. Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro de 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm. Consultado em 31/07/2013.
- Sabourin, E. 2009. Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro, Garamont.
- SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). 2012. PAA Data. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Consultado em 30/10/2013.

- Sallum J., B. 2003. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência sociais* 18(52): 35-54.
- Santos, F.P. 2011. Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil. Tesis de Doctorado en Administración Pública y Gobierno. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo.
- Schmitt, C.J. 2005. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola* 14(2):78-88.
- Schneider, S.; Cassol, A. 2013. A agricultura familiar no Brasil. Porto Alegre. Informe de investigación. Mimeo.
- Schneider, S.; Cazella, A.; Mattei, L. 2004. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In Schneider, S.; Silva, M.K.; Marques, P.E.M. (orgs.). 2004. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre, Editora de la UFRGS. p. 21-49.
- Schneider, S.; Shiki, S.; Belik, V. 2010. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivista di economia agraria* 65(2):225-259.
- Schwarzer, H. 2001. Paradigmas de previdência social rural: um panorama da experiência internacional. *Planejamento e políticas públicas* 23:119-63.
- Siliprandi, E.; Belik, W. 2012. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 61-76.
- Souza, L.B.B. 2012. Organizações da agricultura familiar no estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In Corá, M.A.J.; Belik, W. Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 29-45.
- Tecchio, A. 2012. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Florianópolis.
- Teixeira, G. 2013. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*, edição especial, julho de 2013. p. 13-29.
- Triches, R.M. 2010. Reconnectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Tesis de Doctorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).
- Veiga, J.E. 1991. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo, Editora de la Universidade de São Paulo/Hucitec.
- _____. 2002. A face territorial do desenvolvimento. In *Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 3(5):05-19.
- Veiga, J.E. et al. 2001. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD).
- Wanderley, M.N.B. 2009. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre, Editora da UFRGS.